

الإطار القانوني للعلاقة ما بين المجتمع المدني الفلسطيني والأجهزة الأمنية*

د. عاصم خليل*

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

Akhalil@birzeit.edu

مقدمة

لقد ازداد النشاط التشريعي في مجال الأمن منذ عام 2004 والمرتببط بطريقة مباشرة بالضغوطات الأجنبية لتحقيق مجموعة من الإصلاحات الأمنية (أو بالأحرى لإزالة يد الرئيس عرفات عن الأجهزة الأمنية)، رافقه تدهور كبير في الأوضاع الأمنية في أراضي السلطة الفلسطينية وبالتالي أصبح جلياً أن فشل محاولات الإصلاح مرتبط بطريقة التعامل مع قضية الإصلاح الأمني واختلاف جدول أعمال المعنيين الرئيسيين⁽¹⁾. فبدل مواجهة المرض من جذوره، كُرسَت جهود كبيرة لمعالجة أعراضه الخارجية؛ فلم تنجح في تحقيق الأمن للمواطن الفلسطيني، ولا بالسيطرة على استعمال السلاح خارج إطار القانون، ولا استطاعت أن تضمن أمن إسرائيل ومواطنيها، ولا حتى أن تؤسس قوات أمنية فعالة يمكن محاسبتها⁽²⁾.

هذا يثبت أن التشريع لا يكفي وأن هناك ضرورة لمراقبة عمل الأجهزة الأمنية وكل المؤسسات الحكومية التي تعنى بالقطاع الأمني في البلد. كما أن التشريع بحد ذاته لا يجلب الأمن والقوانين إن لم تُطبق فعلياً تبقى حبراً على ورق؛ مع ذلك يبدو أنه هنالك نوع من

* الاستنتاجات المتعلقة بالإطار القانوني للأجهزة الأمنية ستكون موضوع الفصل الأول حول الإصلاح القانوني في فلسطين والذي سينشره قبل نهاية عام 2006 مركز جنيف للسيطرة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF). إلا أن الكثير من المحتوى قد تم تعديله ليتلائم مع التغييرات السياسية الأخيرة.

* د. عاصم خليل، قائم بأعمال مدير الأبحاث في معهد الحقوق، محاضر في كلية الحقوق وبرنامج الديمقراطية وحقوق الإنسان. حاصل على شهادة الدكتوراة في القانون العام (الدستوري) من جامعة فريبورغ - سويسرا وماجستير في الإدارة العامة من المدرسة الوطنية للإدارة - فرنسا. لمراجعة لائحة منشورات المؤلف:

www.freewebs.com/asemkhalil

(1) هناك هوة ما بين النصوص القانونية والتطبيق الفعلي. مع ذلك، تقديم النصوص القانونية السارية والمتنوعة المصدر يبقى ذو أهمية كبيرة وإن توجب النظر إلى واقع الأجهزة الأمنية على الأرض بالإضافة إلى واقع وجود قوات مسلحة غير تابعة لأجهزة الأمن الرسمية. إن دراسة الإطار القانوني لعمل الأجهزة الأمنية أصبحت أكثر ضرورة بعد الانتخابات التشريعية الثانية والتي أدت إلى تقاسم السلطة التنفيذية بين الرئاسة الفلسطينية ومجلس الوزراء؛ لأول مرة في التاريخ الفلسطيني المعاصر يتعايش حزبان مختلفان على قمة هرم المؤسسات الفلسطينية.

(2) الدعم الخارجي مرهون بكثير من التحديدات والاعتماد عليه سيف ذو حدين. فكما تثبت المقاطعة الدولية الحالية للسلطة الفلسطينية والحصار المالي عليها خطر الاعتماد على المساعدات الخارجية، تثبت المقاطعة الدولية من ناحية أخرى عدم قدرة المؤسسات الفلسطينية من الاستغناء عنها.

الاتفاق بين الفلسطينيين، أفراداً وفصائل، لضرورة الاستمرار في عملية التشريع هذه، لدرجة أنها كانت إحدى النقاط 18 التي احتوتها وثيقة الأسرى: "دعوة المجلس التشريعي لمواصلة إصدار القوانين المنظمة لعمل المؤسسة الأمنية والأجهزة بمختلف فروعها، والعمل على إصدار قانون يمنع ممارسة العمل السياسي والحزبي لمنتسبي الأجهزة والالتزام بالمرجعية السياسية المنتخبة التي حددها القانون".

من هنا، تتطرق هذه الدراسة من افتراض سنتطرق إلى تفصيله لاحقاً: المجتمع المدني معني بالأمن وهناك علاقة من مصالح مشتركة تجمعها والأجهزة الأمنية، وإن اختلفت الأدوار. بيد أن مساهمة المجتمع المدني تتجاوز مهمة "المراقب" لعمل الأجهزة الأمنية وأداء الأجهزة الحكومية في مجال الأمن لتصل إلى حد المساهمة الفاعلة.

أولاً، الإطار السياسي للإصلاح الأمني

لقد كان قطاع الأمن ضمن أجندة الإصلاح لدى السلطة الفلسطينية لاستيفاء التزاماتها بحسب خارطة الطريق، وإن كان لها أولويات وتوقيت مختلفين. فقد أصدر الرئيس الفلسطيني السابق ياسر عرفات مرسوماً رئاسياً (في 2004/7/17) ⁽³⁾ يقضي بتوحيد الأجهزة الأمنية المختلفة تحت قيادة واحدة في ثلاثة أجهزة فقط، وهي: الأمن العام، الأمن الداخلي (وفيها جهاز الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني) وجهاز المخابرات ⁽⁴⁾. كما كان الرئيس عرفات قد أصدر مرسوم رقم 12 لسنة 2002 والذي ينص على التالي: "تلحق قوات الشرطة وقوات الأمن الوقائي والدفاع المدني بجميع أجهزتها وإدارتها بوزارة الداخلية" ⁽⁵⁾.

لقد انتهت الفترة الانتقالية دون التوصل لاتفاق سلام شامل مع إسرائيل، وما كان مفترضاً أن يكون انتقالياً بدأ يأخذ شكلاً نهائياً. شرعت إسرائيل ببناء الجدار الفاصل في الضفة الغربية بالرغم من كونه مخالفاً للقانون الدولي بحسب قرار محكمة العدل الدولية، وأنهت الانسحاب من غزة. في الوقت نفسه استمر الفلسطينيون في عملية التحضير للدولة متجاهلين الكثير من المعوقات الخارجية، واستمرت السلطة الفلسطينية بالتعامل وكأنها السلطة العليا على الأرض

⁽³⁾ وإن لم يكن بمستطاعي الحصول على نسخة من هذا المرسوم الرئاسي إلا أن هناك الكثير من الإشارات له في مراجع مختلفة دون التوصل لنسخة عنه في الجريدة الرسمية.

⁽⁴⁾ حتى وقت قريب كان هناك أكثر من عشر أجهزة مختلفة، مستقلة عن بعضها البعض وهي: الشرطة المدنية، الأمن الوطني، أمن الرئاسة، الشرطة البحرية، الأمن الوقائي، الدفاع المدني، المخابرات العامة، الاستخبارات العسكرية. كما كانت هناك قوات لها مهمات خاصة، مثل القوات الخاصة والأمن الخاص...

⁽⁵⁾ KHALIL 2006: section 1.1.

(على الأقل في بعض الأراضي الفلسطينية وعلى الفلسطينيين فقط). أصبحت مؤسسات السلطة الفلسطينية شبيهة بمؤسسات دولة، بالرغم من محدودية صلاحياتها⁽⁶⁾.

لهذا تحولت أنظار الفلسطينيين نحو الانتخابات كمصدر للشرعية بدل الخطابات التحريرية وأحياناً بموازاتها. وجرى هذا بدعم دولي، على الأقل حتى الانتخابات التشريعية الثانية. فتمت الانتخابات البلدية على مراحل والانتخابات الرئاسية جرت بطريقة سلسلة وتبادل السلطة السلمي أذهل العدو قبل الصديق. كذلك رؤية الأجهزة الأمنية لنفسها ولدورها فقد تغيرت هي الأخرى بمرور الوقت؛ بدل وسيلة في يد السلطة الفلسطينية لتطبيق الاتفاقيات مع إسرائيل ولضمان إمكانية بقاء النظام السياسي الذي تم خلقه في الأراضي الفلسطينية بعدها، أصبح يُنظر إلى الأجهزة الأمنية وكأنها نواة جيش وقوات أمن الدولة الفلسطينية القادمة، والتي، بحسب خارطة الطريق المعدلة، قد تُقام على (بعض من) الأراضي الفلسطينية (بحسب خارطة الطريق) عام 2009. كذلك الأمر بالنسبة للمجلس التشريعي الذي بدأ يطالب بدور غير دوره الأصلي كما لو كان برلماناً لدولة مستقلة وبالتالي يرفض أي تقييد لسلطته التشريعية والرقابية⁽⁷⁾.

هذا الواقع مثير للخلط وهو في آخر المطاف سيء من حيث تحقيق أهداف الفلسطينيين التحريرية ولا يؤدي بالضرورة إلى بناء الدولة؛ هذا الوضع مرتبط بوضع السلطة الفلسطينية وصلاحياتها المحدودة في الزمان والمكان والأشخاص؛ والمرتبطة "باتفاقيات سلام" مجهولة المصير والتي اختلطت بصلاحيات تم استحوادها بحكم الأمر الواقع والتي ترتبط بدورها بسياسة إسرائيل الأحادية الجانب. هذا أدى إلى خلط عملية بناء الدولة بعملية التحرر وهو يؤدي لا محالة إلى خلط كبير في طبيعة ودور السلطة الفلسطينية، إذ أنها بحسب اتفاقيات أوسلو ليست إلا سلطة إدارية (شبيهة بالسلطات المحلية) لمناطق تم إعادة انتشار الجيش الإسرائيلي فيها ولها من سلطات ما يتم نقله إليها من قبل الحاكم العسكري؛ بالمقابل، تتعامل مؤسسات السلطة الفلسطينية وكأنها سلطة مركزية لدولة فيسمى بعضهم المجلس التشريعي "برلماناً" ويسمي غيرهم السلطة التنفيذية "حكومة". وهي رؤية تبنتها التشريعات الفلسطينية نفسها ويتعامل معها المجتمع الدولي كأنه أمر واقع. المشكلة هنا أنه مع الوقت نسي بعضهم - ومنهم الفلسطينيون أحياناً، وإن كان عن حسن نية - حقيقة بسيطة (ومرة في الوقت عينه) ولا

⁽⁶⁾ KHALIL 2006: section 1.1.

⁽⁷⁾ KHALIL 2006: section 1.1.

يجب أن ننسأها: السلطة الفلسطينية ليست سلطة مركزية لدولة مستقلة والأراضي الفلسطينية ما زالت تحت الاحتلال. لهذا الواقع نتيجة حتمية لا بد أن نعتبرها وهي إلزامية القانون الدولي الإنساني وقوانين حقوق الإنسان ومسؤولية الدولة المحتلة في تطبيقها. هذا الأمر لم يتغير حتى بعد الانسحاب الإسرائيلي من غزة وذلك لأن ذلك لم يُنه الاحتلال الإسرائيلي بسبب السيطرة على المعابر والحركة بين الأراضي الفلسطينية وللخارج. هناك أسئلة تحتاج إلى تعمق أكثر: ما هو مدى إلزامية المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان على إسرائيل بخصوص الفلسطينيين وخصوصاً في المناطق التي تقع تحت سلطتها مباشرة أو في أراضي السلطة الفلسطينية المحدودة السيادة؟ ومن هو المخول والمُلزم يرفع التقارير للمنظمات الدولية بخصوص وضع الفلسطينيين الإنسانية؟ هناك قضية أخرى مرتبطة بما سبق وهي اعتماد مؤسسات السلطة الفلسطينية على المساعدات الأجنبية لتحقيق المشاريع التنموية والتي تؤدي، لا محالة، إلى تأثير من عوامل خارجية على عملية صنع القرار ورسم السياسات العامة، وهي تتعكس أحياناً في خطط حكومية. في حالة عدم تطابق السياسات الحكومية مع أولويات الممولين تتم المقاطعة والنتيجة واحدة شلل شبه كامل على مؤسسات السلطة يؤثر سلباً على تحقيق الخطط الحكومية التنموية والتطويرية. هذا يعني تردي الوضع الاجتماعي والاقتصادي للفلسطينيين، وهي حقيقة لا يمكن فصلها عن الوضع السياسي المتأزم والمرتبط بالصراع الإسرائيلي الفلسطيني بسبب احتلال الشعب الفلسطيني وأراضيه (8).

2.1. الإطار القانوني للإصلاح الأمني

بحسب الاتفاقية الانتقالية لسنة 1995 (أوسلو الثانية) يحق "المجلس" تبني تشريعات وحتى قانون أساسي ضمن حدود وصلاحيات السلطة الفلسطينية نفسها (المادة 3: 7). لكن، وبالرغم من كون مهمة المجلس الأولى هي حفظ النظام العام والأمن الداخلي إلا أن الاتفاقيات الإسرائيلية الفلسطينية كرست جزءاً كبيراً من تفاصيلها لقضايا أمنية، تاركة للمجلس الهامش القليل لاتخاذ مبادرات تشريعية في مجال الأمن. من ناحية أخرى، يجدر التنكير هنا بأن أي تشريع للمجلس يتجاوز حدود صلاحياته سيكون، بحسب الاتفاقية الانتقالية أيضاً، بلا قيمة

(8) تجدر الإشارة إلى أن معهد الحقوق يقوم ببحث ضمن وحدة القانون والمجتمع بعنوان: الإصلاح القانوني في فلسطين وبناء الدولة والتحرر وهو يعالج هذه الإشكالية بمزيد من التفاصيل.

وكانه لم يكن (مادة 18). ولتجنب الوقوع في هذا المأزق، منحت الاتفاقات نفسها "حق الفيتو" للرئيس على تشريعات المجلس (مادة 18: 4) (9).

وقد جاءت إجراءات التشريع لتتلاءم مع تحديدات أوسلو. فقبل الانتخابات التشريعية الأولى، كان للمجلس الذي تم تعيينه من قبل منظمة التحرير سلطة تبني التشريعات، متبعاً بذلك الإجراءات التي نص عليها قانون رقم 4 لسنة 1995 (10)؛ فكان الرئيس يمتلك القدرة على تجميد أي تشريع عن طريق عدم توقيعه للقانون؛ وفي حال وقعه يمكنه تجميده عن طريق عدم إصداره أو عدم نشره في الجريدة الرسمية، وهذه الإجراءات كلها ضرورية لكي يصبح القانون نافذاً. بكلمات أخرى، حتى لو توفرت النية لذلك، لم يكن للمجلس القدرة لتبني قوانين قد تثير حساسية وتحفظات الرئيس والقطاع الأمني كان بالضرورة أحدها. بالتالي فإن المجلس التشريعي عند انتخابه لم يكن يملك الأدوات القانونية لتجاوز الفيتو الرئاسي. مع نهاية الفترة الانتقالية الأولى (1999) كان قانون القضاء (بالإضافة إلى القانون الأساسي) هو أحد تلك القوانين الخمسة العالقة أمام الرئيس الفلسطيني بعد أن تبناه المجلس التشريعي (11).

وقد جاء القانون الأساسي كثورة، ليس لكونه يحدد صلاحيات الرئيس (بل على العكس، إذ تبنى القانون الأساسي معظم تفاصيل النظام السياسي الفلسطيني الذي نشأ بعد اتفاقيات أوسلو) بل بالمادة 47 منه (التي أصبحت المادة 41 بعد تعديلات عام 2003): "يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية..." بكلمات أخرى، المجلس التشريعي يملك الآن كل الأدوات القانونية الضرورية لتجاوز الاعتراضات الرئاسية على التشريعات. إن تبني القانون الأساسي أدى إلى ازدياد نشاط المجلس التشريعي لكن الواقع أثبت أن المادة 41/47 لم يتم تفعيلها مباشرة كما يجب (12) (13).

(9) KHALIL 2006: section 1.2.

(10) مع العلم أن 7 قوانين من أصل 23 تم تبنيها قبل القانون رقم 4 لسنة 1995 وبعد ذلك فقط 7 قوانين اتبعت هذه الإجراءات.

(11) KHALIL 2006: section 1.2.

(12) PICCR 2005: 37-38.

(13) KHALIL 2006: section 1.2.

ثانياً، التشريعات السارية على الأجهزة الأمنية الفلسطينية (14)

القوانين المتعلقة بالأمن نوعان من حيث المصدر: إما أنها صدرت عن سلطات كانت تحكم فلسطين أو جزءاً منها قبل قيام السلطة الفلسطينية وإما أنها قوانين تم تبنيها بعد قيام السلطة. في الواقع، قيام السلطة الفلسطينية لم يكن بمثابة حد فاصل مع ما سبق من تشريعات كما نص على ذلك القرار رقم 1 لسنة 1994 الذي أصدره الرئيس عرفات من تونس، والقاضي باستمرار العمل بالقوانين والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5 في الأراضي الفلسطينية "الضفة الغربية وقطاع غزة" حتى يتم توحيدها (15). هذا يعني بأن الأجهزة الأمنية تحكمها بعض القوانين غير الفلسطينية؛ إلا أن المشرع الفلسطيني قام بتبني بعض القوانين التي حلت مكان ما سبقها من تشريعات دون أن تلغي دائماً ما سبقها بشكل صريح وإن فعلت ذلك ضمناً، فبقي مصير التشريعات غير الفلسطينية في مجال الأمن غير واضح المعالم؛ هذه التشريعات بحاجة لدراسة وتعمق كبيرين تفوق هدف هذه الدراسة والوقت المخصص لتقديمها (16). فعلى سبيل المثال تنص المادة 220 من قانون الخدمة في الأجهزة الأمنية التي سنأتي على تفصيلها في الفقرات اللاحقة: "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون تبقى الأنظمة والتعليمات الصادرة فيما يتعلق بالشأن العسكري لقوى الأمن نافذة لحين صدور الأنظمة والتعليمات والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكامه".

(14) KHALIL 2006: section II.

(15) هناك مشكلة في هذا القرار وهي متعلقة بمصير الأوامر العسكرية السارية على الأراضي الفلسطينية وذلك لأن القرار المشار إليه هنا، وببساطة، يتجاهلها تماماً. لكن هناك ثلاث مؤشرات إلى كون الأوامر العسكرية أيضاً سارية إلى أن يتم استبدالها من قبل المشرع الفلسطيني: أولاً، قانون رقم 2 لسنة 1995 والذي ألغى صراحة مجموعة من الإعلانات والأوامر العسكرية وهذا قد يعني بأن تلك التي لم يتم إلغاؤها صراحة تبقى سارية إلى حين استبدالها بقوانين فلسطينية. ثانياً، عند تبني القانون رقم 5 لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات والذي ينص على تولي "السلطة الفلسطينية جميع السلطات والصلاحيات الواردة في التشريعات والقوانين والمراسيم والمنشورات والأوامر السارية المفعول في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل 1994/5/19م". إلا أن هذا القانون وإن صدر في 1995/4/17 إلا أنه وبحسب المادة 5 منه "يعمل به من تاريخ 1994/5/19م". أي قبل يوم من تاريخ سريان القانون رقم 1 لسنة 1994. ثالثاً، هناك قطاعات لم يكن فيها تشريعات أردنية أو انتدابية سارية المفعول والتشريعات الوحيدة التي كانت تسيرها هي الأوامر العسكرية، ومن هذه قطاعات تأمين المركبات والتشريعات المتعلقة بالسير بشكل عام وغيرها.

(16) من الجدير بالذكر بأن أعضاء المجلس التشريعي يصبحون من لحظة انتخابهم أعضاء في المجلس الوطني وهو أشبه ما يكون بالبرلمان بالنسبة لمنظمة التحرير. إلا أن المجلس التشريعي استحوذ على مهمة التشريع وهذا طبيعي جداً لأن المُستهدف من القوانين التي يتبناها هم فلسطينيو الضفة الغربية وغزة والمجلس التشريعي تم انتخاب أعضائه من قبل أولئك الفلسطينيين فقط لا غير. لكن المشكلة هي في تبني المجلس التشريعي قوانين تتجاوز حدود صلاحياته ويتجاوز مستهدفها وسريانها فلسطيني الضفة الغربية وقطاع غزة. هذا يعني بأن سلطات وحدود صلاحيات المجلس التشريعي والوطني تحتاج إلى تحديد وتوضيح كما هو الحال بالنسبة لمنظمة التحرير والسلطة الفلسطينية بشكل عام.

إلا أن هناك خاصية تميز القوانين الصادرة زمن السلطة الفلسطينية عن تلك التي سبقت قيامها وهي متعلقة بسريان تلك القوانين، فالأولى منها سارية على الضفة الغربية وقطاع غزة بينما بقيت التشريعات السابقة مختلفة بين الضفة الغربية وغزة⁽¹⁷⁾. مع ذلك، فإن محاولة توحيد التشريعات الفلسطينية لم تكن دوماً عملية ناجحة وذلك لان الثقافة القانونية تتجاوز حدود النصوص التشريعية وهذا ما لم يتم اعتباره بالشكل المناسب من قبل المشرع الفلسطيني. إن قيام المشرع الفلسطيني بالتشديد على وحدة الأراضي الفلسطينية بجزأها لا يجب أن يكون على حساب احترام واعتبار خصوصيات كل منهما (الضفة الغربية وقطاع غزة).

إن الأجهزة الأمنية أيضاً تتأثر حصتها من الانقسام المرتبط أصلاً بالفصل الإقليمي بين الضفة الغربية وغزة. هذا أدى بالضرورة إلى تطور مواز للأجهزة الأمنية بين الضفة الغربية وغزة مما أدى أحياناً إلى تنوع الرئاسة أو توزيعها بشكل دوري أحياناً أو سيطرة عناصر من إقليم على الآخر. هذا يعني بأن توحيد الأجهزة الأمنية يواجه خطراً آخر وهو الفصل الإقليمي بين الضفة الغربية وغزة بل وبين مناطق ومدن الضفة الغربية نفسها مما أدى إلى تطوير بنىات مختلفة للأجهزة الأمنية، ليتحول مشروع توحيد الأجهزة الأمنية إلى مجرد تنسيق على مستوى قمة الهرم. إن التشريعات التي لا تأخذ بعين الاعتبار هذا الواقع تبقى نظرية وتعبر فقط عن نيات حسنة لا أكثر. هذه النصوص لن تعكس تغييرات حقيقية ولن تؤدي بالضرورة إليها.

كما يجب أن يتم اعتبار عملية الإصلاح في الأجهزة الأمنية على ضوء وجود جماعات مسلحة غير رسمية (ليست جزءاً من الأجهزة الرسمية التابعة للسلطة) وهي مرتبطة بدورها باستمرار الصراع مع إسرائيل. إن تحول حركة تحرر لسلطة مأسسة وقوات المقاومة إلى أجهزة أمنية ودفاعية لدولة ليس بالمهمة السهلة وخصوصاً على ضوء استمرار الاحتلال الإسرائيلي.

(17) من الجدير بالذكر أن القدس تُعتبر نظرياً جزءاً من الضفة الغربية وقطاع غزة وهي بالتالي مستهدفة من قبل التشريعات الفلسطينية، إلا أن الواقع يثبت أن سريان القوانين الفلسطينية محدود بالأراضي الخاضعة للسلطة الفلسطينية بحسب ما يتم نقلها إليها من قبل الحاكم العسكري والمدني بحسب اتفاقيات المرحلة الانتقالية والقدس كانت مستثنىة بشكل مباشر في هذه الاتفاقيات. هذا يعني بأن منظمة التحرير وافقت بطريقة مباشرة (وإن كان ذلك محصوراً بالمرحلة الانتقالية) على ضم غير شرعي للقدس من قبل سلطات الاحتلال بالرغم من كونه مخالفاً للقانون الدولي.

2.1. القوانين المتعلقة بالأجهزة الأمنية التي تبناها المجلس التشريعي الفلسطيني

قام المجلس التشريعي بتبني رزمة من التشريعات المتعلقة بالأمن⁽¹⁸⁾. بعضها ينظم عمل الأجهزة الأمنية بطريقة غير مباشرة⁽¹⁹⁾، بعكس غيرها التي تنظم صراحة عمل وهيكلية الأجهزة الأمنية⁽²⁰⁾ أو التي ترتبط بالأمن بشكل عام. هذه التشريعات تعطينا فكرة عن بنية الأجهزة الأمنية وعلاقتها مع بعضها البعض من جهة وعلاقتها مع السلطات الثلاث من جهة أخرى:

- قانون رقم 3 لسنة 1998 بشأن الدفاع المدني
- قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004
- قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005م
- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005
- قانون رقم 16 لسنة 2005 بتعديل بعض أحكام قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004
- قانون المخبرات العامة رقم 17 لسنة 2005م

بناءً على ما تقدم يبدو جلياً أن الجهازين الوحيدين الذين تم تبني قانون لتنظيمهما هما الدفاع المدني والمخبرات العامة بينما تم تداول مشاريع مختلفة لأجهزة الأمن الأخرى. لقد تم تقديم مشروع قانون لقوات الأمن الوطني وللشرطة في نفس الوقت الذي تم فيه تقديم مشروع قانون المخبرات العامة وذلك في شباط 2005 إلا أن الأخير فقط هو الذي تم تقديمه للمناقشة العامة (في 2005/4/25) والذي تم تبنيه لاحقاً⁽²¹⁾. بالإضافة إلى ذلك تم مؤخراً تداول مشروع قانون للأمن الوقائي وقد تم عرضه للمناقشة العامة في المجلس التشريعي⁽²²⁾.

⁽¹⁸⁾ قيام المجلس التشريعي بتبني قوانين متعلقة بالأجهزة الأمنية هو ما يثير الاهتمام وليس بالضرورة محتواها أو ما تمخض عنها. في الواقع ليست تلك التشريعات كاملة (أي قانون يمكنه أن يدعي الكمال؟) وهي كغيرها من القوانين معرضة للتعديل في المستقبل لتحسين محتواها ولكي تتمكن من الاستجابة لحاجات المجتمع المدني. إن هدف هذه الدراسة هو التطرق لبعض النقاط التي عالجتها هذه القوانين الجديدة ترك غيرها من الأمور بالغرم من أهميتها كذلك المتعلقة بالقطاع العام (قضية تنظيم المعاشات والمكافآت والتقاعد...) والخدمة في الأجهزة الأمنية الفلسطينية بشكل خاص (قضية الترقية، العقوبات...)

⁽¹⁹⁾ مثل قانون الميزانية العامة رقم 7 لسنة 1998 وقانون رقم 12 لسنة بشأن الاجتماعات العامة، وقانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001، وقانون محاربة الفساد رقم 1 لسنة 2005 وقانون السلطة القضائية رقم 15 لسنة 2005...

⁽²⁰⁾ سنقوم في هذا الجزء من الدراسة بالتعرض للقوانين التي تُعنى بالأجهزة الأمنية بشكل مباشر ونستثني تلك التي تُعنى بالأجهزة الأمنية بشكل غير مباشر إلا أننا سنعود إليها في الفصل الأخير والذي يعنى بالعلاقة مع المجتمع المدني.

⁽²¹⁾ من الجدير بالذكر بأن النظام الداخلي للمجلس التشريعي (خصوصاً المادة 65) لا يلزم رئيس المجلس التشريعي بمدة محددة بخصوص تحويل مشروع معين للمناقشة العامة وهو بالتالي يمنحه سلطات تقديرية

انطلاقاً من النصوص القانونية التي أشرنا إليها سابقاً هل يمكن التوصل لتقديم هيكلية واضحة للأجهزة الأمنية ولتحديد مهام كل منها وعلاقتها مع الأجهزة الأخرى؟ هذا ما سنحاول تقديمه في الفقرات التالية:

2.2. هيكلية الأجهزة الأمنية (23)

بحسب المادة 3 من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، تتألف قوى الأمن من: أولاً، قوات الأمن الوطني وجيش التحرير الوطني الفلسطيني؛ ثانياً، قوى الأمن الداخلي؛ ثالثاً، المخابرات العامة. كما تنص المادة نفسها على أن "أية قوة أو قوات أخرى موجودة أو تستحدث تكون ضمن إحدى القوى الثلاث"، دون أية إشارة إلى كيفية استحداث القوة الأخرى وصاحب الصلاحية في ذلك. كما لا يشير القانون بشكل واضح ما هي الأجهزة الأمنية الموجودة حالياً وفي أي قوة ستصبح، ولا يذكر حتى نوعية العلاقة بين القوات الثلاثة ولا بين الأجهزة نفسها. إلا أن القانون الذي تم ذكره يمنحنا رؤية أولية عن هذه الأجهزة الثلاث:

2.2.1. قضية التبعية

لقد تبنت هذه القوانين رسمياً التمييز بين "العسكري" (الأمن الوطني) و"الأمني" (الأمن الداخلي) وكلاهما يقع تحت رئاسة وزير الداخلية والأمن الوطني. وهذا التمييز ضروري وهو يعكس الاختلاف الجذري بين الأجهزة العسكرية والأمنية من حيث نوع المهمة ومن حيث التبعية: فمن حيث المهمة، يكون على الأولى واجب حماية الحدود من الأخطار الخارجية وقد تتدخل في حفظ الأمن الداخلي فقط في حالات خاصة، بينما تكون مهمة الثانية حفظ النظام العام والأمن الداخلي؛ أما من حيث التبعية فعادة تكون الأولى تابعة لوزارة الدفاع بينما تتبع الثانية لوزارة الداخلية. بينما يكون للمخابرات وضع خاص إذ أن المخابرات الخارجية تكون تابعة لوزارة الدفاع بينما تتبع المخابرات الداخلية وزارة الداخلية.

واسعة من حيث مشاريع القوانين التي يتم تقديمها للمناقشة العامة أو تلك التي يتم وضعها على الرف بكل بساطة.

(22) في تشرين أول 2005 تبنى مجلس الوزراء مشروع قانون للأجهزة الأمنية وحوله للمجلس التشريعي ولكن هذا المشروع يحوي على الكثير من التناقضات مع القوانين التي تم تبنيها إلى الآن، وخصوصاً مع قانون الخدمة في الأجهزة الأمنية وذلك من حيث بنية الأجهزة الأمنية وعلاقتها مع الرئيس ووزير الداخلية ومن حيث مدة رئاسة الأجهزة، قيام محاكم أمنية، وتحديد سلطات المجلس التشريعي من حيث إمكانية التعديل في المستقبل. كما يتم الحديث عن تأسيس مجلس أمن قومي مع تجاهل المشروع الخاص الذي يتم تداوله في هذا الشأن والذي يحوي على تفاصيل أوفى بخصوص مهام وبنية مجلس الأمن القومي.

(23) KHALIL 2006: section 2.3.

إن الحالة الفلسطينية شاذة من جميع النواحي إذ أن لا يوجد وزارة دفاع، ولأنه لا توجد بعد حدود للدفاع عنها، ببساطة لأنه لا توجد دولة. وبالتالي فوزير الداخلية هو وزير الأمن الوطني لكن في الوقت عينه يتولى الرئيس المسؤولية العليا للقوى الفلسطينية.

إلا أننا قد نجد خطأ من حيث تبعية هذين الجهازين، إذ يقوم رئيس السلطة الفلسطينية في أحيان كثيرة، مستندا إلى سلطاته كرئيس أعلى للقوات الفلسطينية، بممارسة دور شبيه "بوزير الدفاع" و"رئيس الدولة" معاً، باحتكار السلطات العليا بالنسبة لقوات الأمن الوطني لنفسه مستندا أحيانا أخرى على سلطاته لكونه رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، لتبقى ضمن صلاحيات وزير الداخلية مهمة الأمن الداخلي فقط لا غير. وهذا سبب إلحاق "قوات الشرطة وقوات الأمن الوقائي والدفاع المدني بجميع أجهزتها وإدارتها بوزارة الداخلية" (مادة 1 من مرسوم رئاسي رقم 12 لسنة 2002) وهي الأجهزة الثلاث التي تدخل ضمن ما يسمى بقوات الأمن الداخلي، بينما لم يتم إلحاق الأمن الوطني لوزير الداخلية والأمن الوطني وهو ما ينعكس بدوره على طريقة تعيين القيادة كما سنأتي على ذكره لاحقاً.

إذا، قانون الخدمة في الأجهزة الأمنية لا يعطينا التفاصيل الضرورية من حيث العلاقة ما بين وزير الداخلية والأمن الوطني والقائد العام ولا حتى مع المدير العام للأمن الداخلي، كما يترك رئاسة وزير الداخلية والأمن الوطني بلا محتوى واضح. أما بالنسبة للمخابرات العامة فإن ما يميزها عن الأمن الوطني هو كونها هيئة أمنية وليست عسكرية وما يميزها عن الأمن الداخلي كونها هيئة مستقلة تابعة للرئيس. واستقلالها ينعكس بكون الرئاسة والقيادة فيها حكراً على رئيسها. وهذا يتناسق مع قانون المخابرات العامة والذي أضاف أيضاً بأن رئيس المخابرات العامة يكون برتبة وزير (مادة 4: 1).

هناك وضع خاص بالنسبة للإدارة العامة للمعابر والحدود، فبحسب المرسوم الرئاسي رقم 16 لسنة 2006، أصبحت تلك "إدارة مستقلة إدارياً ومالياً ومسئولة عن خدمات الحدود بما فيها نقاط الحدود والمعابر من النواحي الأمنية والمالية والإدارية والتجارية، وترتبط بعلاقة متينة مع المخابرات العامة وغيرها من الأجهزة الأمنية، وتتبع مباشرة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية"؛ وهذا جرى بعد حصول حماس على الأثرية في المجلس التشريعي وتهديد إسرائيل بإغلاق المعابر في غزة إذا تولت حماس المسؤولية عن الأجهزة الأمنية وخصوصاً على المعابر.

2. 2. 2. قضية تعيين القيادة

هناك اختلاف في التسمية لذلك الشخص الذي يقف على قمة الهرم بالنسبة للأجهزة الثلاثة: فهو القائد العام بالنسبة للأمن الوطني والمدير العام بالنسبة للأمن الداخلي والرئيس بالنسبة للمخابرات العامة. وطريقة تعيينهم تعكس بطريقة غير مباشرة تبعية هذا الجهاز أو ذلك، كما أشرنا سابقاً. فالقائد العام ورئيس المخابرات يتم تعيينه بقرار من الرئيس بينما ينحصر دور مجلس الوزراء بتسيب شخص ليشغل منصب المدير العام للأمن الداخلي.

أما بالنسبة للمناصب الأدنى من القائد العام والمدير العام فالقرار بالتعيين يعود لوزير الداخلية والأمن الوطني، بتسيب من القائد العام في حالة الأمن الوطني ومن المدير العام بالنسبة للأمن الداخلي وبناء على توصية لجنة الضباط. من الجدير بالذكر أن مشاريع القوانين المتداولة للشرطة والأمن الوقائي لا تتلائم من حيث تعيينات مدرائها مع ما ينص عليه قانون الخدمة في الأجهزة الامنية. الأمر يختلف بالنسبة للمخابرات العامة إذ أن قرار تعيين نائب رئيس المخابرات يقع على عاتق الرئيس وبتسيب من رئيس المخابرات بينما يكون تعيين أشخاص لمناصب قيادية أخرى تابع لرئيس المخابرات. هذه النصوص لا تتطرق إلى الإقليم الذي ينحدر منه رؤساء الأجهزة أو القوات الفلسطينية (من الضفة الغربية أو غزة) إذ أن هناك عرف يقضي بتوزيع المناصب القيادية العليا بحسب المناطق (غزة والضفة).

وبسبب عدم وجود نصوص قانونية فلسطينية خاصة تنظم عمل الأمن الوطني والأمن الداخلي يوجد هناك عدم وضوح من حيث علاقة الأجهزة وعلاقة القوات فيما بينها وهذا مرتبط أيضاً بعدم وضوح المهمات بل وتداخلها واختلاطها فيما بينها، كما سنأتي على ذكره في الفقرات اللاحقة.

من الجدير بالذكر أن العلاقة بين المدير العام للأمن الداخلي ومدير عام الشرطة ومدير عام الدفاع المدني ومدير عام الأمن الوقائي ستكون صعبة التحديد، ذلك أن منصب مدير عام الأمن الداخلي مستحدث ومن المفروض أن يدخل ضمن مشروع توحيد قيادة أجهزة الأمن ومأسستها إلا أن مهماته وعلاقته بمدراء الأجهزة الأمنية التي تقع ضمن سلطته غير محددة.

من الجدير بالذكر أيضاً، أنه لا يوجد حتى الآن قانون للأمن الوقائي، بينما تسري على الشرطة القوانين الأردنية في الضفة والاندابية-المصرية في غزة، بينما يتم تداول مشاريع قوانين للأمن الوقائي والشرطة؛ تلك المشاريع لا تشير حتى للمدير العام للأمن الداخلي. أما

بالنسبة لقانون الدفاع المدني فإنه يحتاج لتعديلات كثيرة ليتلاءم مع التغييرات البنوية في الأجهزة الأمنية التي تم تبنيها مؤخراً.

2. 2. 3. مدة خدمة القائد العام، المدير العام ورئيس المخابرات وصلاحياتهم

لقد تم تحديد فترة ثلاث سنوات كمدة خدمة لمنصب القائد العام، المدير العام ورئيس المخابرات قابلة للتمديد لسنة واحدة فقط؛ هذا يعني أن المدة القصوى هي أربع سنوات بالنسبة لقمة الهرم لقوات الأمن الوطني والداخلي والمخابرات. كما أن قانون التقاعد العام الذي ينطبق أيضاً على الأجهزة الأمنية (م. 8 من قانون التقاعد العام) يحدد برنامج تقاعد كريم للغاية والذي قد يكلف خزينة السلطة، بحسب تقديرات بعض الباحثين، حوالي 40 مليون دولار سنوياً⁽²⁴⁾، وهو مبلغ يتجاوز إمكانيات السلطة الفلسطينية ويعتمد بشكل أساسي على المساعدات الدولية. مع ذلك يحدد القانون وبشكل واضح شروط الانتفاع بالتقاعد من حيث العمر وسنوات الخدمة⁽²⁵⁾. نريد أن نشير هنا إلى القرار الصادر عن الرئيس عباس رقم 3 لسنة 2006 والذي يمنع فيه منعاً باتاً نقل الموظفين من الوزارات والإدارات الحكومية إلى الأجهزة الأمنية وبالعكس. من الجدير بالذكر أن اللواء نصر يوسف، وزير الداخلية والأمن الوطني، من بين ما أجرى من إصلاحات، كان قد أصدر قراراً في آذار 2005 يمنع أي عضو من أعضاء الأجهزة الأمنية من ترشيح نفسه للهيئات الإدارية أو الانتساب للهيئات العامة منها، أو العمل كموظف في مؤسسات المجتمع المدني، وأي عضو موجود فيه الآن عليه الاستقالة حتى لا يقع تحت طائلة المسؤولية والمساءلة⁽²⁶⁾.

بيد أن قانون الخدمة في الأجهزة الأمنية غير واضح بالنسبة لإمكانية تنحية القائد العام والمدير العام للأمن الداخلي ورئيس المخابرات عن منصبهم من قبل من عينهم (رئيس السلطة) قبل انتهاء مدة الخدمة، كما أن القانون لا يطلب موافقة المجلس التشريعي أو مجلس الوزراء على قضية التعيين أو التنحية. من الجدير بالذكر أن مدة الخدمة القصوى للمناصب الأدنى غير محددة، كما أنه لم يتم التطرق لمدة خدمة المدير العام للأمن الوقائي والشرطة والدفاع المدني؛

(24) Breynen 2005, p. 29.

(25) بالنسبة لتقاعد ومعاشات العسكريين هناك نصوص أخرى يجب اعتبارها وهي: قرار رقم 4 لسنة 2006م بتقنين امتيازات المتقاعدين العسكريين؛ قرار مجلس الوزراء رقم 20 لسنة 2005م بشأن زيادة رواتب العسكريين؛ قرار رقم (14) لسنة 1994 خدمة الضباط وضباط الصف والجنود والمتطوعين.

(26) الطناني 2005: الشاشة 5.

يُفترض إذن، بناء على ما سبق، أن يتم تحديد مدة خدمة قصوى عند تبني قوانين خاصة بهذه الأجهزة لمحاربة ظاهرة انتماء الأفراد للأجهزة ولرؤسائها بدل انتمائهم للوطن.

من ناحية أخرى تم تبني قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005 (تبناه الرئيس روجي فتوح) ويهدف لدرجة أعلى من المراقبة على "رؤساء الأجهزة ومديرو الدوائر ونوابهم في قوات الأمن والشرطة" الذين يخضعون بحسب المادة 2 لأحكام ذلك القانون. ويقصد بالكسب غير المشروع "كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني أو للآداب العامة أو بأية طريقة غير مشروعة وإن لم تشكل جرماً...".

أما مهام القائد العام، المدير العام ورئيس المخابرات فيحدها قانون الخدمة الأمنية للأجهزة الأمنية بإصدار القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة، بالإضافة إلى تتسيب شخصيات ليشغلوا المناصب التي يحددها القانون. ويتميز رئيس المخابرات بكونه يقوم هو نفسه بتعيين مدراء المخابرات المحليين وليس وزير الداخلية والأمن الوطني. من ناحيته يتميز القائد العام بكونه أيضاً على قمة جيش التحرير الفلسطيني التابع لمنظمة التحرير وهو بالتالي منصب يتجاوز فيه حدودية السلطة الفلسطينية ليصل إلى قوات غير موجودة في الأراضي الفلسطينية، ويشغل كذلك منصب رئيس "لجنة الضباط لقوى الأمن" ويكون فيها نائب رئيس المخابرات العامة، مدير عام الأمن الداخلي أعضاء بالإضافة إلى مدير إدارة شؤون الضباط، مدير عام الشرطة، مدير عام الأمن الوقائي، مدير عام الدفاع المدني، المفوض العام للتوجيه الوطني، وعضوان يعينهما الرئيس (م. 17 من قانون الخدمة في الأجهزة الأمنية).

من الجدير بالذكر أن لهذه اللجنة صلاحيات كبيرة تحدها تتعلق بتعيين الضباط وترقيتهم والاستغناء عن خدمتهم والإحالة إلى الاستبعاد وغيرها من المهمات (م. 18). وقد أصدر الرئيس عباس [القرار رقم 285 لسنة 2006 بشأن تشكيل لجنة ضباط قوى الأمن الفلسطينية](#) (27).

(27) بحسب المادة 1 القرار رقم 285 لسنة 2006 يعاد تشكيل ضباط لقوى الامن الفلسطينية من السادة التالية أسماؤهم:

1.	القائد العام لقوات الأمن الوطني بالوكالة/ اللواء سليمان حلس	رئيساً لمجلس
2.	نائب رئيس المخابرات العامة/ اللواء توفيق الطيراوي	عضواً
3.	مدير عام الأمن الداخلي/ العميد رشيد أبو شبك	عضواً

2. 3. مهام الأجهزة الأمنية (28)

تنص المادة 84 من القانون الأساسي على أن قوات الأمن والشرطة قوة نظاميه وهي القوة المسلحة في البلاد وتحتصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في احترام كامل للحقوق والحريات". هذه المهام عامة جداً ولا تميز بين مهمة جهاز وآخر، وعليه فإن المهمة الأولى المرتجاة من التشريعات الجديدة التي تم تبنيها هي توضيح وتمييز مهام كل جهاز وذلك لتفادي تنازع السلطات فيما بينها. ولهذا السبب نصت الفقرة الثانية من المادة نفسها على: "تنظم قوات الأمن والشرطة بقانون" (29).

مع ذلك هناك نقطة تقدمية في هذه النصوص لا يمكن إغفالها عليها وهي عدم الرغبة بتسييس الأجهزة الأمنية. إن كون بعض الأجهزة امتداداً لأحزاب سياسية وجماعات مقاومة يُعتبر ظاهرة غير صحية من حيث مبادئ الديمقراطية. كما أن استحواذ حزب معين على الأجهزة الأمنية وقياداتها يجعل تبادل السلطة مستحيلاً والعلاقة مع وزير داخلية ينتمي لحزب سياسي آخر بكل بساطة غير ممكنة؛ هذا هو الحال منذ تشكيل حماس للحكومة. هناك طريقتان للخروج من هذا المأزق: أولاً، إما أن يصل الصدام أوجه بين وزير الداخلية الجديد والأجهزة الأمنية (وقياداتها) المسيسة فيلتفت أولئك نحو الرئاسة كمرجعية؛ ثانياً، وإما أن يسعى وزير الداخلية لتغييرات قيادية وتأسيس أجهزة جديدة هدفها الوصول لنوع من التوازن. أمثلة كثيرة

4.	مدير إدارة شؤون الضباط/ العميد محمد يوسف	عضواً
5.	مدير عام الشرطة/العميد علاء حسني	عضواً
6.	مدير عام الأمن الوقائي/العميد زياد هب الريح	عضواً
7.	مدير عام الدفاع المدني/العميد إبراهيم عطياتي	عضواً
8.	المفوض العام للتوجيه الوطني/ اللواء مازن عز الدين	عضواً
9.	قائد قوات الأمن الوطني/المحافظات الشمالية/العميد ركن نضال العسولي	عضواً
10.	مدير التدريب في المحافظات الشمالية/العميد يونس العاص	عضواً

(28) KHALIL 2006: section 2.2.

(29) مراجعة ما تم تبنيه من تشريعات أو تلك التي يتم تحضيرها يعطي الانطباع بأن تلك النصوص تقنن ما يطبق على أرض الواقع، حيث حصل كل جهاز على نوع من التقنين لمهام تقع تحت اختصاصه، كما أنها تأخذ بعين الاعتبار امتيازات الأجهزة أكثر من حاجيات الأمن الوطني والمصلحة العامة. ما يميز هذه القوانين المتخصصة بالأجهزة الأمنية أو المشاريع التي يتم تحضيرها هو كونها تُقدم من قبل مجلس الوزراء بعد أن تم أو يتم إطلاع الأجهزة عليها لإبداء التعليقات.

تشير إلى تخطب الفلسطينيين بين هذا الحل أو ذلك، لكن أي منهما أخرج الفلسطينيين من المأزق: إن الحل لا يكمن في أن يكون لكل حزب أو مجموعة سياسية قوتها الأمنية والعسكرية (النتيجة الحتمية عندها ستكون الصراع بين الفصائل وأجهزتها) بل في خلق عقلية الانتماء للوطن وللشعب وليس للجهاز أو للحزب.

2.3. دور مجلس الأمن القومي (30)

شكل الرئيس عرفات عام 2003 مجلس الأمن القومي، والذي كان يضم بالإضافة إلى رئيس الوزراء رؤساء الأجهزة الأمنية. كما كان الرئيس عرفات قد ضم وزير الداخلية لعضوية مجلس الأمن القومي بعد أن تخلى عن شغل هذا المنصب، وجاء ذلك في قرار رقم 24 لسنة 2002 (31). مجلس الأمن القومي استحوذ بطريقة غير مباشرة على سلطات الحكومة الدستورية بما يخص الأمن (بالرغم من كونه غير دستوري إذ أن مهمة إنشاء المجالس العامة تقع تحت مسؤولية الحكومة) دون أن يتم إخضاع الجسم وأعضائه (وخصوصاً الرئيس) لمحاسبة المجلس التشريعي. كما أن المجلس لم ينجح بمهامه الرئيسية، والتي تشمل توحيد الأجهزة الأمنية وإخضاعها لسلطة القانون، لدرجة أن البعض بدأ يطالب بحله (32).

بعد وفاة الرئيس عرفات، أصدر روجي فتوح مرسوماً رئاسياً بتاريخ 2004/11/14 يقضي بتكليف "رئيس مجلس الوزراء بمهام رئيس مجلس الأمن القومي" والذي يسري من تاريخه. كما وينص المرسوم على نشره بالجريدة الرسمية (إلا أننا لم نجد لهذا المرسوم أثراً في الجريدة الرسمية) (33). عند تولي الرئيس عباس السلطة، قام بإصدار مرسوم رئاسي رقم 26 لسنة 2005 بشأن إعادة تشكيل مجلس الأمن القومي مستعيداً رئاسة هذا الجسم. ويتميز هذا المرسوم بتحديد صلاحيات هذا المجلس (34).

(30) KHALIL 2006: section 3.3.

(31) من الجدير بالذكر أن الرئيس عرفات أنشأ عام 1994 هيئة الأمن القومي الفلسطيني (قرار رقم 84 لسنة 1994) وجعله تابعاً للرئيس مباشرة ويكون السيد حكم بلعوي مفوضاً لها. من ناحية أخرى هناك أحاديث أحياناً عن "مجلس الأمن الأعلى" أو "المجلس الأعلى للأمن القومي" وباعتقادنا بأن هذا لا يتعلق بجسم آخر بل هو مرتبط بعدم الدقة في تسمية الجسم موضوع البحث في هذا الجزء من الدراسة.

(32) الشقائي 2004: 5.

(33) يمكن معاينة نص هذا المرسوم على الصفحة الرسمية لمركز المعلومات الوطني الفلسطيني:

<http://www.pnic.gov.ps/arabic/law/m2004/law1.html>

(34) أولاً، صياغة السياسات والخطط الأمنية وتحديد آليات تنفيذها وإصدارها بقرارات من الرئيس؛ ثانياً، تحديد المهام الأمنية للسلطة الوطنية وفقاً لمتطلبات الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإشراف

من الجدير بالذكر بأنه لا يوجد أي إشارة لمجلس الأمن القومي في القوانين التي تبناه المجلس التشريعي مؤخراً. من ناحية أخرى هناك مشروع قانون يتم تداوله بخصوص مجلس الأمن القومي، بحيث يرأسه رئيس الوزراء وهو ما يتلاءم أكثر مع النظام السياسي النيابي في فلسطين ومع النصوص الدستورية، ويمكن الحكومة من القيام بواجباتها الدستورية تجاه المواطنين بتحقيق قدر أكبر من الأمن. إلا أننا مع ذلك نبدي تحفظات تجاه هذا الحل بسبب الخصوصية الفلسطينية، سواءً من حيث طبيعة الأجهزة الأمنية واستمرار الصراع مع إسرائيل وخطط الأمن مع الدفاع، وخطط بناء الدولة بالتححرر والأجهزة الأمنية بالجماعات المسلحة، واستعمال السلاح ضد المدنيين بالمقاومة.

إبقاء مناصب رئيس السلطة ورئيس الوزراء في حزب واحد لفترة طويلة، كان سبباً في عدم تطور أزمة سلطة بين مؤسستي الرئاسة والحكومة بخصوص قضايا الأمن، بل على العكس تم التعاون بين مجلس الأمن القومي والحكومة، كما تم مثلاً في قرار مجلس الوزراء رقم 130 لسنة 2004 بشأن الترتيبات الأمنية والذي يعتمد على قرارات مجلس الأمن القومي في جلسته المنعقدة بمدينة رام الله بتاريخ 2004/1/25م بشأن الترتيبات الأمنية لضبط النظام العام وفرض سيادة القانون"، حيث أنشأت غرفة عمليات مركزية في الضفة الغربية وأخرى في قطاع غزة ومنح مجلس القضاء الأعلى مهمة الإشراف على هذه العمليات ومتابعة تنفيذها".

كما تم تبني قرار مجلس الوزراء رقم 44 لسنة 2004م بشأن الترتيبات الخاصة بالأمن الفلسطيني وفيه ترحب الحكومة بموافقة الرئيس ومجلس الأمن القومي على "خطة توحيد عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية ومنح الأولوية لتلبية احتياجات الأجهزة الأمنية" وترحب أيضاً بمصادقة السيد الرئيس ومجلس الأمن القومي "على قرار مجلس الوزراء بدفع رواتب منتسبي الأجهزة الأمنية من خلال البنوك فقط". وتطلب من "وزير المالية القيام بجميع الترتيبات الإدارية المطلوبة للشروع في تحويل رواتب منتسبي الأجهزة الأمنية للبنوك". ويُذكر أن هذا كان محور قرار مجلس الوزراء رقم 6 لسنة 2004م بشأن الأوضاع الأمنية في محافظات

على تنفيذها؛ ثالثاً، التنسيق بين العمل السياسي والعمل الأمني، والتأكد من مساهمة العامل الأمني في تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية؛ رابعاً، وضع الخطط اللازمة لحماية أمن الوطن والمواطن والإشراف على تنفيذها؛ خامساً، إقرار التشكيلات والتعيينات والتنقلات والترقيات التي تساهم في تنفيذ السياسات والخطط الأمنية؛ سادساً، إقرار الاتفاقيات الأمنية والإشراف على تنفيذها؛ سابعاً، إقرار الميزانيات والحسابات المتعلقة بالأمن وآليات صرفه؛ ثامناً، الإشراف المباشر على التنسيق الأمني مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية.

الضفة والقطاع، بالإضافة إلى المطالبة بملاحقة مرتكبي الاعتداءات المختلفة في الأراضي الفلسطينية.

بالمقابل لا يوجد شك لدى الحكومة بمسؤولياتها الأمنية، وهو ما يبرر قيام مجلس الوزراء من خلال قرار رقم 100 لسنة 2004 بتشكيل لجنة وزارية دائمة للشؤون الأمنية، يكون وزير الداخلية مقررها ووزير شؤون المفاوضات، وزير الزراعة، وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وزير الأشغال العامة والإسكان، وزير الشباب والرياضة وأمين عام مجلس الوزراء أعضاءً فيها. لكن الوضع لم يبق كما كان عندما بدأ تنافس حزبين على هزيمة المؤسسات التنفيذية للسلطة الفلسطينية، وما يجري منذ الانتخابات الأخيرة وخصوصاً الخلافات بخصوص الأجهزة الأمنية يدل على ذلك.

ثالثاً، التشريعات النازمة للمجتمع المدني في علاقته مع الأجهزة الأمنية

في هذا الجزء من الدراسة سنعرض المبادئ الدستورية ذات العلاقة بالمجتمع المدني لننتقل بعدها للتشريعات الفلسطينية النازمة له والتي تبين طريقة تعامل الأجهزة الأمنية مع المواطنين أفراداً وجماعات. إلا أن هذه القوانين تُفرغ من محتواها بسبب غياب نظام قضائي فعال يحاسب من يخرج عن القانون، بدون حصانة حتى لأولئك المخولين بتطبيق القانون بالقوة.

3.1. بعض المبادئ التي نص عليها القانون الأساسي

هناك بعض المبادئ التي نص عليها القانون الأساسي، والتي تشكل القاعدة القانونية لما تم تبنيه من تشريعات فلسطينية سابقة أو لاحقة لدخول القانون الأساسي حيز التنفيذ:

3.1.1. حق الفلسطينيين في المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات

تؤكد المادة 26 من القانون الأساسي على حق الفلسطينيين بالمشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات لتشمل جملة من الحقوق أبرزها، حق تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون. كذلك الحال حق تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون⁽³⁵⁾.

⁽³⁵⁾ من هنا يثور التساؤل المتعلق بمشروعية القرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء الفلسطيني السيد إسماعيل هنية والموجه إلى وزير الداخلية في 2006\5\13 والقاضي بوقف استقبال طلبات ترخيص الجمعيات الخيرية و/أو الهيئات الأهلية، وبناء على القرار عينة أصدر السيد/ أمين مقبول وكيل وزارة الداخلية و الأمن الوطني الفلسطيني بتاريخ 2006/5/22 القرار رقم (75 م و) لسنة 2006، القاضي بوقف استقبال طلبات الجمعيات الجديدة. وقد قام مركز الميزان لحقوق الإنسان و"أمان" الائتلاف من أجل المساواة

كما يشمل التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين عنهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون، بالإضافة إلى تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص. كما نصت أيضاً على حقهم في عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون. كما تنص المادة (5) من القانون على أن "نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني".

3.1.2. حق التنظيم النقابي والإضراب

بالإضافة إلى ما سبق، هناك نص واضح في المادة (25) والمتعلقة بحق العمل الذي يُعتبر "واجب وشرف" بأن "التنظيم النقابي حق ينظم القانون أحكامه"، وبأن "الحق في الإضراب يمارس في حدود القانون". إلا أن النقابات ما زال يحكمها تشريعات أجنبية، أردنية في الضفة الغربية ومصرية-انتدابية في غزة. هناك استثناء واحد وهو قانون نقابة المحامين، إذ تم تبني قانون رقم 3 لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة والذي تم تعديله في قانون رقم 5 لسنة 1999. كما قامت النقابة بتبني نظامها الداخلي سنة 2000 وتم تعديله سنة 2003.

3.1.3. حق تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام

نصت المادة 27 من القانون الأساسي على أن "تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام حق للجميع" وما يخضع للرقابة هو فقط مصادر تمويلها، فلا يجوز إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي". وبالتالي ضمن القانون الأساسي "حرية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبت، وحرية العاملين فيها". وحدود هذه الحرية هو ما جاء في القانون الأساسي بالإضافة إلى "القوانين ذات العلاقة". وحرية وسائل الإعلام مرتبطة بالحقوق الفردي لكل مواطن بحرية الرأي، كما تنص المادة 19: "لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في

والنزاهة بالتقدم بالدعوى أمام محكمة العدل العليا الفلسطينية، مطالبين بإلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء، وقرار وكيل وزارة الداخلية والأمن الوطني، القاضيين بوقف تسجيل جمعيات خيرية و/أو هيئات أهلية جديدة. لكن على أرض الواقع، ومن خلال الاستفسار عن آخر مستجدات هذه القضية، يبدو أنه تم استئناف عملية قبول طلبات التسجيل والسير بإجراءات التسجيل مع العلم وأنة وفي خلال عملية إيقاف استقبال الطلبات استمر النظر ففي الطلبات التي تم تقديمها ففي تاريخ سابق لصدور القرار. أنظر:
<http://www.hrinfo.net/palestine/mezan/2006/pr0619.shtml> [تم الدخول في 23/8/2006].

التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون".

3. 1. 4. استقلالية الجامعات والمعاهد العليا ومراكز البحث العلمي

هذا ما ورد في المادة 24 والمخصصة للحق في التعليم والذي يقع تحت إشراف السلطة الفلسطينية الملزمة برفع مستواه؛ كما يلزم القانون الأساسي السلطة بتشجيع البحث العلمي والإبداع الأدبي والثقافي والفني دون أن تمس في 'استقلالية الجامعات والمعاهد العليا ومراكز البحث العلمي'. إلا أن القانون الأساسي يفرض تقييدات على التجارب الطبية ضمن حدود القانون (م.16).

3. 1. 5. رعاية فئات متضررة في المجتمع الفلسطيني

عند الحديث عن خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة في المادة 22، يخص القانون الأساسي فئات متضررة في المجتمع الفلسطيني بعناية خاصة وهي 'أسر الشهداء والأسرى ورعاية الجرحى والمتضررين والمعاقين' ويلزم السلطة الوطنية بتوفير خدمات التعليم والتأمين الصحي والاجتماعي لهم ويترك تنظيمها للقانون.

3. 1. 6. النظام الاقتصادي وصون الملكية الخاصة

يحدد القانون الأساسي النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر (م. 21) ويكفل أيضاً حرية النشاط الاقتصادي، وينظم القانون قواعد الإشراف عليها وحدودها. ويضع القانون الأساسي قيوداً على انتزاع الملكية والاستيلاء على العقارات أو المنقولات، فلا يمكن ذلك إلا: أولاً، للمنفعة العامة؛ ثانياً، ووفقاً للقانون؛ ثالثاً، في مقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي. أما المصادرة فهي غير ممكنة إلا بحكم قضائي.

3. 1. 7. حرية ممارسة الشعائر الدينية

تنص المادة 18 من القانون الأساسي "حرية العقيدة والعبادة وممارسة الشعائر الدينية مكفولة" وهي مادة يجب قراءتها على ضوء المادة 4 من القانون الأساسي والتي تنص على أن 'الإسلام هو الدين الرسمي في فلسطين ولسائر الديانات السماوية احترامها وقدسيتها' وبالتالي قد تُفهم المادة 18 على أن حرية ممارسة الشعائر الدينية لا تشمل بالضرورة كل الديانات وبأنها محصورة بالديانات السماوية الثلاث. كما تنص المادة 18 نفسها على شروط ممارسة الشعائر

الدينية وهي "عدم الإخلال بالنظام العام أو الآداب العامة" وهي مصطلحات عامة يمكن استغلالها بتبني تفسير واسع لها لتشمل أيضاً عدم المساس بالمشاعر الدينية للأكثرية.

3. 1. 8. الحرية الشخصية وضمانات حقوق السجناء

هناك مبادئ ينص عليها القانون الأساسي بما يخص سلب الحرية الشخصية إذ تنص المادة 11 "1- الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مكفولة لا تمس. 2- لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون، ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي، ولا يجوز الحجز أو الحبس في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون". أما المادة 12 فتتص على ضرورة إبلاغ "كل من يقبض عليه أو يوقف بأسباب القبض عليه أو إيقافه، ويجب إعلامه سريعاً بلغة يفهمها بالاتهام الموجه إليه، وأن يمكن من الاتصال بمحام، وأن يقدم للمحاكمة دون تأخير". كما ينص القانون الأساسي (م. 13) على أن "لا يجوز إخضاع أحد لأي إكراه أو تعذيب، ويعامل المتهمون وسائر المحرومين من حرياتهم معاملة لائقة"؛ كما تنص أيضاً أن "يقع باطلاً كل قول أو اعتراف صدر بالمخالفة لأحكام الفقرة الأولى من هذه المادة".

3. 2. التشريعات الأمنية ذات العلاقة بالمجتمع المدني

بالإضافة إلى ما سبق من قوانين متعلقة بالأجهزة الأمنية بطريقة مباشرة هناك قوانين أخرى ترتبط بالأمن بطريقة غير مباشرة، وهي تتلاءم بدرجات متفاوتة مع القانون الأساسي ومع المواثيق الدولية ولكننا سنأتي على ذكره في حينه.

الجدول رقم (1)

القوانين الأمنية ذات الصلة بالمجتمع المدني

القانون	تبناه الرئيس	تم نشره في الجريدة الرسمية (ج. ر.)
قانون رقم 9 لسنة 1995 بشأن المطبوعات والنشر	1995/6/25	1995/8/29 ج.ر. 6
قانون رقم 2 لسنة 1998 بشأن الأسلحة النارية والذخائر	1998/5/20	1998/6/8 ج.ر. 23
قانون رقم 6 لسنة 1998 بشأن مراكز الإصلاح والتأهيل "السجون"	1998/5/28	1998/7/1 ج.ر. 24
قانون رقم 12 لسنة 1998 بشأن الاجتماعات العامة	1998/12/28	1999/3/13 ج.ر. 28
قانون رقم 1 لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية	2000/1/16	2000/2/29 ج.ر. 32
قانون رقم 3 لسنة 2005 بتعديل بعض أحكام قانون مراكز الإصلاح والتأهيل "السجون" رقم 6 لسنة 1998	2005/1/11	2005/4/23 ج.ر. 54

بداية نريد أن ننوه إلى نقطة مهمة: إن قارنا بين القوانين المتعلقة بالأجهزة الأمنية والقوانين المتعلقة بالمجتمع المدني نجد أن التشريعات التي تقيد المجتمع المدني وتنظم طريقة مشاركة المواطنين في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية كثرت في السنوات الأولى للسلطة الفلسطينية زمن الرئيس عرفات (بما يخص الاجتماعات العامة، المطبوعات والنشر، الأسلحة، السجون، الجمعيات...)، أما القوانين المقيدة للأجهزة الأمنية في ممارستها لسلطاتها القانونية فقد كثرت في السنوات الأخيرة وخصوصاً منذ تولي محمود عباس منصب الرئاسة.

3. 2. 1. قانون رقم 9 لسنة 1995 بشأن المطبوعات والنشر

كان هذا القانون من أول القوانين التي تم تبنيها من قبل "المجلس" المعين من قبل منظمة التحرير قبل انتخاب المجلس التشريعي وهو موضوع جرت فيه الكثير من المخالفات سواء بعدم التقيد بمحتواه، سواء لكونه يمنح سلطات واسعة لذوي الاختصاص للتحكم بطريقة غير مباشرة بوسائل الإعلام مستغلين الثغرات الموجودة في القانون. إذ أن حرية الصحافة في تقديم "الأخبار والمعلومات والتعليقات" تُمارس في حدود القانون وفي إطار الحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة واحترام حرية الحياة الخاصة للأخريين وحرمتها" (م. 2). إلا أن القانون يفرض عليها القيام بتقييد النفس وذلك عن طريق الامتناع عن نشر ما يتعارض مع النظام العام (م. 7). ويحدد القانون أيضاً شروطاً بخصوص مصادر التمويل، العمل مع جهات أجنبية، رئيس التحرير، المسؤولية عن النشر، شروط إدارة وملكية المطبوعة.

كما يلزم القانون الصحفي والشركة الصحفية والحزب السياسي بالحصول على رخصة بينما يلزم وكالات الأنباء الفلسطينية والأجنبية الحصول على رخصة لإصدار النشرات من وزير الإعلام بناء وعلى تتسيب من مدير عام المطبوعات والنشر؛ ويحدد القانون الإجراءات لذلك (م. 17-20). يلزم القانون الوزير بأن يصدر قراره خلال 30 يوماً وإن كان الجواب رفضاً عليه تعليل ذلك؛ ويكون الرفض قابلاً للطعن أمام محكمة العدل العليا (م. 17). كما ويحدد القانون طرق إلغاء الرخصة أو التنازل عنها (م. 22-23). ويحدد القانون ما يُحذر نشره أو حتى جلبه من الخارج والاستثناءات لهذا الحظر (م. 37-38). ويحدد جرائم المطبوعات والعقوبات عليها (42-48).

3. 2. 2. قانون رقم 2 لسنة 1998 بشأن الأسلحة النارية والذخائر

يلغي هذا القانون بشكل صريح ما كان سارياً قبلها في قطاع غزة (قانون الأسلحة النارية رقم 20 لسنة 1922 وتعديلاته) وفي الضفة الغربية (قانون الأسلحة والذخيرة رقم 34 لسنة 1952 وتعديلاته) (م. 33). و"لا تسري أحكام هذا القانون الخاصة بحمل السلاح وإحرازه وحيازته على أسلحة السلطة الوطنية الفلسطينية المسلمة إلى قوات الأمن الفلسطيني المأذون لهم بحملها في حدود القوانين المعمول بها" (م. 31).

بحسب ذلك القانون تُمنح وزارة الداخلية فقط حق ترخيص الأسلحة التي يُشار إليها في ملاحق القانون نفسه وشروط منحها ومدة سريانها. كما يمنح وزير الداخلية الحق في حالة معينة بسحب الأسلحة المرخصة (م. 12). يحظر القانون حمل الأسلحة في المحلات العامة وفي المؤتمرات والاجتماعات والحفلات العامة والأفراح، كما ويمنع التظاهر بحمل السلاح (م. 14). كما أنه يحصر بالسلطة الفلسطينية فقط أو بترخيص منها (وزارة الداخلية) إمكانية صنع وتصليح واستيراد الأسلحة والذخائر والاتجار بها في الأراضي الفلسطينية (م. 17-24). كما يحدد القانون العقوبات لمن يُخالف ذلك القانون (م. 25).

إلا أن الرئيس الفلسطيني السابق ياسر عرفات، وبعد أقل من 20 يوم من إصداره للقانون السالف الذكر وقبل يومين من نشره في الجريدة الرسمية (أي في 1998/6/6) أصدر القرار رقم 26 لسنة 1998 (والذي يسري من تاريخه)؛ ومن خلاله ألحق الإدارة العامة لترخيص الأسلحة والذخائر بالشرطة ويفوض مدير عام الشرطة جميع الصلاحيات المخولة للوزير بمقتضى القانون. التساؤل الذي قد يطرح نفسه الآن هو التالي: بأي صفة اتخذ الرئيس الفلسطيني هذا القرار؟ إن الرئيس عرفات، وإن وقع على القرار بصفته رئيساً لرئيس اللجنة

التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، إلا أنه اعتمد بذلك على صلاحياته لكونه أيضاً وزيراً للداخلية وبما يخوله القانون رقم 2 لسنة 1998 بشأن الأسلحة النارية والذخائر (مع العلم أنه لم يكن بعد سارياً لأنه، وبحسب المادة 34 منه، يسري بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية) وخاصة المادة 32 منه والتي تمنح وزير الداخلية الحق في "أن يعين النماذج المطلوبة بمقتضى أحكام هذا القانون وأن يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه". وبالتالي يحق لوزير الداخلية ضمن إطار هذا القانون أن يصدر قراراً مغايراً للقرار رقم 26 لسنة 1998 السالف الذكر دون أن يتجاوز الصلاحيات المخول بها بحسب القانون.

إن قضية سحب السلاح غير المرخص أصبح أولوية بالنسبة للسلطة الفلسطينية بعد سنوات الانتفاضة الثانية ولكن في الوقت نفسه كانت هناك مشكلة بسحب سلاح المقاومة وتمييزها عن الأسلحة غير القانونية التي تستعمل لأهداف إجرامية. أما سلاح المقاومة، فهل يُعقل أن تسحب الأسلحة في خارج إطار حل سلام شامل ينهي الصراع العربي الإسرائيلي؟ وهل يُعقل أن تنتهي المقاومة دون أن ينتهي الاحتلال؟ مع العلم طبعاً أن المقاومة لا تنحصر بالمقاومة المسلحة، وإن لا تستثن ذلك طبعاً مع العلم أن استعمال السلاح لتحقيق أهداف وطنية ومنها لتفعيل حق الشعوب لتقرير المصير يجب أن يتم في إطار وحدود القانون الدولي الإنساني، وهو ملزم للدول والجماعات المسلحة بغض النظر عن مخالقات الجانب الآخر.

3. 2. 3. قانون رقم 6 لسنة 1998 بشأن مراكز الإصلاح والتأهيل "السجون"

لقد ألغى هذا القانون كل "من قانون السجون رقم 3 لسنة 1946 المعمول به في محافظات غزة وقانون السجون رقم 23 لسنة 1952 المعمول به في محافظات الضفة الغربية وأية أحكام أخرى تتعارض مع أحكامه" (م. 66).

لقد منح القانون صلاحية إنشاء مراكز للإصلاح والتأهيل لوزارة الداخلية تكون تابعة للوزارة وتتولى المديرية العامة لمصلحة مراكز الإصلاح والتأهيل إدارتها والإشراف عليها ويكون تعيين المدير العام من قبل وزير الداخلية (م. 3-4). وبحسب المادة 6 لا يجوز إدخال النزيل إلى المركز إلا بموجب مذكرة قانونية ويحظر إبقاؤه في المركز بعد انتهاء المدة المحددة قانوناً في المذكرة. كما ويتعين على مأمور المركز التثبت من هوية النزيل وقانونية المذكرة. كما وينظم القانون طريقة التعامل مع النزلاء المرضى ويلزم بتوفير العلاج لهم ويضع الشروط لإحالتهم للمستشفى (م. 13-16). كما ويضمن القانون حق النزيل بالإطلاع على

الأوراق القضائية الخاصة بهم وتقديم الشكاوى للجهات المختصة (م. 17-18). كما ينظم عملية الدخول للمراكز بالأسلحة والحالات والطريقة التي يمكن فيها استعمال السلاح والتحقيق الإداري في حال وقوع مثل هذا الحادث (م. 19-23).

كما وينص القانون على الفصل بين النزلاء بحسب الجنس (فصل الذكور عن الإناث) والفئات العمرية (مراكز خاصة للأحداث) وبحسب طبيعة الجريمة المقترفة. كما يخص المرأة الحامل بمعاملة تتلاءم مع حالتها (م. 27-29). ويلزم القانون القائمين على مصلحة السجون بتوفير الضروري لتعليم وتنقيف النزلاء (م. 30-36). ويضمن القانون حقوقاً أساسية للنزيل منها الحق بتأدية فرائضه الدينية وعدم التعذيب أو مخاطبته ببذاءة... (م. 37). كما ينظم القانون عملية نقل النزلاء وتدريبهم وتشغيلهم (م. 38-44) والزيارات (م. 52-58)؛ كما يضع القانون الشروط الضرورية لتخفيف العقوبات وحق الرئيس بالعتف (م. 45-48) وشروط إطلاق سراح النزلاء وطريقة التعامل مع المحكوم عليهم بالإعدام وإمكانية إنزال العقوبات التأديبية بحق النزلاء (م. 59-64).

ومن بين القوانين التي تبناها روجي فتوح أثناء شغله لمنصب رئيس السلطة الفلسطينية حتى انتخاب خلف للرئيس عرفات كان قانون رقم 3 لسنة 2005 القاضي بتعديل بعض أحكام قانون مراكز الإصلاح والتأهيل "السجون" رقم 6 لسنة 1998. بحسب هذا القانون يُستبدل حكم الإعدام بالسجن المؤبد للمرأة الحامل إذا ولدت طفلاً حياً؛ كما ويقضي أيضاً بأن ما يطبق بحسب قانون العمل على الإصابات أثناء العمل ينطبق على النزلاء الذين يصابون في المراكز.

بحسب المادة 63 "يصدر الوزير الأنظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذ هذا القانون" لكن كما كان الحال بالنسبة للقرار المتعلق بالأسلحة والذخائر السابق الذكر، أصدر الرئيس القرار رقم 23 لسنة 1998 بشأن المديرية العامة لمراكز الإصلاح والتأهيل والذي تم نشره في نفس العدد الذي نشر فيه القانون رقم 6 لسنة 1998 وينطبق عليه ما تم ذكره بخصوص القرار رقم 26 لسنة 1998 والإشكاليات الإجرائية المرتبطة به. والقرار رقم 23 كالقرار رقم 26 يلحق الإدارة العامة لمراكز الإصلاح بالشرطة ويفوض مدير الشرطة بجميع الصلاحيات المخولة للوزير بمقتضى القانون.

نهاية نود أن نشير إلى إن تلك النصوص القانونية وإن كانت ضرورية إلا أن واقع الصراع مع إسرائيل وقيام الأخيرة بتدمير البنية التحتية في الأراضي الفلسطينية وتدمير مؤسسات السلطة الفلسطينية ومن ضمنها السجون جعل الكثير من أحكام هذا القانون نصوص رنانة فقط دون أي محتوى. ومن الجدير بالذكر أن هناك الكثير من المنظمات غير الحكومية الأجنبية والمحلية في الأراضي الفلسطينية والتي تهتم بموضوع معاملة السجناء وهي تقوم بزيارات دورية للسجون للتأكد من وضع السجناء بالتنسيق مع مديرية الشرطة العامة وإدارة السجون وضمن حدود القانون. هذا الموضوع كان أحياناً كثيرة موضوع انتقاد شديد للسلطة الفلسطينية.

3. 2. 4. قانون رقم 12 لسنة 1998 بشأن الاجتماعات العامة

بحسب هذا القانون يحق للمواطنين عقد الاجتماعات العامة والندوات والمسيرات بحرية وفقاً للضوابط التي ينص عليها القانون (م. 2). الشرط الوحيد هو أن يقوم المنظمون بتقديم إشعار للمحافظ أو لمدير الشرطة 48 ساعة على الأقل من موعد عقد الاجتماع مبينين الزمان والمكان والغرض من الاجتماع؛ ويفترض بأنه يوافق إذا لم يبعث برد بعد 24 ساعة على الأكثر من استلامه الإشعار. ويمكن للمحافظ أو لمدير الشرطة أن يضعا ضوابط على مدة أو مسار الاجتماع المنصوص عليه؛ على أن يبلغوا المنظمين خلال 24 ساعة من تلقيهم الإشعار (م. 3-4). كما يلزم القانون ذوي الاختصاص بتوفير الحماية دون المس بحرية المتجمعين وسير عملية الاجتماع (م. 5) ويقضي بعقوبة لمن يخالف أحكام هذا القانون (م. 6). كما ويمنح هذا القانون وزير الداخلية سلطة إصدار "اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون" (م. 7) ويلغي ما سبقه من تشريعات متعلقة بالموضوع نفسه وهي عثمانية المصدر وسارية في غزة وأردنية المصدر وسارية في الضفة.

3. 2. 5. قانون رقم 1 لسنة 2000م بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

إن إنشاء الجمعيات والهيئات إذن هو حق دستوري كما جئنا على ذكره سابقاً، وطريقة ممارسة هذا الحق جاء عبر هذا القانون. تنص المادة 1 منه على أن للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية بما في ذلك الحق في تشكيل وتسيير الجمعيات والهيئات الأهلية وفقاً لأحكام هذا القانون". من ثم يعالج القانون بفصله التسعة كل ما يتعلق بإنشاء الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ومنها: التسجيل، حقوق وواجبات الجمعيات والهيئات، مجلس الإدارة، الإدماج والاتحاد، الشؤون المالية، الجمعيات

الخيرية والهيئات الأجنبية. وقد صدر أيضاً قرار مجلس الوزراء رقم 9 لسنة 2003م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000.

من الملاحظ أن القانون الفلسطيني الجديد لا يتكلم عن الترخيص والذي كان إلزامياً بحسب القانون الساري قبل دخول القانون الجديد حيز التنفيذ؛ والترخيص هو بمثابة الإذن المسبق للسلطة المختصة لمزاولة الجمعية أو الهيئة لمهامها بل حتى لتأليف الجمعية. ففي الضفة الغربية كان قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية رقم 33 لسنة 1966 يلزم بحسب المادة 5 منه بضرورة "الحصول على ترخيص خطي" من وزير الشؤون الاجتماعية قبل تأليف الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية. بعدها فقط تباشر الجمعية أو الهيئة إجراءات التسجيل بحسب القانون نفسه وتكون شهادة التسجيل بتوقيع وختم الوزير بينة قانونية على التسجيل حسب الأصول.

أما قانون الجمعيات العثماني لسنة 1327 هـ الذي كان سارياً في قطاع غزة فقد نص في المادة 2 منه على أن "تأليف الجمعية لا يحتاج إلى الرخصة في أول الأمر ولكنه يلزم في كل حال ... إعلام الحكومة بها بعد تأسيسها". بالتالي فإن القانون العثماني يلزم فقط بإخبار الحكومة وذلك لتنماشى مع المادة 6 من القانون نفسه والتي تمنع منعاً باتاً لتأليف للجمعيات السرية (م. 6). أما الجمعيات "خادمة المنفعة العامة" فهي تحتاج لمصادقة الدولة (م. 17). ولهذا جاءت الأوامر العسكرية الثلاث لتعديله بالتدرج: أولاً، الأمر رقم 686 والذي يسري منذ 1981/6/23: فقد ألزم بالتسجيل لدى السلطة المختصة التي أصبحت تعني "من يعينه قائد المنطقة سلطة مختصة لأغراض هذا القانون" والذي يمكنه أن يرفض التسجيل دون أي ذكر لإمكانية الطعن كما يمكنه حل الجمعية وتكون إحدى الأسباب لذلك إذا مارست الجمعية نشاطاً سياسياً" (م. 8: 6). ثانياً، الأمر رقم 832 والذي يسري منذ 1983/10/10: فقد أضاف فرع ب للمادة 17 الأنفة الذكر وتتضمن: "يحظر على الجمعية تقديم الخدمات للجمهور بدون ترخيص من السلطة المختصة". ثالثاً، الأمر رقم 843، والذي يسري منذ 1984/2/9: فقد ألزم بضرورة إشعار السلطة المختصة فيه "بإشارة إلى مكان الاجتماع ويوم وساعة عقده وجدول أعماله" ولا يجب أن يتم الاجتماع بطريقة مختلفة لما ورد في الإشعار.

ألغى قانون الجمعيات رقم 1 لسنة 2000 القانون الأردني والعثماني الذين كانا ساريين (م.43) ومعهما ضمناً الأوامر العسكرية الثلاثة المعدلة للقانون العثماني وبقي التسجيل ملزماً، لدى وزارة الداخلية⁽³⁶⁾، للجمعية أو الهيئة الموجودة وذلك لممارسة مهامها بحسب القانون. وبالتالي فإن التسجيل خطوة تتبع تأسيس الجمعية ولا تسبقها. إذا لم تحصل الجمعية أو الهيئة على جواب خلال شهرين من طلب التسجيل يُعتبر ذلك بمثابة قبول. في حالة الرفض، الوزير ملزم بوضع الأسباب مع إمكانية الطعن لدى المحكمة المختصة. إلا أن الممارسة على أرض الواقع تُظهر بأن ذلك الوقت المحدد قد يطول أكثر من المدة المخصصة للجواب وأن الأسباب لرفض التسجيل قد تتجاوز التأكد من تطابق الجمعية مع الشروط التي يفرضها القانون. كما أن هناك مشروع قانون معدل يتم تداوله حالياً يحتوي على تراجع كبير لما تم تحصيله من في هذا القانون وهو يواجه انتقادات شديدة من قبل ممثلين عن المنظمات الأهلية.

كما أن هناك مثل يظهر بوضوح رغبة السلطة التنفيذية استمرار الرقابة على المنظمات الأهلية بطريقة تتجاوز نص القانون المذكور وتم ذلك عن طريق تأسيس "وزارة لشؤون المنظمات الأهلية" (تم تحديد صلاحياتها بالمرسوم الرئاسي رقم 4 لسنة 1999). من غير المنطقي أن تكون هناك وزارة تتابع عمل المنظمات الأهلية لأنها وبحسب تعريفها هي غير حكومية! بعد تغييرات حكومية تم إنشاء "هيئة شؤون المنظمات الأهلية" (مرسوم رئاسي رقم 8 لسنة 2002) يكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة، ويكون لها ميزانية مستقلة وتتبع مجلس الوزراء، وتؤول إليها جميع الصلاحيات والاختصاصات التي كانت المناطة بوزارة شؤون المنظمات الأهلية. لتصبح الهيئة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 149 لسنة 2004 "هيئة حقوق الإنسان و شؤون المنظمات الأهلية" وتم لاحقاً تحديد صلاحياتها (قرار مجلس الوزراء رقم 159 لسنة 2004) ومن ثم إلغائها (قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2006) قبل أقل من 20 يوم من الانتخابات التشريعية. من الجدير بالذكر أن من بين اختصاصات تلك الهيئة كانت: "الترشيد والإشراف على برامج تدريب حقوق الإنسان للأجهزة الأمنية"⁽³⁷⁾.

⁽³⁶⁾ وليس وزارة العدل كما كان مشروع القانون والذي تم تعديله من قبل الرئيس عرفات في آخر لحظة.

⁽³⁷⁾ قامت مجموعة من الباحثين في معهد الحقوق بتحضير ورقة تم تقديمها لليونسيف في إطار مشروع تعديل قانون الطفل؛ وقد تمت الاستعانة هنا ببعض الاستنتاجات التي توصل اليها الباحثون لها.

1.3. النظام القضائي الفلسطيني

لقد نال نظام العدالة الفلسطيني حصته من الدمار جراء الاحتلال الإسرائيلي في الوقت الذي حافظ به على الأنظمة القانونية المختلفة التي كانت موجودة في غزة والضفة الغربية مجرياً تعديلات تخدم مصلحة المحتل وبالرغم من التحديدات التي يفرضها القانون الدولي الإنساني والذي يسري زمن الاحتلال أيضاً. خلال فترة الاحتلال الإسرائيلي عانى الفلسطينيون من نقص في الحماية القانونية بسبب غياب سلطة قضائية مستقلة وبسبب خضوع المحاكم الفلسطينية للضابط الإسرائيلي المسؤول عن القضاء والتي بدأت تفقد الكثير من صلاحياتها لصالح المحاكم العسكرية، التي اقتصت أساساً بقضايا الأمن فقط. في الوقت نفسه قام الاحتلال بإعادة إحياء أنظمة الطوارئ البريطانية وتطبيقها على الفلسطينيين فقط بينما تم الفصل بشكل تدريجي بين الإسرائيليين الذين يستوطنون الأراضي الفلسطينية عن المواطنين الأصليين ولم يكن من اختصاص المحاكم الفلسطينية البت في قضايا يكون أحد الأطراف فيها إسرائيلياً⁽³⁸⁾.

1.3.1. وضع القضاء الفلسطيني المترهل

لم يتغير وضع القضاء مباشرة بعد قيام السلطة الفلسطينية. بل على العكس إذ أن من التزامات السلطة الفلسطينية كان "كبح أعمال الإرهاب والجريمة والتحريض" تجاه مواطنين ودولة إسرائيل واتخاذ كافة التدابير القانونية الضرورية ضدهم (المادة 15). هذا أدى إلى تجاوز القضاء، فقامت السلطة التنفيذية مستعينة بالأجهزة الأمنية (بل قد تم استحداث جهازاً خاصاً لتحقيق ذلك الهدف) بملاحقة مرتكبي "أعمال عنف" أو ببساطة من يعارض اتفاقيات السلام أو يعيق تنفيذ بعض بنودها. بكلمات أخرى، كان هناك تناقض بين مسيرة السلام وبين مسيرة الديمقراطية (والذي يشكل استقلال القضاء أحد مقوماته الأساسية)⁽³⁹⁾.

أما أهم ما تم تحقيقه زمن السلطة الفلسطينية في مجال القضاء هو تبني رزمة من التشريعات المتعلقة بالقضاء، وهي التي كانت ضرورية لتفعيل التقارب المرجى بين النظامين القضائيين في غزة والضفة الغربية. أهم هذه القوانين: قانون رقم 2 لسنة 1994 بشأن مد ولاية المحكمة العليا بغزة لتشمل منطقتي ولاية السلطة الوطنية الفلسطينية؛ قانون التحكيم رقم 3 لسنة 2000؛ قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001 والتي تم تعديلها بقانون

⁽³⁸⁾ SHEHADEH 1992: 26.

⁽³⁹⁾ KHALIL 2006: section I.3.

رقم 5 لسنة 2005؛ قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001؛ قانون البينات في المواد المدنية والتجارية رقم 4 لسنة 2001؛ قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001 والذي تم تعديل بعض أحكامه بقانون رقم 2 لسنة 2005؛ قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002؛ قانون رسوم المحاكم النظامية رقم 1 لسنة 2003؛ قانون التنفيذ رقم 23 لسنة 2005.⁽⁴⁰⁾

كما تم تبني قانون السلطة القضائية رقم 15 لسنة 2005 ولكن المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية حكمت في الطعن رقم 2005/5 بعدم دستوريته واعتبار أنه لم يكن. كما قام رئيس السلطة الفلسطينية بتبني عدة قرارات بقانون تتعلق بالقضاء وهي الآن مجهولة المصير من حيث سريانها، وذلك بسبب مخالفتها للقواعد الدستورية الخاصة بحق الرئيس بتبني القرارات بقوانين، وأهمها: قرار بقانون رقم 2 لسنة 2006 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2006؛ قرار بقانون رقم 5 لسنة 2006 بشأن قانون معدل لأحكام في قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2001؛ قرار بقانون رقم 7 لسنة 2006 بشأن محكمة الجنايات الكبرى؛ قرار بقانون رقم 8 لسنة 2006 معدل لقانون الإجراءات الجزائية؛ قرار بقانون رقم 9 لسنة 2006 معدل لقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001.

مشاكل أخرى بدأت تظهر على السطح، تتعلق بطول الفترة الزمنية للبت في القضايا المرفوعة أمام المحاكم وهي مرتبطة بدورها بوضع البنية التحتية للمحاكم وبوضع الموارد البشرية المتوفرة، كما ترتبط بشكل مباشر بصعوبات التنقل من مدينة لأخرى للعاملين في مجال العدالة؛ هنا أيضاً قد تم تركيز جهود كثيرة مؤخراً وبدعم أجنبي مميز⁽⁴¹⁾. كما عانى القضاء الفلسطيني من عدم وضوح في الإجراءات المتعلقة بتعيين القضاة والخلط بين صلاحيات مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل. ومن الجدير بالذكر أن القرار بقانون رقم 2 لسنة 2006 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2006 (والذي تبناه الرئيس عباس بعد فوز حماس في الأغلبية في المجلس التشريعي ولكنه عرضه على المجلس التشريعي قبل أن

⁽⁴⁰⁾ يمكن معاينة عدم وجود منطوق أو مخطط تشريعي يراعي الأولويات في التشريع وهي حالة مرتبطة بقطاعات أخرى؛ فكيف يقوم المجلس التشريعي بتبني قانون إجراءات جزائية أو مدنية وتجارية موحدة دون أن يكون هناك قانون عقوبات أو قانون مدني موحد؟

⁽⁴¹⁾ نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر مشروع bridge بدعم USAID وعن طريق UNDP؛ مشروع الإتحاد الأوروبي المتعلق بتدعيم القضاء... وهي مشاريع مجمدة حالياً بسبب المقاطعة الدولية المفروضة على السلطة الفلسطينية.

يتولى المجلس الجديد مهامه) كان قد منح معظم سلطات وزير العدل لرئيس مجلس القضاء الأعلى (42).

1.3.2. المحاكم الفلسطينية المتخصصة بالأمن

خلال فترة السلطة الفلسطينية كان هناك نوعان من المحاكم المتعلقة بقضايا الأمن: المحاكم العسكرية ومحاكم أمن الدولة. اختصت الأولى بحسب نص المادة 101 من القانون الأساسي بالشأن العسكري، وحددت طريقة إنشائها بقانون خاص، لكن المجلس التشريعي لم يتبن أي قانون بهذا الخصوص (43). إلا أن المحاكم العسكرية موجودة وهي تطبق حتى الآن قانون العقوبات الثوري وقانون الإجراءات الجزائية الصادرة عن منظمة التحرير عام 1979 (44). أما قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005، الذي ستقوم بتقديمه لاحقاً، فقد جاء على ذكر المحاكم العسكرية في المادة 95 (مشيراً إلى تطبيقها قانون العقوبات العسكري) بينما حدد قانون الخدمة الأنف الذكر في المادة 98 الجرائم التي تنتظر بها المحاكم العسكرية.

في الوقت نفسه مارست محاكم أمن الدولة سلطاتها بناء على قرارات صادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية (45). فكان ذلك من خلال القرار رقم 49 لسنة 1995 القاضي بإنشاء محكمة أمن دولة عليا، لكن المرسوم المذكور أعلاه لم يحدد صلاحيات هذه المحكمة بل جاء ذلك في القرار رقم 15 لسنة 1998 وبالتحديد المادة الأولى منه (46). كل ما سبق يدل على أن محاكم أمن الدولة مخالفة للقانون الأساسي ولا يمكن اعتبارها محاكم عسكرية، بخاصة لأن القرار رقم 49 لسنة 1995 المذكور أعلاه اتخذ قرار الحاكم العام لقطاع غزة رقم 55 لسنة 1964 بشأن تشكيل المحاكم العسكرية وصلاحياتها كأساس قانوني وهذا الأخير يعتمد بدوره على نظام الدفاع (الطوارئ) الصادر في عام 1945 كأساس قانوني وهو نظام قام القانون

(42) إلا أن هذه القضية تحتاج لتعمق أكبر وهي تخرج عن موضوعنا الأساسي هنا لكننا نكتفي بالتذكير بوجود نسخة عن مشروع قرار معدل لقانون السلطة القضائية يحظى بموافقة الأكثرية والمعارضة في المجلس التشريعي.

(43) KHALIL 2006: section I.3.

(44) PICCR 2005: 83.

(45) PICCR 2002: 108.

(46) وبالرغم من وجود النصوص الصادرة عن منظمة التحرير الأنفة الذكر إلا أن محاكم أمن الدولة طبقت في الضفة الغربية قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 9 لسنة 1961 بينما طبقت في غزة قانون العقوبات (الانتدابي) رقم 74 لسنة 1936 وقانون العقوبات الثوري لسنة 1979. أنظر: PICCR 2002: 108.

الأساسي بإلغائه بطريقة مباشرة (مادة 114). يُذكر أن وضع محاكم أمن الدولة كان غير واضح بين العامين 2003-2004 وإن كانت على أرض الواقع غير فاعلة كما قام وزير العدل السابق بتبني قرار مكتوب يقضي بإلغاء محاكم أمن الدولة وتحويل القضايا المرفوعة أمامها للمحاكم النظامية العادية (47). مع ذلك لم يصدر قرار من رئيس السلطة الفلسطينية لإلغاء القرار السابق ولم يتم تطبيق قرار الوزير المذكور آنفاً، فلم يتم تحويل القضايا التي تم البت بها في محاكم أمن الدولة للمحاكم النظامية (48) (49).

خلال الانتفاضة الثانية، تم استهداف مؤسسات السلطة الفلسطينية من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلي وحلت الفوضى في معظم الأراضي الفلسطينية وخصوصاً من الناحية الأمنية (50). ظاهرة انتشار الأسلحة وضعف السلطة الفلسطينية ومؤسساتها عقدت الأمور أكثر مما كانت. في تلك الفترة لم تعمل المحاكم العسكرية كما يجب: ففي العام 2004 مثلاً تم تقديم القليل من الحالات أمام القضاء العسكري مع العلم أن 90% من الجرائم المرتبطة التي تم اقترافها باستعمال السلاح بطريقة غير قانونية كانت لرجال الأمن (51).

إن عدم قدرة القضاء النظامي والعسكري على تحقيق العدالة جعلت الكثيرين يحولون أنظارهم نحو قضاء غير نظامي أو موازي وهو يهدف لحل النزاعات خارج إطار المحاكم، مما منح العشوائية أحياناً والانتماءات الحزبية أو للأجهزة الأمنية أحياناً أخرى وزناً أكبراً في المجتمع الفلسطيني. كما كان هناك ميلاً متزايداً في الشارع الفلسطيني لأخذ القانون باليد مما أدى إلى الكثير من ردود الفعل وعمليات الانتقام التي تتجاوز الأفراد الذين يرتكبون الجرائم لتصل أيضاً إلى أقاربهم وممتلكاتهم أيضاً.

نشير أخيراً إلى القرار بقانون رقم 7 لسنة 2006 الذي أتينا على ذكره سابقاً والذي أنشأ "محكمة الجنايات الكبرى" مركزها القدس وتتخذ مؤقتاً في غزة وأريحا وفي أي محافظة بناء

(47) PICCR 2005: 84.

(48) في 2005/06/12 مثلاً، قام الرئيس عباس بالموافقة على قرار الإعدام بحق أربع أشخاص كان أحدهم قد حكمت عليه محكمة أمن الدولة في غزة في 2000/09/11. وقد اعترضت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن على هذا القرار برسالة وجهتها للرئيس عباس في 2005/06/14. في 2005/06/22 أصدرت الهيئة نشرة صحفية رحبت بها قرار الرئيس الفلسطيني تحويل كل المدنيين الذين تم حكمهم من قبل محاكم أمن الدولة إلى محاكم نظامية لإعادة الحكم.

(49) KHALIL 2006: section I.3.

(50) PICCR 2005: 54.

(51) التقرير 2005: 36.

على قرار من رئيسها وتكون هيئتها من ثلاث قضاة. وتتخصص في جرائم القتل وجرائم الاغتصاب وهتك العرض والخطف الجنائي المنصوص عليها في قانوني العقوبات المطبقين في المحافظات الشمالية والجنوبية أو الشروع في تلك الجرائم. بالإضافة إلى "جرائم الاعتداء على المال العام والأمن العام المحالة إلى محكمة الجنايات الكبرى من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء وديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة الكسب غير المشروع أيا كانت العقوبة المقررة لها وبقرار من النائب العام".

الخاتمة، تنظيم العلاقة بين المجتمع المدني والأجهزة الأمنية

إن ما يسمى "القطاع الأمني" يضم الأجهزة الأمنية على أنواعها، وقوات الشرطة والمخابرات بالإضافة إلى الوزارات والأقسام الإدارية المرتبطة بها، والأجسام العامة التي تراقب عمل الأجهزة الأمنية (خاصة البرلمان)، بالإضافة إلى منظمات المجتمع المدني والتي تشارك بطريقة أو بأخرى في الجدل حول الأمن.

بالإضافة لقوة الردع الداخلي لدى الأجهزة الأمنية لمخالفات عناصرها بحسب القانون الدستوري والقانوني الساريين في بلد ما، هناك أربع مستويات لتحقيق درجة من السيطرة الديمقراطية على الأجهزة الأمنية، بطريقة تضمن تحقيق هدف وجودها دون المغامرة بإطلاق الحرية المطلقة لها في ممارسة "العنف الشرعي" خارج إطار القانون، فتتحول عندها من وسيلة للردع وحفظ القانون لتصبح عاملاً أساسياً لغياب الأمن. مستوى الحكم الديمقراطي للأجهزة الأمنية مرتبط بمستوى مسؤولية الأجهزة الأمنية والقطاع الحكومي المعني بالأمن في دولة معينة والتي تعكس بدورها نوع نظام الحكم فيها. وهذا الجدول يوضح هذه الحالات المختلفة للسيطرة على الأجهزة الأمنية:

الجدول رقم (2)

تفاوت في السيطرة على الأجهزة الأمنية بحسب الأنظمة السياسية

				خاضع لسيطرة...	
المجتمع المدني	السلطة القضائية	السلطة التشريعية	السلطة التنفيذية	الأجهزة الأمنية	
دولة مركزية قوية	دولة مركزية قوية	دولة مركزية قوية	دولة مركزية قوية	غير خاضعة لسيطرة	
نظام تمثيلي	نظام تمثيلي	نظام تمثيلي	لكنها...	فوضى/غياب الدولة	السلطة التنفيذية
دولة القانون	دولة القانون	لكنه...	دكتاتورية		السلطة التشريعية
نظام ديمقراطي	لكنه...	نظام لا يخضع للمحاسبة			السلطة القضائية
	نظام لا يخضع للمحاسبة المجتمع المدني				المجتمع المدني

هذا يعني أن الأولويات تختلف من دولة إلى أخرى بحسب نوع المسؤولية والسيطرة الموجودة على الأجهزة الأمنية. هناك خمس حالات على الأقل:

الحالة الأولى: في بلد لا تخضع فيه القوات المسلحة لأي مسائلة، تكون الدولة نفسها معرضة للدمار والانهيار، وبالتالي، تكون أولوية الإصلاحات الأمنية هي إخضاع القوات المسلحة والأجهزة الأمنية لسلطة مركزية سياسية/مدنية، وذلك لضمان وجود الدولة وبقائها.

الحالة الثانية: أما في حال وجود سلطة تنفيذية مركزية قوية، دون وجود مؤسسات تمثيلية تعكس إرادة الشعب، فإن الأجهزة الأمنية تخدم مصلحة الحاكم وتنفذ أوامره، ويكون النظام دكتاتورياً مبنياً على التخويف والترهيب. وتصبح الأجهزة الأمنية الوسيلة التي يفرض بها الحاكم سلطته على رعاياه (subjects).

الحالة الثالثة: في حال وجود سلطة تنفيذية مركزية قوية، ونظام تمثيلي، ولكنه لا يخضع لرقابة القاضي (العسكري والعادي) فإن هذا يعني عدم إمكانية مسائلة الأجهزة الأمنية، كذلك الأمر عندما لا يمكن محاسبة أداء السلطة التنفيذية لمهامها الأمنية أمام القاضي (الإداري) أو محاسبة التشريعي لعدم احترامه لمبادئ دستورية أمام القاضي (الدستوري).

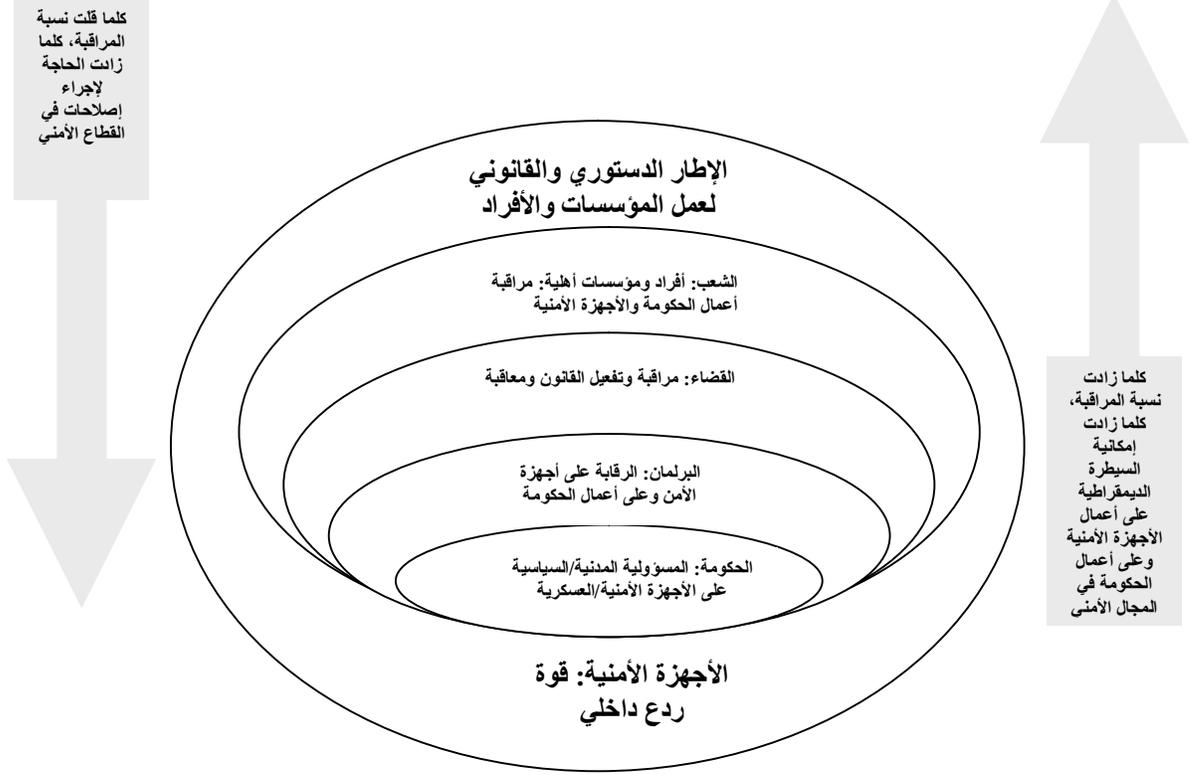
الحالة الرابعة: في حال وجود نظام يخضع فيه المواطنون ومؤسسات الدولة ورجالاتها للقانون، ولكن صياغة السياسات العامة وتطبيقها تبقى حصراً على المؤسسات العامة دون غيرها، دونما أي دور سياسي (بالمعنى النبيل للكلمة، أي المشاركة في المصلحة العامة) للمجتمع المدني، فينحصر دور الشعب، مؤسسات ومواطنين بمعاينة من يتولى الحكم عن طريق الانتخابات فقط لا غير.

الحالة الخامسة: في حال وجود سلطة تنفيذية مركزية ونظام تمثيلي يخضع لمحاسبة القضاء ويساهم المجتمع المدني أيضاً بمراقبة أعمال الأجهزة الأمنية وأداء الحكومة والبرلمان، ويمكنه أن يدعو لتغييرات بطرق مختلفة دون أن ينتظر بالضرورة الانتخابات القادمة وإن تبقى الوسيلة الأنجع لإجراء التغييرات في أسلوب الحكم وطريقته.

وبالتالي فإن الإصلاح في القطاع الأمني يقضي بإخضاع الأجهزة الأمنية لسلطة القانون وقيام المؤسسات الحكومية بمهامها التنفيذية والرقابية وبمساهمة مؤسسات المجتمع المدني، وذلك بحسب قواعد الحكم الصالح⁽⁵²⁾. هذا يعني أن هناك رؤية محددة لنوع العلاقة الموجودة أو الممكنة بين المؤسسات التي تدخل ضمن القطاع الأمني وهي جميعها ضرورية لتحقيق مستوى أفضل من "الحكم" (governance):

(52) لمزيد من المعلومات حول دول البرلمان الرقابي يمكن مراجعة: الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، المبادئ، الآليات، الممارسات، مركز الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة-جنيف، دليل عملي للبرلمانيين-عدد 5، سنة 2003.

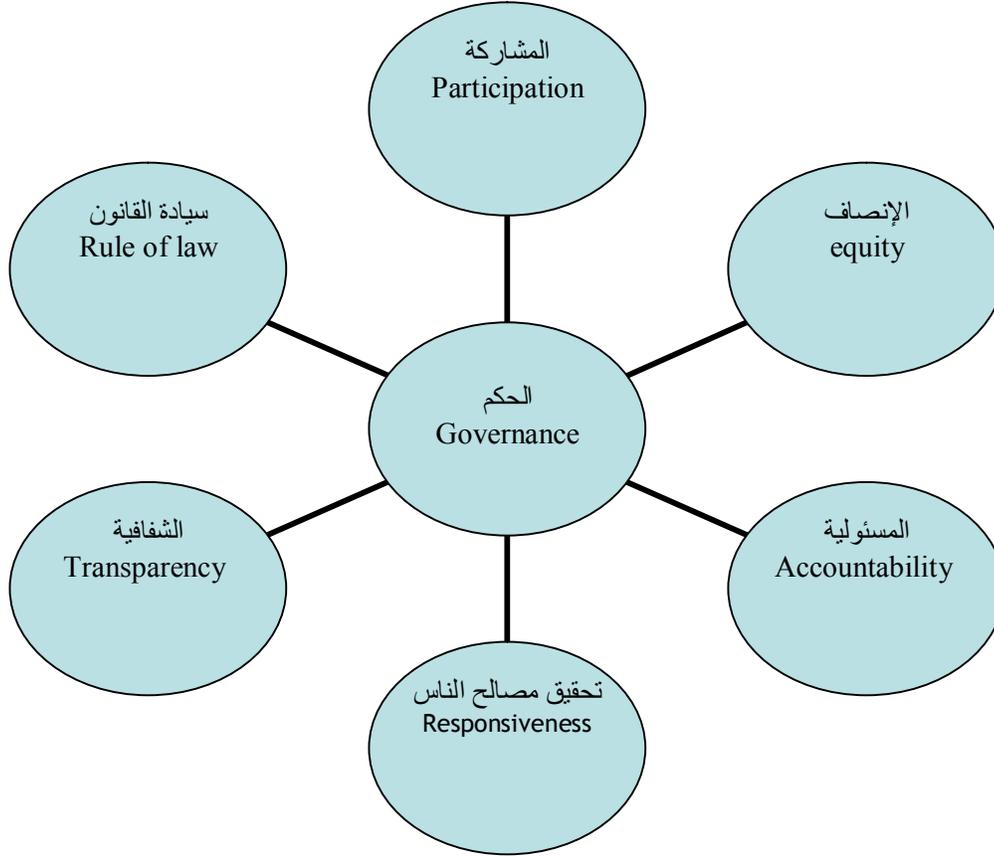
الجدول رقم (3) مستوى السيطرة والرقابة على الأجهزة الأمنية



بينما تمارس الحكومة سلطاتها لتسيير أعمال الدولة وهي، وإن كان لها الكلمة الأخيرة بما يخص السياسات العامة، البرامج والقوانين، والتنظيمات لكنها بعيدة عن كونها اللاعب الوحيد. المواطنون والمجتمع المدني والقطاع الخاص لهم دور أيضاً. طريقة الحكم (governance) هو الطريقة التي تتعامل الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص فيما بينها؛ كما تمنحنا إجابة على التساؤلات الشرعية التالية: كيف تعمل الحكومة؟ من يشارك في عملية رسم السياسات؟ وكيف تتوزع نتائج العمل السياسي، السلبية والإيجابية، على المجتمع المدني؟ إن العناصر الرئيسية المتعلقة للحكم هي التالية: الحكومة، المجتمع المدني، المشاركة، سيادة القانون، المحاسبة، الشفافية، تحقيق المساواة، الإجابة لتطلعات المواطنين، كما يوضحه الجدول التالي⁽⁵³⁾:

⁽⁵³⁾ See: *Guide to Key Concepts in Governance and Development*: pp. 1-5.

الجدول رقم (4)
العناصر الضرورية لتحقيق مستوى عالٍ من الحكم الديمقراطي (54)

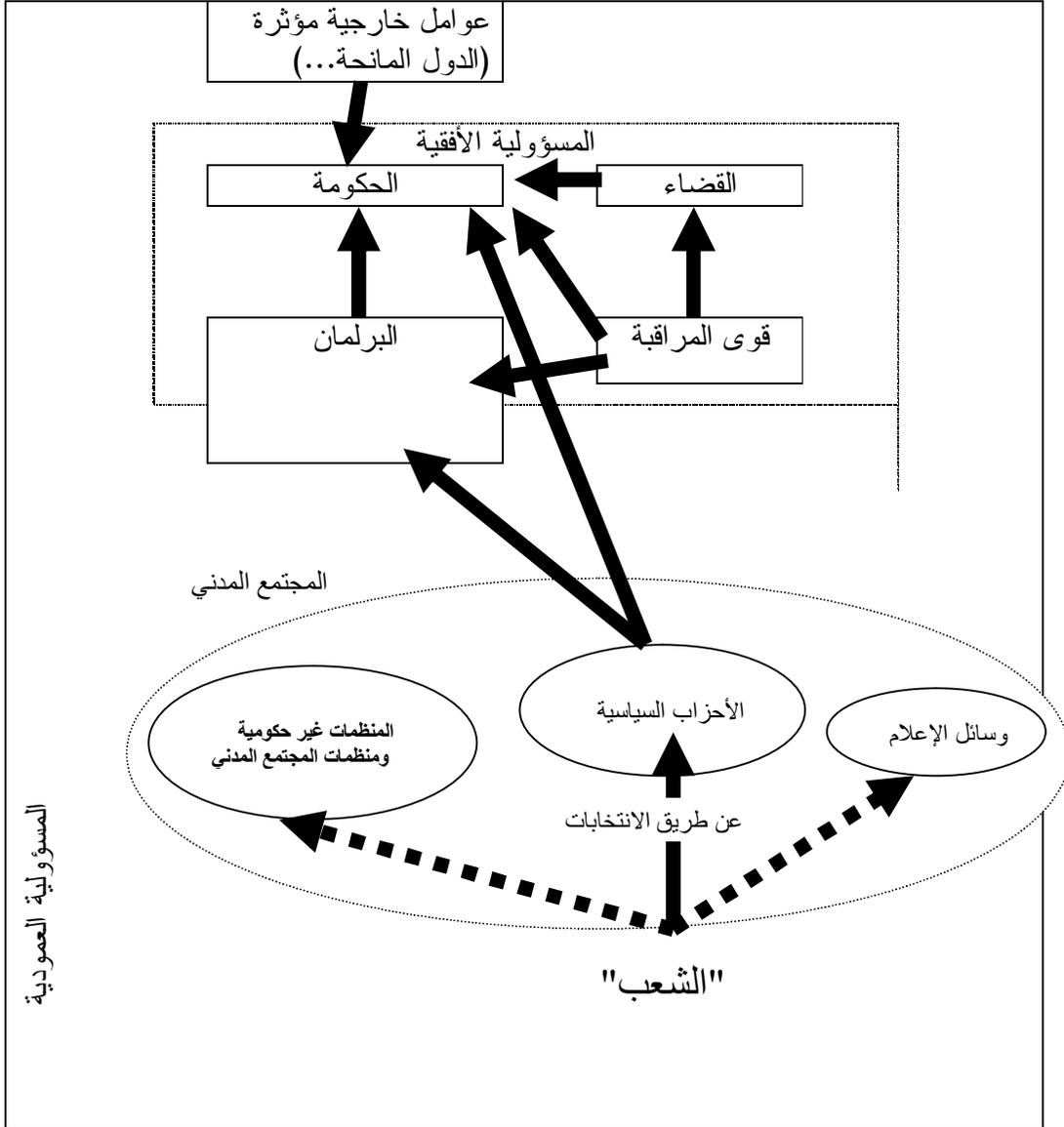


إن المسؤولية الديمقراطية هي من أولويات الحكم الرشيد ونظام ديمقراطي يعمل. لضمان قيام القياديين السياسيين بإتباع قواعد اللعبة، أي أن يتصرفوا ضمن تفويضهم دون أن يخرقوا حقوق المواطنين، وهذا محط اهتمام جميع المجتمعات التي تنوي توفير نظام ديمقراطي. وهي تحتوي على نوعين من المحاسبة أو المسؤولية. هناك نوعان من المسؤولية: المسؤولية الأفقية والمسؤولية العمودية، كما يوضحه الجدول التالي (55)

(54) نفس المرجع السابق.

(55) VIBEKE 2005, p. 2.

الجدول رقم (5)
المؤسسات الضرورية لتحقيق المسؤولية الديمقراطية (56)



وفي الواقع الفلسطيني يتميز المجتمع المدني بتنوع مؤسساته و غنى نشاطاته؛ بل أن "منظمات المجتمع المدني، كالتنظيمات والأطر التابعة لها أو اللجان الشعبية ولجان الإصلاح [مألت] الفراغ السلطوي الناجم عن تعطيل هياكل السلطة، وقامت بدور هام في تنظيم العلاقات المجتمعية وحل العديد من المشاكل" (57). وقد شاركت مع المؤسسات الحكومية في الحوار الجاد لتحديد مفهوم وطني لشكل وطبيعة المؤسسة الأمنية وحجمها ودورها في النظام

(56) نفس المرجع السابق.

(57) سرور 2006: 4.

السياسي الفلسطيني حتى لا يبقى هذا الحوار داخل غرفة مغلقة بين رئاسة السلطة ومسئولي الأجهزة الأمنية، لأن الإشكال ليس موضوع خلاف إداري أو مالي أو شخصي، بل هو موضوع سياسي من الدرجة الأولى يتعلق بالمفهوم الشامل لأمن المجتمع والأفراد، يجمع بين الأمن الشخصي ومتطلبات تنمية مستدامة وأولويات عمليات إعادة الاعمار" (58).

إن "مشاركة المجتمع المدني بشكل عام في مبادرات الإصلاح" كانت من ضمن التزامات السلطة الفلسطينية بعد لقاء لندن حول دعم السلطة الفلسطينية في 2005/3/1 (59)، وهي كانت دائماً من أولويات المانحين، وهي موجودة ضمن خارطة الطريق والتي تنص على "تواصل دعم المانحين لبرامج شعب لشعب ومبادرات المجتمع المدني" (60).

وبالرغم من قيامها بدور مهم من حيث التنبيه لخطورة ظاهرة الفلتان الأمني في المجتمع الفلسطيني وانتشاره، سواء للمهتمين في الداخل أو في الخارج، إلى أن الواقع أثبت "غياب دور حقيقي فاعل لمؤسسات المجتمع المدني، وكأنها تعيش في مجتمع آخر" (61). إننا على قناعة بأن مؤسسات المجتمع المدني، بالإضافة إلى دورها الرقابي لعمل الأجهزة الأمنية، يمكنها أن تمارس دوراً أكثر فعالية وأقل تبعية وهو مرتبط بنبذ العنف ونشر ثقافة السلم والتوعية لمخاطر الفوضى وثقافة العنف (62).

(58) الشعبي: 4.

(59) كما تم نشره على صفحة وزارة الخارجية شؤون الكومنولث البريطانية: <http://www.fco.gov.uk>

(60) كما ورد في الترجمة للنص المعدل لخارطة الطريق (14-11-2002) المنشور في مركز الإعلام والمعلومات: http://www.mic-pal.info/special_files/files/3.htm [تم الدخول في 26 آب 2006]

(61) سرور 2006: 7.

(62) في هذا الاتجاه يمكن معاينة الأوراق التي تم تقديمها في مؤتمر السلم الأهلي و نبذ العنف: أبعاد وتحديات، جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني - مدينة غزة (2006/2/28).

<http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/news/other/2006/peaceconf.html#wp> [تم الدخول في 26 آب 2006]

لائحة المراجع الأجنبية

- BOCCO, R., DE MARTINO, L., LUETHOLD, A., 2005. *Palestinian Public Perceptions of Security Sector Governance*, (Survey conducted by DCAF, in West Bank and Gaza Strip in July 2005). Summary report published: Geneva, 14 October 2005.
Available from: http://www.dcaf.ch/mena/Palestinian_Perceptions.pdf
[accessed: 26/08/06]
- BROWN, N. J., 2005. *Evaluating Palestinian Reform*. Carnegie Papers, 59 (June).
Available from:
<http://www.carnegieendowment.org/files/CP59.brown.FINAL.pdf>
[accessed: 26/08/06]
- BRYNEN, R., 2005. *Public Finance, Conflict, and State-building: The Case of Palestine*. Center on International Cooperation, NYU, pp. 12-13.
Available from: <http://upload.mcgill.ca/icames/PalestinePublicFinance2.pdf>
[accessed: 26/08/06]
- *Guide to Key Concepts in Governance and Development*, prepared by Canada Corps Knowledge Sharing Kit, no year. [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Canada%20Corps2/\\$file/CC_GuideToKeyConceptsInGovernance_EN.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Canada%20Corps2/$file/CC_GuideToKeyConceptsInGovernance_EN.pdf) [accessed: 25/08/2006]
- HÄNGGI, H., TANNER, F., 2005. *Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighbourhood*. Chaillot Paper No. 80 (July).
- KHALIL, Asem, 2006. *Legal Framework for Palestinian Security Governance*, In: *Security Sector Reform in Palestine*, DCAF. (In Print).
- PICCR (The Palestinian Independent Commission for Citizen's Rights), 2002. *The Status of Palestinian Citizens' Rights*. Seventh Annual Report: 1 January 2001 – 31 December 2001.
Available from: <http://www.piccr.org/report/ereport2001.html>
[accessed 14 January 2005]
- PICCR, 2005. *The Status of the Palestinian Citizens' Rights during 2004*. The Tenth Annual Report
Available from: <http://www.piccr.org/report/annual04e.html>
[accessed 14 January 2005]
- SAI (Strategic Assessments Initiative), 2005. *Planning Considerations for International Involvement in the Palestinian Security Sector*. Available from:
http://www.strategicassessments.org/ontherecord/sai_publications/SAI-Planning_Considerations_for_International_Involvement_July_2005.pdf
[accessed: 26/08/06]
- SAYIGH, Y., 2001. *The Palestinian Paradox: Statehood, Security and Institutional Reform*. *Journal of Conflict, Security and Development*. No. 1 (1), p.8.
- SHEHADEH R., 1992. *Negotiating Self-Government Arrangements*. *Journal of Palestine Studies*. Vol. XXI, No.4.

- Vibeke Wang, Astri Suhrke, Elling N. Tjønneland, *Governance Interventions in Post-War Situations: Lessons Learned*, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, 2005 (1): <http://www.cmi.no/pdf/?file=/publications/2005/rep/r2005-1.pdf> [accessed: 25/08/2006].

لائحة المراجع العربية

- تقرير حول حالة الانفلات الأمني وضعف سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، تشرين ثاني 2005.
- سرور، عبد الناصر، 2006. مواجهة العنف وحماية السلم الأهلي... إشكالية الواقع السياسي الفلسطيني، ورقة تم تقديمها في مؤتمر السلم الأهلي و نبذ العنف: أبعاد وتحديات، جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني- مدينة غزة (2006/2/28).
- <http://home.birzeit.edu/dsp/arabic/news/other/2006/paper4.doc>
[تم الدخول في 26 آب 2006]
- الشعبي، عزمي، بلا تاريخ. إصلاح الأمن "فلسطين"، بلا تاريخ. <http://www.aman-palestine.org/Arabic/Documents/Security/securityreformPalestine.doc>
[تم الدخول في 26 آب 2006]
- الشقاقي، خليل، 2004. مجلس الأمن القومي الفلسطيني: مؤسسة غير فاعلة وغير دستورية ويجب حلها، ورقة رقم 13. أنظر: <http://www.pcpsr.org/arabic/strategic/papers/2004/no13.pdf>
[تم الدخول في 26 آب 2006]
- الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، المبادئ، الآليات، الممارسات، مركز الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة-جنيف، دليل عملي للبرلمانيين-عدد 5، سنة 2003.
- الطناني، معين، 2005. التغييرات في مجال الأجهزة الأمنية الفلسطينية، مجلة مركز التخطيط الفلسطيني، العدد 18 (ابريل/يونيو): <http://www.oppc.pna.net>
[تم الدخول في 26 آب 2006]