

جامعة بيرزيت
معهد الحقوق

ملخص دراسة

حول

تشريعات قطاع الأمن بعد العام 1994

"الإطار القانوني الناظم للأمن والأجهزة الأمنية الفلسطينية"

2009

ملخص دراسة حول

تشريعات قطاع الأمن بعد العام 1994

"الإطار القانوني الناظم للأمن والأجهزة الأمنية الفلسطينية"

السياق السياسي لتطور النظام القانوني للأمن في فلسطين

النظام القانوني الفلسطيني للأمن حديث نسبياً، حيث بدأ يتبلور ويتشكل شيئاً فشيئاً بعد نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994، قبل ذلك لم يكن هناك مفهوم أمني وطني أو حتى أجهزة أمنية وطنية، كما أن ما تم وضعه من تشريعات وقوانين لم يكن بأيد فلسطينية أو وفقاً لمتطلبات بناء نظام أمني وطني وعليه لم تعكس تلك التشريعات خصوصيات المجتمع الفلسطيني أو تطلعاته السياسية أو ارثه الحضاري والثقافي أو القانوني. كما عانت السلطة الفلسطينية كثيراً وواجهت وما زالت تواجه تحديات كبيرة في عملية بناء الأجهزة الأمنية لعدة عوامل أبرزها:

- استمرار الاحتلال الإسرائيلي وإجراءاته التعسفية اليومية ما يعيق عمل الأجهزة الأمنية.
- قيود فرضتها اتفاقية أوسلو والاتفاقيات المرحلية في المجال الأمني، بما في ذلك تقييد صلاحيات السلطة في التشريع وإحداث خلط كبير بين عدة أجهزة أمنية تحت مسمى "الشرطة الفلسطينية" بما في ذلك خلط في الاختصاصات والوظائف. ومن ناحية عملية لم يلتزم الجانب الإسرائيلي بتلك الاتفاقيات والشاهد على ذلك خرقها بصورة مستمرة ومخالفتها بصورة يومية، وذلك إمعاناً في سياسة الاحتلال الإسرائيلي في خرق قواعد القانون الدولي الإنساني ومبادئ حقوق الإنسان.
- التدخلات الخارجية في موضوع الأمن وفي توجيه عملية الإصلاح الأمني وفقاً لمصالح واعتبارات في بعض جوانبها لا تراعى الخصوصية الفلسطينية وواقع المجتمع الفلسطيني.
- تعدد التشريعات الموروثة من حقبة تاريخية سابقة في فلسطين ما خلق تشعب وتداخل وعدم وحدة في النظام القانوني للأمن كما الحال بالنسبة لبقية القطاعات الأخرى، فتلك التشريعات ذات

أصول مختلفة، وخلق تعددها وتعدد مصادرها حالة من عدم التجانس وازدواجية كبيرة في النظام القانوني للأمن.

- عدم قيام الدولة الفلسطينية المستقلة حتى اليوم ما يجعل من أي نظام قانوني للأمن يتسم بالمرحلية، وهو ما لا يساعد على بناء إستراتيجية وطنية أمنية تتسم بالشمولية والديمومة في ظل المتغيرات السياسية.

السياق التشريعي "الدستوري والقانوني" لتنظيم أجهزة الأمن الفلسطينية

تبلورت الخصوصية الفلسطينية في عملية التشريع وسن القوانين والأنظمة بعد العام 1994، وظهرت تلك الخصوصية من خلال العمل على توحيد القوانين ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وأخذت تتطور عبر مراحل مختلفة، فهي لم تكن بلون وبوتيرة واحدة، ومرّت بعدة مفاصل ارتبطت بتطورات النظام السياسي الفلسطيني والمتغيرات التي حصلت عليه. وفي مجال سن تشريعات للأمن فقد كانت مرحلة المجلس التشريعي المنتخب الأول (1996-2006) خصوصاً ما بعد سريان مفعول القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية (منذ العام 2002) هي الأبرز حيث شهدت تركيزاً على إصلاح مؤسسات السلطة الفلسطينية وأنظمتها الإدارية والمالية وقد واكب ذلك صدور العدد الأكبر من القوانين والقوانين المعدلة التي كان من بينها تشريعات تهدف لتطوير الأمن والنظام المالي والنظام الانتخابي وقوانين تركز على حماية جوانب من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والحريات التي كفلها القانون الأساسي. فيما شهدت مرحلة التشريع في فترة المجلس التشريعي المنتخب الثاني (منذ العام 2006 وحتى اليوم)، جموداً وتراجعاً كبيراً في سير عملية التشريع نتيجة تعطل عمل المجلس بسبب اعتقال الاحتلال الإسرائيلي لعدد كبير من النواب وتشديد الفصل الجغرافي ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، كما لوحظ في تلك الفترة وبعد حالة الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة في منتصف العام 2007 صدور عدد كبير نسبياً من القرارات بقوانين عن رئيس السلطة الفلسطينية من بينها عدد قليل يتعلق بتنظيم الأجهزة الأمنية، وهي بمثابة قوانين مؤقتة لا بد من عرضها على المجلس التشريعي لإقرارها.

كان لكل مرحلة من مراحل سن القوانين الفلسطينية تأثيرها الواضح على عملية التشريع سواء من حيث شكلية إصدار التشريعات أو نوعها أو نضوجها، ولكن بوجه عام ظلّت العملية التشريعية برمتها تعاني من عدة إشكاليات وصعوبات من أهمها غياب السياسات التشريعية الواضحة أو التضارب فيما بين

التشريعات أو في تحديد الأولويات أو في تنظيم الأدوار وتنسيقها ما بين الجهات الحكومية المتصلة بعملية التشريع.

وفيما يتعلق بالقوانين المتعلقة بالأمن التي سنتها السلطة الفلسطينية فقد بلغت (5) قوانين وقوانين معدلة عن المجلس التشريعي و(2) قرارات بقوانين عن رئيس السلطة الفلسطينية وذلك من مجموع يقارب (123) قانونا وقانونا معدلا عن المجلس التشريعي ويقارب (30) قرارا بقانون عن رئيس السلطة الفلسطينية. والقوانين/القرارات بقوانين المتعلقة في المجال الأمني هي:

- قانون الدفاع المدني رقم (3) لسنة 1998
- قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004
- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005
- قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005
- قانون تعديل قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2005
- قرار بقانون بشأن موعد اقتراع أفراد الشرطة وقوى الأمن رقم (1) لسنة 2006
- قرار بقانون بشأن الأمن الوقائي رقم (11) لسنة 2007

تعكس محدودية القوانين والفترات الزمنية لصدورها أن موضوع تأسيس نظام قانوني مكتمل للأمن لم يكن أمرا يسيرا بالنسبة للسلطة الفلسطينية بوجه عام وطيلة العقد الأول من عمرها بوجه خاص، الأمر الذي أدى إلى استحداث أجهزة ومديريات أمنية متعددة عشوائيا وبدون تخطيط مسبق وبدون أن يكون لها مرجعية قانونية؛ أي أن إنشاء الأجهزة كان سابقا على التشريعات التي تنظم صلاحياتها ومهامها، وتحدد نطاق عملها. وقد أدى إنشاء تلك الأجهزة بدون مرجعيات قانونية إلى تداخل خطير في صلاحياتها، وتنافس فيما بينها مما كان له أثر سلبي على فعالية عملها وعلى سجل حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، خاصة في ظل غياب ثقافة الرقابة والمساءلة لعمل الأجهزة الأمنية.

ولكن بدأت المحاولات الجدية الأولى لإصلاح الأمن وإعادة تنظيم الأجهزة الأمنية وتوحيدها بعد قيام الرئيس الفلسطيني الراحل ياسر عرفات بإصدار القانون الأساسي بتاريخ 2002/5/29 كما ذكر أنفاً، حيث تبع ذلك بعد أقل من شهر إصدار مرسوم رئاسي بتاريخ 2002/6/27 يقضي بإلحاق قوات الشرطة

وقوات الأمن الوقائي والدفاع المدني بوزارة الداخلية، وبتاريخ 2004/7/17 صدر مرسوم رئاسي بتوحيد جميع الأجهزة الأمنية في ثلاثة أجهزة هي قوات الأمن الوطني والمخابرات العامة وقوات الأمن الداخلي (الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني). وتوجت محاولات الإصلاح تلك في العام 2005 بإصدار قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية الذي نص على تأسيس ثلاثة أجهزة أمنية رئيسية هي: قوى الأمن الداخلي، قوى الأمن الوطني وأخيرا قوى الأمن الخارجي (المخابرات العامة). ودعا القانون بشكل واضح أنه على قوى الأمن القائمة أو التي قد تستحدث الانضواء تحت احد تلك القوى الثلاثة أعلاه.

إن عملية سن قوانين خاصة بقطاع الأمن لم تكتمل حتى اليوم وهناك أجهزة أمنية ما زالت تعمل على الأرض دون وجود قوانين حديثة تنظم عملها ووظائفها، كما أن هناك بعض مشاريع القوانين التي قدمت ولم يتم النظر فيها من قبل المجلس التشريعي حتى اليوم بسبب تعطله ومن أبرزها مشروع قانون الأمن الفلسطيني ومشروع قانون الشرطة، ومشروع قانون الأمن الوطني ومشروع قانون مجلس الأمن القومي.

وعلى نحو موازي فقد حافظت السلطة الفلسطينية على امتداد تطبيق بعض القوانين الصادرة عن منظمة التحرير الفلسطينية في الشأن العسكري، فقد استمر القضاء العسكري الفلسطيني بالعمل وفق قانوني العقوبات وأصول المحاكمات الثوريين الصادرين في العام 1979، بغرض سدّ الفراغ الناجم عن عدم سن قانون خاص بالمحاكم العسكرية حتى اليوم. وبينما نالت تلك القوانين رضا المؤسسة الرسمية وظلت تطبقها حتى اليوم، واجهت معارضة شديدة وعدم رضا من قبل مؤسسات المجتمع المدني خصوصا العاملة في مجال حقوق الإنسان التي طالبت بوقفها واستبدالها بقوانين صادرة عن المجلس التشريعي.

ما زال النظام القانوني والمرجعيات الدستورية التي تحكم قطاع الأمن والأجهزة الأمنية تعاني من بعض الصعوبات والنواقص التي تحتاج إلى مزيد من إمعان النظر فيها ومراجعتها في إطار بناء إستراتيجية أمنية وطنية وسياسات واضحة في هذا المجال، واهم تلك الصعوبات والنواقص ما يلي:

- في إطار المرجعية الدستورية لتشريعات الأمن، فإن ما ورد القانون الأساسي جاء بعبارات عامة غير محددة بما يحد من حدوث التنازع، الأمر الذي أدى إلى تعدد التفسيرات حول مرجعيات وصلاحيات كل من مؤسستي الرئاسة ومجلس الوزراء. فلم يشر القانون الأساسي أن أجهزة

وقوى الأمن هي لحفظ أمن الوطن والمواطن كأجهزة تنفيذية، ولم يوضح ضرورة إخضاع قوى الأمن للرقابة البرلمانية أو للمستوى السياسي.

- لا زالت بعض الأجهزة الأمنية تحتكم لقوانين قديمة غير موحدة لعدم سن قانون فلسطيني موحد لعملها كالشرطة مثلاً فالقانون الساري المفعول في الضفة الغربية يختلف عن القانون الساري المفعول في قطاع غزة.

- أدى تأخر صدور قوانين العديد من الأجهزة الأمنية إلى جعلها تعمل لفترات طويلة دون وجود قوانين فلسطينية تنظم عملها وهو ما جعلها تقوم بأعمال دون أساس قانوني ودون مرجعية واضحة ما أضفى على عملها في كثير من الأحيان صبغة عدم القانونية، وخلق حالة من عدم الثقة بتلك الأجهزة من قبل المواطنين وهو أمر أثر بشكل كبير على مصداقية تلك الأجهزة، ومسألة المصداقية وإعادة الثقة تحتاج إلى وقت وجهد كبيرين وفق سياسات مدروسة وإجراءات فعّالة.

- بالرغم من أن قانون الخدمة في قوى الأمن يمثل مرجعية قانونية في إدارة الموارد البشرية في قطاع الأمن، إلا أن هذا القانون بعد أربع سنوات من سنه يحتاج إلى مراجعة في بعض الجوانب (حدود المسؤولية والتبعية، شروط التعيين، التأديب والعقوبات، علاقته بالقوانين الأخرى وغير ذلك)، وهو ما يزال يفتر إلى اللوائح التنفيذية اللازمة لتطبيقه من عدة نواحي.

- في إطار التنظيم القانوني لصلاحيات الأجهزة الأمنية، ما زالت مستويات التنظيم متعددة فبعض القوى تستمد صلاحياتها من القانون الخاص بها (كالدفاع المدني)، وبعضها من قوانين قديمة غير موحدة (كالشرطة) وبعضها يستمدّها بصورة مكتسبة بحكم العمل والواقع في ظل ما يعتقد أنه يدخل في صلاحياته دون أن يوجد قانون فلسطيني بذلك مثل الأمن الوطني (القوة العسكرية). ويعود ذلك إلى غياب وثيقة قانونية شاملة تحدد صلاحيات الأجهزة المختلفة.

الاقتراحات العامة لتطوير النظام القانوني للأمن

1- تعديل القانون الأساسي بتضمينه أحكاماً توضح أن قوات الأمن هي أداة تنفيذية للدولة ولحماية أمن الوطن والمواطن، وتوضح دور المرجعيات المختلفة سواء الرئيس أو الحكومة أو المجلس التشريعي بالنسبة لقوات الأمن، بما في ذلك إخضاع تلك القوات للرقابة البرلمانية ولرقابة المستوى السياسي.

2- ضرورة عمل مراجعة إستراتيجية للنظام القانوني لقطاع الأمن، تؤسس لبناء نظام شمولي لهذا القطاع الأمن، من ذلك استكمال توحيد قوانين الأمن، وضع قانون أساس يمثل مظلة لتشريعات الأمن المختلفة، وسن الأنظمة واللوائح التنفيذية اللازمة لتطبيق قانون الخدمة في قوى الأمن.

3- ضرورة وضع حدّ لإشكالية تداخل الصلاحيات بين قوى الأمن بحيث تكون صلاحيات كل جهة (قوة أمنية أو جهاز) واضحة ومحددة ولا تحتمل التأويل، وإجراء تعديلات على قوانين قائمة فيما يتعلق بالصلاحيات، وضع آلية للتنسيق بين القوى الأمنية خاصة تلك التي لها صلاحيات متقاربة. أيضا احترام الأجهزة الأمنية لدور القضاء كجهة رقابية مستقلة على أعمال الأجهزة الأمنية خصوصا في حال وقوع تجاوز للصلاحيات يضر بحقوق الأفراد وحررياتهم.

4- ضرورة وجود قواعد تحدد كيفية التعيين في قوى الأمن وإجراءاته تأخذ بالاعتبار خصوصية الوظيفة الأمنية والتخصصات المطلوبة وتضمن أن يكون التعيين وفق أسس موضوعية تقوم على الجدارة والكفاءة بعيدا عن الوساطة والمحسوبية أو الحزبية أو الطائفية أو العائلية. على أن يكون ذلك وفق هيكلية معتمدة ووصف وظيفي محدد.

5- ضرورة تبني قانون عصري للقضاء العسكري (المحاكم العسكرية)، وضرورة تفعيل دور القضاء العسكري من خلال تشريعات وأنظمة عمل حديثة، وإنشاء سجون ملائمة، ومقرات وأبنية وتجهيزات، وتأهيل متخصصين للعمل فيه، بما يسهم في تحديد ولاية هذا القضاء بصورة واضحة للحد من التداخل مع القضاء العادي "المدني" وبما يضمن توفير محاكمات عادلة.