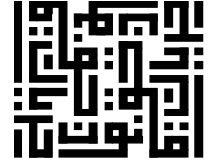




الهيئة الفلسطينية المستقلة
لحقوق المواطن



The Palestinian Independent
Commission for Citizens' Rights

حول

حالة الإنتفلات الأمني

وضعف سيادة القانون في أراضي السلطة

الوطنية الفلسطينية

سلسلة تقارير خاصة (43)

المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
1	مقدمة
3	القسم الأول: الإطار العام للجانب الأمني في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية
3	أولاً: الوضع القانوني للأراضي الفلسطينية في ضوء القانون الدولي
3	ثانياً: الجوانب الأمنية في اتفاقات السلام الفلسطينية الإسرائيلية
6	ثالثاً: الجانب القانوني والواقعي للأجهزة المكلفة بحفظ الأمن والنظام في السلطة الوطنية الفلسطينية
10	أ - الجانب القانوني
10	1 - التشريعات الصادرة قبل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية
11	2 - التشريعات الصادرة بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية
12	ب - الجانب الفعلي
14	
18	القسم الثاني: الإنفلات الأمني وغياب سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية
18	أولاً: مفهوم الإنفلات الأمني
20	ثانياً: مظاهر حالة الإنفلات الأمني في المجتمع الفلسطيني
20	أ - القتل على خلفيات مختلفة
21	ب - الاعتداء على الشخصيات العامة والمؤسسات الرسمية
23	ج - إنتهاك حرمة المحاكم والإعتداءات على رموز السلطة القضائية والمحامين
25	د - إحتطاف الأجانب العاملين في مناطق السلطة الوطنية

28	ثالثاً: الأسباب الكامنة وراء تفشي حالة الإنفلات الأمني في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية
28	أ - الأسباب الخارجية الكامنة وراء تفشي ظاهرة الإنفلات الأمني
28	ب - الأسباب الداخلية الكامنة وراء تفشي ظاهرة الإنفلات الأمني
30	1- تداخل الصلاحيات بين الأجهزة الأمنية
31	2- غياب الهيكليات الخاصة بقوات الأمن
32	3- انتشار الأسلحة غير القانونية
33	4- تراخي الجهاز القضائي وتبعيته للسلطة التنفيذية
38	رابعاً: الجهود الرسمية وغير الرسمية لمواجهة حالة الإنفلات الأمني
38	أ- الجهود الرسمية
38	1- على مستوى السلطة التشريعية
41	2- على مستوى السلطة التنفيذية
42	3- على مستوى السلطة القضائية
44	ب- الجهود غير الرسمية
44	1- مؤسسات المجتمع المدني
44	2- نقابة محامي فلسطين
45	3- قوى المجتمع الأخرى
47	خاتمة
47	أ - النتائج
49	ب - التوصيات
51	الملاحق
53	ملحق رقم (1): قائمة بأسماء المواطنين الفلسطينيين الذين قتلوا بسبب الفلتان الأمني وفوضى السلاح خلال عام 2005.
77	ملحق رقم (2): قائمة بأسماء عدد من المختطفين ومدة اختطافهم في العام 2005.

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - تشرين الثاني 2005

عناوين مكاتب الهيئة

غزة

الرمال - مقابل المجلس التشريعي - خلف
بنك فلسطين الدولي
هاتف: 2836632 - 8 - 972
2824438
فاكس: 2845019 - 8 - 972

رام الله

شارع الإذاعة - مجمع مخماس التجاري - الطابق
السادس
هاتف: 2986958 - 2987536 - 2 - 972
2960241
فاكس: 2987211 - 2 - 972
ص.ب. 2264

بيت لحم

ش. المهدي - عمارة نزال ط 3
تلفاكس: 2750549 - 2 - 972

نابلس

عمارة جاليريا سنتر - بالقرب من مجمع
الكرجات الغربي - ط 5
تلفاكس: 2335668 - 9 - 972

رفح

مقابل ميدان الشهداء - شارع عثمان
بن عفان - عمارة قشطة - ط 1
تلفاكس: 2138188 - 8 - 972

الخليل

رأس الجورة - بجانب دائرة السير -
عمارة حريزات - ط 2
تلفاكس: 2295443 - 2 - 972

E - mail: piccr@piccr.org; piccr@palnet.com
piccr-g@palnet.com

Internet: <http://www.piccr.org>

تنامت ظاهرة الإنفلات الأمني في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية في الآونة الأخيرة، وتحديداً في السنة الثانية من الإنتفاضة الفلسطينية في العام 2002. فقد ظهرت أنماط وسلوكيات من الإعتداء على حكم القانون، وأخذ القانون باليد، تنوعت صورها وتعددت أسبابها، كعمليات اغتيال أو محاولات اغتيال، طالت مواطنين وشخصيات سياسية أو حزبية أو عامة، وعمليات قتل مواطنين لأسباب مختلفة (ثأرية أو مادية أو عائلية أو أمنية)، وعمليات اعتداء طالت بعض رموز السلطة القضائية والمحامين، وعمليات اختطاف لشخصيات أكاديمية أو نقابية أو إعلامية أو أجنبية، وعمليات سطو مسلح على بعض المحلات التجارية. كما ظهرت أنماط من الإعتداءات المسلحة على بعض المؤسسات الحكومية والعقابية، وبعض المرافق العامة.

إن معظم هذه الإعتداءات وقعت من قبل أشخاص مكلفين بإنفاذ القانون، أو على الأقل في ظل عدم قيامهم بدورهم في حفظ الأمن والنظام في المناطق التي يكفون بحفظ الأمن والنظام فيها. وقد زاد من حدتها عدم وجود ملاحقة فعلية لمرتكبي هذه الأفعال، وعدم وجود محاسبة حقيقية لهم تقنع المواطن بتحكيم القانون.

تكمن أهمية هذا التقرير حول موضوع الإنفلات الأمني وغياب سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، في كونه يتناول موضوعاً، كان ولا يزال، قائماً ويؤثر تأثيراً مباشراً على حياة المواطن الفلسطيني، ويكشف بشكل كبير عن اضمحلال أداء السلطة

الوطنية الفلسطينية في المجال الأمني، وعدم قدرتها على توفير قدر ملائم من الأمن للمواطن.

في هذا التقرير، تتناول الهيئة موضوع الإنفلات الأمني وغياب سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، على اعتبار أن الأمن هو أحد الحقوق والحريات الأساسية التي كفلها القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 للمواطن الفلسطيني، وأن تحقيق التنمية ونشر الديمقراطية، وحماية أفراد المجتمع وتحفيز طاقاتهم، يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمفهوم الأمن. يسعى التقرير إلى تلمس الأسباب التي تقف وراء نقشي ظاهرة الإنفلات الأمني، وتعيق تحقيق الأمن بمفهومه الشمولي. وفي الختام يتضمن التقرير بعض التوصيات ذات العلاقة، أملاً من الجهات المعنية في السلطة الوطنية الفلسطينية أخذها بعين الاعتبار، تمهيداً لوضع حد لظاهرة الإنفلات الأمني، وتوطئة لإرساء دعائم سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية.

القسم الأول الإطار العام للوضع الأمني في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية

أولاً: الوضع القانوني للأراضي الفلسطينية في ضوء القانون الدولي

لا تعارض اتفاقية جنيف الرابعة الموقعة بتاريخ 12 آب 1949 بشأن حماية المدنيين وقت الحرب، حق أي طرف من أطرافها في توقيع الإتفاقيات مع القوات المحتلة، شريطة ألا تؤثر تلك الإتفاقيات على وضع الأشخاص المحميين كما نظمته الإتفاقية، أو تقيد الحقوق الممنوحة لهم بمقتضاها، وذلك وفق المادة (7) من الاتفاقية¹. كما أكدت المادة (47) من الإتفاقية ذاتها على عدم جواز حرمان الأشخاص المحميين المتواجدين في إقليم محتل من الانتفاع بهذه الاتفاقية، بسبب أي اتفاق يعقد بين سلطات الإقليم المحتل ودولة الإحتلال.

تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة العديد من القرارات التي أشارت صراحة إلى انطباق أحكام اتفاقية جنيف الرابعة قانوناً على الأراضي الفلسطينية المحتلة، بما فيها القدس الشرقية²، واعتبار إسرائيل قوة احتلال حربي. وهو ما أكدته الإعلان الصادر عن مؤتمر الأطراف السامية المتعاقدة على اتفاقية جنيف الرابعة، والذي انعقد في جنيف بتاريخ 2001/12/5، والذي جاء فيه "... إن الدول المتعاقدة تعبر

¹ أنظر اتفاقيات جنيف للعام 1949 . اللجنة الدولية للصليب الأحمر . ص203.

² من القرارات التي أصدرتها الجمعية العامة ذات العلاقة بانطباق اتفاقية جنيف الرابعة على الأراضي الفلسطينية المحتلة

القرار رقم: (5 / 10 RES , 4 / 10 RES , 3 / 10 RES , 2 / 10 ES)

عن عميق قلقها من تدهور الوضع الإنساني للمدنيين، وخاصة الأطفال في الأراضي الفلسطينية المحتلة"، كما دعا الإعلان إلى "إيجاد مراقبين دوليين محايدين في الأراضي الفلسطينية المحتلة، للتأكد من تطبيق اتفاقية جنيف الرابعة".

في المقابل، نصّت الإتفاقية المرحلية المعروفة باسم وثيقة إعلان المبادئ، والموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، على فترة انتقالية مدتها خمس سنوات، تبدأ من تاريخ توقيع اتفاق غزة - أريحا في 4 أيار 1994. وتضمنت الإتفاقية المذكورة النص على أن تبدأ مفاوضات الوضع النهائي بما لا يتعدى الرابع من أيار 1999. على أن تؤدي المفاوضات إلى تطبيق قراري مجلس الأمن 242 و 338، بما يؤدي إلى إنهاء الإحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967.

وقد قامت قوات الإحتلال الإسرائيلي بإخلاء مواقعها داخل قطاع غزة بموجب خطة الفصل الإسرائيلي، ابتداءً من تاريخ 2005/8/15، وذلك بعد 38 عاما من الحكم العسكري لقطاع غزة، والسيطرة المطلقة عليه. في هذا الصدد، يثور التساؤل حول الوضع القانوني لقطاع غزة بعد إخلاء قوات الإحتلال الإسرائيلي لمواقعها.

إن بقاء السيطرة العسكرية والإقتصادية الإسرائيلية على الإقليم الجوي والبحري والبري لقطاع غزة، والسيطرة الجزئية أو الكاملة على المعابر الحدودية، واحتفاظ إسرائيل بحق إعادة احتلال قطاع غزة تحت ذرائع أمنية، وبقاء الإحتلال الإسرائيلي مصدر الصلاحيات المدنية والأمنية الممنوحة للسلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة، وعدم سيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية على الميناء البحري، والمطار، والمعابر بما يستتبع ذلك من سيطرة جمركية إسرائيلية، وعدم انطباق وصف الدولة التي تتحمل المسؤولية القانونية

العامة في حالة زوال الإحتلال على السلطة الوطنية، وعدم توفر حرية المرور للمواطنين الفلسطينيين من وإلى قطاع غزة. كل ذلك ينتقص من السيادة التي ينبغي أن تتمتع بها السلطة الوطنية، مما يؤثر على المكانة القانونية للقطاع. إضافة إلى ما سبق، فإن المادة (4) من اتفاقية إعلان المبادئ الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، تعتبر كلا من قطاع غزة والضفة الغربية وحدة جغرافية واحدة، ولذا، فإن إخلاء قوات الإحتلال الإسرائيلي لمواقعها في قطاع غزة، لا ينفى عنها صفة قوة الإحتلال الحربي.

يؤكد كل ما سبق أن قطاع غزة لا يزال يعد جزءاً من الأراضي المحتلة في العام 1967، وأن سلطات الإحتلال الإسرائيلي لا تزال تتحمل المسؤولية القانونية عن الأراضي الفلسطينية المحتلة، وأنها ملزمة بتطبيق اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية المدنيين وقت الحرب لسنة 1949 في قطاع غزة، وأنها ملزمة بتأمين احتياجات المواطنين الفلسطينيين الأساسية والصحية والتعليمية، ومن باب أولى الإحتياجات الأمنية.

نخلص مما سبق، إلى أن الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967، لا تزال أراضٍ محتلة من وجهة نظر القانون الدولي، وأن سلطات الإحتلال الإسرائيلي تتحمل المسؤولية القانونية عن حفظ الأمن والنظام داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة، على الرغم من وجود السلطة الوطنية الفلسطينية، لأن ذلك لا يعدو أن يكون وجوداً رمزياً، وأن سلطات الإحتلال الإسرائيلي تسيطر على المناطق التي يتم إدارتها من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية من الناحية الفعلية، وخصوصاً في أعقاب انتفاضة الأقصى وإستباحة كافة الأراضي التي كانت تحت سيطرة السلطة الوطنية.

ثانياً : الجوانب الأمنية في اتفاقيات السلام الفلسطينية الإسرائيلية

في أعقاب توقيع وثيقة إعلان المبادئ، المعروفة باسم اتفاقية أوسلو، بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل في واشنطن بتاريخ 13 أيلول عام 1993، دخلت القضية الفلسطينية مرحلة جديدة. تلا ذلك التوقيع على اتفاق القاهرة بتاريخ 5 أيار عام 1994، الذي يعد بمثابة الإطار التنفيذي لوثيقة إعلان المبادئ المذكورة. وتبع ذلك أيضاً التوقيع على عدة اتفاقيات تنفيذية لوثيقة إعلان المبادئ سالفة الذكر، تناولت الجوانب الأمنية في العلاقة بين الطرفين، أهمها اتفاقية واشنطن الموقعة بتاريخ 28 أيلول عام 1995، واتفاقية واي ريفر الموقعة عام 1998.

أشارت المادة (8) من وثيقة إعلان المبادئ إلى طبيعة العلاقة في المجال الأمني بين الطرفين، وجاءت تحت عنوان "النظام العام والأمن"، وقد نصت على ما يلي: "من أجل ضمان النظام العام والأمن الداخلي للفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة، سينشئ المجلس قوة شرطة قوية، بينما ستستمر إسرائيل في الإضطلاع بمسؤولية الدفاع ضد التهديدات الخارجية، وكذلك بمسؤولية الأمن الإجمالي للإسرائيليين، بغرض حماية أمنهم الداخلي والنظام العام"³.

كما تناولت اتفاقية القاهرة الموقعة عام 1994 تنظيم الشرطة الفلسطينية في المادة (3)، والتي جاءت تحت عنوان "مديرية قوة الشرطة الفلسطينية"، وحددت الإتفاقية المذكورة واجبات ووظائف الشرطة الفلسطينية، وهي القيام بوظائف الشرطة العادية، بما في ذلك

³ أنظر: وثيقة إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية (النسخة المترجمة)، سلسلة الوثائق الفلسطينية رقم (القدس: مركز القدس للاتصال والإعلام، 1994). ص 11 .

حفظ الأمن الداخلي والنظام العام، وحماية عامة الناس وممتلكاتهم، والعمل لتوفير شعور بالأمن والإطمئنان، وتبني جميع الإجراءات الضرورية لمنع وقوع الجريمة وفقاً للقانون، وحماية الأماكن العامة والأماكن ذات الأهمية الخاصة. وقد أشارت اتفاقية القاهرة المذكورة إلى بنية وتكوين الشرطة الفلسطينية، حيث تتكون من وحدة متكاملة تحت سيطرة السلطة الفلسطينية، يكون قوامها 9 آلاف رجل في كافة فروعها، وتتكون من أربعة فروع هي: الشرطة المدنية، الأمن العام، المخابرات، خدمات الطوارئ والإنقاذ (الدفاع المدني)⁴.

كما منحت اتفاقية واشنطن الموقعة في العام 1995⁵ الصلاحيات الأمنية الكاملة للسلطة الوطنية الفلسطينية في المنطقة المسماة "أ". في حين قيّدت الاتفاقية المذكورة حق الشرطة الفلسطينية في العمل بحرية في المنطقة المسماة "ب"، واشترطت أن يتم ذلك بعد التنسيق مع الجانب الإسرائيلي. وأشارت الاتفاقية المذكورة إلى نقل مسؤوليات الأمن الداخلي للشرطة الفلسطينية في المناطق المسماة "ب"، "ج" في غضون مدة 18 شهراً. وقد أعادت الاتفاقية المذكورة التأكيد على المهام المنوطة بجهاز الشرطة القيام بها، والتي نصت عليها اتفاقية القاهرة سالفة الذكر، وأضافت إليها: منع الأعمال التي قد يترتب عليها مضايقات وإيقاع عقوبات، ومحاربة الإرهاب وأعمال العنف، ومنع التحريض على أعمال العنف، والقيام بأي مهام أخرى عادية تقع على عاتق الشرطة.

4 لمزيد من التفاصيل حول الجوانب الأمنية في اتفاقية القاهرة راجع: اتفاق حول قطاع غزة ومنطقة أريحا - القاهرة 5 أيار 1994، سلسلة الوثائق الفلسطينية رقم 2. (القدس: مركز القدس للاتصال والإعلام، 1994).

⁵ راجع: الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة لعام 1995. سلسلة الوثائق الفلسطينية رقم 6. (القدس: مركز القدس للاتصال والإعلام، 1996)، الملحق الأول - بروتوكول حول إعادة الانتشار والترتيبات الأمنية -، ص46.

ووفقاً للاتفاقية المذكورة، تتكون الشرطة الفلسطينية من وحدة متكاملة ينضوي تحتها ستة فروع هي: الشرطة المدنية، الأمن العام، الأمن الوقائي، أمن الرئاسة، المخابرات، والدفاع المدني. وقد منحت الاتفاقية المذكورة السلطة الوطنية الفلسطينية حق إقامة 25 موقع شرطة ومركزاً في المنطقة المسماة "ب"، غير أنها اشترطت عدم تحرك الشرطة الفلسطينية في خارج الأماكن التي يوجد بها مركز الشرطة، إلا بعد التنسيق مع الجانب الإسرائيلي.

وألقت اتفاقية واي ريفر الموقعة في واشنطن بتاريخ 23 تشرين أول 1998، الضوء على "مكافحة الإرهاب وأعمال العنف"، واعتبار التنظيمات الفلسطينية المسلحة تنظيمات خارجة عن القانون، مما أدى إلى إلقاء أعباء على السلطة الوطنية الفلسطينية في المجال الأمني⁶، دون التطرق إلى وسائل فرض الأمن والنظام داخل المجتمع الفلسطيني، أو إلى الحاجات الأمنية الخاصة بالشعب الفلسطيني ذات العلاقة بمنع وقوع الجرائم، وسبل مكافحتها، ومعاقبه مرتكبيها.

بعد التوقيع على اتفاقية واي ريفر عام 1998، ومذكرة شرم الشيخ عام 1999، بلغت نسبة الأراضي الخاضعة للسيطرة الأمنية والمدنية الكاملة للسلطة الوطنية الفلسطينية 18% من مجمل أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة، وقد أُطلق عليها المناطق "أ". في حين شكلت المناطق المسماة "ب" 21% من مجمل أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث تتمتع السلطة الوطنية الفلسطينية فيها بصلاحيات مدنية فقط، فيما بقيت الصلاحيات الأمنية بيد إسرائيل. وقد بقي الجزء

⁶ لمزيد من التفصيل حول المسائل الأمنية الواردة في الاتفاقية راجع: مذكرة واي ريفر بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي. سلسلة الوثائق الفلسطينية رقم 9. (القدس: مركز القدس للاتصال والاعلام، 1998)، ص 7 -

الأكبر من الأراضي الفلسطينية المحتلة (61 %) خاضعاً للسيطرة الأمنية والمدنية الإسرائيلية، ضمن المنطقة المسماة "ج".

في العام 2002، قامت إسرائيل بإعادة احتلال المناطق المسماة " أ "، وفرضت السيطرة العسكرية عليها، وأصبحت تسيطر على كافة الأراضي المحتلة عام 1967، وانعدمت قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على فرض الأمن والنظام العام، وذلك بفعل الإجتياحات الإسرائيلية المتكررة لمعظم المدن الفلسطينية، ومنع أي مظهر أمني للسلطة الوطنية الفلسطينية، وتدمير المقرات الخاصة بالأجهزة الأمنية الفلسطينية، ومراكز الإصلاح والتأهيل " السجون ". وقد ساهمت هذه الإجراءات جميعها في عجز السلطة الوطنية الفلسطينية عن القيام بالمهام الموكولة إليها في مجال توفير الأمن الداخلي للمواطنين الفلسطينيين، وفي نقشي ظاهرة الإنفلات الأمني التي تجتاح المناطق الفلسطينية.

ثالثاً : الجانب القانوني والواقعي للأجهزة المكلفة بحفظ النظام والأمن في السلطة الوطنية الفلسطينية

يتعين الحديث عن الجوانب القانونية والواقعية للأجهزة المكلفة بحفظ النظام والأمن، كمدخل لفهم طبيعة الدور المنوط بهذه الأجهزة في حفظ النظام والأمن في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، وبالتالي تحديد المسؤوليات المترتبة عليها لفرض الأمن والنظام في الأراضي الفلسطينية.

أ- الجانب القانوني

في أعقاب توقيع اتفاقية إعلان المبادئ بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، وإنشاء العديد من الأجهزة الأمنية على أرض الواقع، برزت الحاجة إلى إحداث إطار تشريعي واضح ومرن ينظم عمل الأجهزة الأمنية، في ضوء الإحتياجات الخاصة بالمجتمع الفلسطيني، يأخذ بعين الإعتبار توفير المقومات الأساسية الرئيسية لحياة المواطنين، ويساعد على نشر الديمقراطية وحماية الحقوق والحريات، وتحقيق التنمية في مختلف المجالات.

تنقسم التشريعات ذات العلاقة بالأجهزة المكلفة بحفظ النظام والأمن في السلطة الوطنية الفلسطينية إلى قسمين: تشريعات صادرة قبل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، وتشريعات صادرة عن المجلس التشريعي الفلسطيني بعد قيام السلطة الفلسطينية، وذلك على النحو التالي:

1- التشريعات الصادرة قبل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية

ظلت العديد من التشريعات التي سنتها الحكومات الأردنية والمصرية التي حكمت الضفة الغربية وقطاع غزة حتى عام 1967، نافذة المفعول لدى قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك بموجب قرار الرئيس رقم 1 لسنة 1994 باستمرار العمل بالتشريعات التي كانت سارية قبل 5 حزيران 1967.

ففي قطاع غزة الذي كان خاضعاً للإدارة المصرية، كان القرار بقانون رقم (6) لسنة 1963 بشأن تنظيم عمل الشرطة وهو القانون النافذ. وقد نصّت المادة (3) من القانون المذكور المهام الموكولة إلى الشرطة على النحو التالي: " تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، وحماية الأرواح والأعراض والأموال، وتنفيذ ما تقرضه عليها القوانين واللوائح من تكاليف".

كما كان القانون النافذ المفعول في الضفة الغربية التي كانت خاضعة للحكم الأردني بشأن قوى الأمن، قانون الأمن العام المؤقت الأردني رقم (38) لسنة 1965، والذي حددت المادة (4) منه المهام الموكولة إلى الشرطة على النحو التالي: المحافظة على النظام والأمن وحماية الأرواح والأعراض والأموال، منع الجرائم، والعمل على اكتشافها وتعقبها والقبض على مرتكبيها وتقديمهم للعدالة، إدارة السجون وحراسة السجناء، تنفيذ القوانين والأنظمة والأوامر الرسمية المشروعة، معاونت السلطات العامة بتأدية وظائفها وفق أحكام القانون، مراقبة وتنظيم النقل على الطرق، الإشراف على الاجتماعات والمواكب العامة في الطرق والأماكن العامة، والقيام بأية واجبات أخرى تفرضها التشريعات المرعية الإجراء.

2- التشريعات الصادرة بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية
أقر المجلس التشريعي منذ انتخابه عام 1996، العديد من القوانين ذات العلاقة بالأجهزة المكلفة بحفظ الأمن والنظام داخل أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، ومن أهمها ما يلي:

القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

تضمن القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 تحديد صلاحيات قوات الأمن والشرطة وتبعيتها، فقد نصت المادة (84) على ما يلي: "1 - قوات الأمن والشرطة قوة نظامية، وهي القوة المسلحة في البلاد، وتتنصر 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. 2- تنظم قوات الأمن والشرطة بقانون". وقد أناط القانون الأساسي المذكور في المادة (7/69) بمجلس الوزراء، مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. كما تناولت المادة (39) من القانون موضوع تبعية الأجهزة الأمنية، حيث نصت على تبعية جميع الأجهزة الأمنية إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وقد جاء النص كما يلي: "رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية".

قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001

أناط قانون الإجراءات الجزائية بجهاز الشرطة ممارسة بعض الصلاحيات بصفته سلطة ضبط قضائي، بحيث منح القانون صلاحيات محددة للشرطة في جمع الإستدلالات، والقبض على الأشخاص وتوقيفهم، وتفتيش المساكن والأشخاص. وقد أشارت المادة (21) من القانون المذكور إلى تمتع مدير الشرطة ونوابه ومساعديه،

ومديري شرطة المحافظات والإدارات العامة، وضباط وضباط صف الشرطة، كل في دائرة اختصاصه، بصفة الضبط القضائي. كما حددت المادة (22) من هذا القانون، الصلاحيات الممنوحة إلى سلطة الضبط القضائي، وهي: قبول البلاغات والشكاوى التي ترد إليهم بشأن الجرائم، وعرضها دون تأخير على النيابة العامة، وإجراء الكشف والمعينة، والحصول على الإيضاحات اللازمة لتسهيل التحقيق، والاستعانة بالخبراء المختصين والشهود دون حلف يمين، واتخاذ جميع الوسائل اللازمة للمحافظة على أدلة الجريمة، وإثبات جميع الإجراءات التي يقومون بها في محاضر رسمية، بعد توقيعها منهم ومن المعنيين بها.

قانون الدفاع المدني رقم (3) لسنة 1998

يعد هذا القانون أحد القوانين ذات العلاقة بالأجهزة الأمنية، على اعتبار أن جهاز الدفاع المدني يتبع وزير الداخلية مباشرة. إضافة إلى الطبيعة الوقائية لعمل جهاز الدفاع المدني، كما أكد على ذلك نصّ المادة (2) من القانون، والتي جاء فيها "يقصد بالدفاع المدني مجموعة الإجراءات الضرورية لوقاية المدنيين وممتلكاتهم، وتأمين سلامة المواصلات بأنواعها، وضمان سير العمل بانتظام في المرافق العامة، وحماية المباني والمنشآت والمؤسسات العامة والخاصة، سواء من أخطار الغارات الجوية وغيرها من الأعمال الحربية، أو من أخطار الكوارث الطبيعية، أو الحرائق، أو الإنقاذ البحري، أو أي أخطار أخرى". وفي المادة (23)، منح القانون المذكور العاملين في جهاز الدفاع المدني، صفة الضبطية القضائية في تنفيذ أحكامه، في أحوال محددة.

قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005

تناول القانون المذكور الجوانب التنظيمية ذات العلاقة بالعاملين في قوى الأمن، وحدد الأجهزة الأمنية في السلطة الوطنية الفلسطينية في المادة (3) منه، والتي جاءت على النحو التالي:

"تتألف قوى الأمن من: 1- قوات الأمن الوطني وجيش التحرير الفلسطيني 2- قوى الأمن الداخلي 3- المخابرات العامة. وأية قوة أخرى أو قوات أخرى موجودة أو تستحدث تكون ضمن إحدى القوى الثلاث". وقد تناولت المواد (7) و (10) و (13) على التوالي تنظيم كل من هيئة الأمن الوطني، وهيئة الأمن الداخلي، وهيئة المخابرات العامة، وآلية تأدية وظائفها ومباشرة اختصاصاتها.

إضافة إلى هذه القوانين، قُدم إلى المجلس التشريعي العديد من مشاريع القوانين ذات العلاقة بالأجهزة المكلفة بحفظ النظام والأمن، وذلك من أجل معالجة النقص التشريعي المحدد لصلاحيات هذه الأجهزة. ومن أهم هذه المشاريع: مشروع قانون المخابرات العامة، ومشروع قانون الشرطة، ومشروع قانون الأمن الوطني، ومشروع قانون مجلس الأمن القومي.

ب- الجانب الفعلي

من ناحية عملية، كان كل جهاز من الأجهزة الأمنية الفلسطينية يمارس أعماله بشكل مستقل عن الجهاز الآخر، بل وبشكل مستقل داخل الجهاز الواحد في الضفة الغربية عنه في قطاع غزة. وقد كان لكل جهاز قيادة وسجن ومراكز تحقيق خاصة به. وقد وصل عدد الأجهزة الأمنية العاملة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية إلى عشرة أجهزة، يبلغ العدد الإجمالي لأفرادها، حسب ما جاء في مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2004، حوالي 56 ألف عنصر.

سعت السلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة الممتدة من عام 2002 - 2004، إلى إصلاح أجهزة الأمن، وتقليص حدة المشكلات الناجمة عن تداخل الصلاحيات بينها، والتي أثرت على أداء هذه الأجهزة، وحدثت من فاعلية هذا العدد الكبير منها، وفاعلية الأفراد التابعين لها. فقد صدرت عدة قرارات عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بخصوص توحيد الأجهزة الأمنية. ففي عام 2002، صدر مرسوم رئاسي رقم (12) بتاريخ 2002/6/27، يقضي بإلحاق أجهزة الأمن الوقائي والشرطة والدفاع المدني بوزارة الداخلية، هذا وإن لم يبدو أن هناك خطوات عملية بهذا الصدد. وفي العام 2003 أعيد تشكيل مجلس الأمن القومي برئاسة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وعضوية رئيس الوزراء، ووزراء الداخلية والخارجية والمالية. كما صدر بتاريخ 2004/7/17 مرسوم رئاسي يقضي بتوحيد الأجهزة الأمنية جميعها في ثلاثة أجهزة، هي الأمن الوطني، والمخابرات العامة، والأمن الداخلي الذي يضم (الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني).

كما صدر بتاريخ 2005/9/27 مرسوم رئاسي يقضي بإعادة تشكيل مجلس الأمن القومي، بحيث يتولى المجلس، وفقاً للقرار المذكور، الإشراف المباشر على التنسيق الأمني مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية، ووضع الخطط اللازمة لحماية أمن الوطن والمواطن، والإشراف على تنفيذها، بالإضافة إلى إقرار التشكيلات والتعيينات والترقيات، التي تساهم في تنفيذ السياسات والخطط الأمنية، وإقرار الميزانيات المتعلقة بالأمن وآليات صرفها، والتنسيق بين العمل السياسي والعمل الأمني، والتأكد من مساهمة العامل الأمني في تحقيق

الأهداف السياسية والإقتصادية والإجتماعية، إضافة إلى تحديد آليات عمل المجلس⁷.

لا بد من الإشارة هنا إلى أن صدور عدة مراسيم رئاسية بخصوص تشكيل مجلس الأمن القومي، يساهم في حدوث إرباك في الوضع الأمني، ويضيف أعباءً جديدة على الوضع الأمني المتردي أصلاً من جهة، ويثبت عدم قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على وضع حد لظاهرة الإنفلات الأمني، من جهة أخرى.

في المقابل، إن الإجراءات التي قامت بها سلطات الإحتلال الإسرائيلي خلال فترة الإنتفاضة الحالية، من تدمير مقرات السلطة الوطنية الفلسطينية، ومراكز الإصلاح والتأهيل التابعة لها، والإجتياحات المتكررة للأراضي الفلسطينية، ومنع عناصر الشرطة الفلسطينية من أداء مهماتها بسلاحها وزیها الرسمي، واعتقال العديد من عناصر الأجهزة الأمنية، وإبعاد عدد كبير منهم من الضفة الغربية إلى قطاع غزة، ساهمت هذه الإجراءات جميعها في وضع العراقيل أمام قيام الأجهزة الأمنية بدورها المنوط بها في حفظ الأمن والنظام، وعدم تمكن سلطة الضبط القضائي "الشرطة"، من القيام بدورها المنوط بها في تعقب الجناة، والقبض عليهم، وتقديمهم للمحاكمة.

⁷ نشرت أهم النقاط التي يتناولها المرسوم الرئاسي المذكور في صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 2005/9/28.

لذلك، تتحمل سلطات الإحتلال الإسرائيلي المسؤولية بشكل أساسي عن حالة الإنفلات الأمني وغياب سيادة القانون في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، كونها قوة احتلال يقع على عاتقها حفظ الأمن والنظام في الأراضي الفلسطينية المحتلة، التي تنطبق عليها أحكام اتفاقية جنيف الرابعة لسنة 1949، بشأن حماية المدنيين وقت الحرب. كما أن السلطة الوطنية تتحمل جزءاً من المسؤولية عن تفشي حالة الإنفلات الأمني، دون أن يعفي تقصيرها هذا سلطات الإحتلال الإسرائيلي من مسؤوليتها القانونية.

القسم الثاني الإفلات الأمني وغياب سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية

شهدت مختلف محافظات السلطة الوطنية الفلسطينية، جملة من الإعتداءات على سيادة القانون وحكم القضاء، ازدادت وتيرتها خلال العام الحالي. وقد تنوعت الأحداث التي تدل على غياب سيادة القانون، لتشمل عمليات قتل أو شروع في القتل، طالت عدداً من المواطنين على خلفيات جنائية أو أمنية أو اجتماعية (كالقتل على خلفية الشرف أو على خلفية الثأر)، وعمليات اختطاف لشخصيات عامة وأجانب، وعمليات اعتداء واختطاف طالت رموز السلطة القضائية ومحامين، وشخصيات وأطباء ومدراء مستشفيات ورؤساء بلديات وصحفيين. هذا بالإضافة للشجارات العائلية والشخصية، والإشتباكات بين أفراد الأجهزة الأمنية المختلفة، والإعتداءات المسلحة على المؤسسات العامة والدوائر الحكومية، والمؤسسات العقابية، ومقرات المحافظات، ومباني المحاكم، والمستشفيات الحكومية.

أولاً: مفهوم الإفلات الأمني
يقصد بالإفلات الأمني: (مجموع أعمال العنف التي تقع داخل المجتمع الفلسطيني، وينجم عنها أضرار بحقوق المواطنين الفلسطينيين، وعلى وجه الخصوص حقهم في الحياة والسلامة الجسدية وحماية ممتلكاتهم، يرتكبها أشخاص ينتمون إلى الأجهزة المكلفة بإنفاذ القانون، أو يحسبون عليها، أو من قبل مجموعات مسلحة محلية، كذلك الأحداث التي يقوم بها مواطنون، وتندرج عادة

ضمن مستوى الجرائم العادية، لكن السلطات المختصة تمتنع عن القيام بأعمال من شأنها منع وقوع مثل هذه الجرائم، أو تمتنع عن ملاحقة مرتكبيها وإحالتهم إلى العدالة).

وبذلك يخرج من نطاق هذا المفهوم كل أعمال المقاومة المسلحة للإحتلال، المصنفة كنزاعات مسلحة دولية، تنطبق عليها أحكام اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية المدنيين وقت الحرب لسنة 1949، وتلك الجرائم العادية التي يتم معالجتها من قبل الجهات المختصة، وينطبق عليها أحكام القانون المحلي.

ورغم أن السلطة الوطنية الفلسطينية رصدت ما يزيد عن ربع موازنة عام 2005 للأمن (26%)، إلا أن مستوى الأمن الداخلي في أراضي السلطة تدهور بشكل غير مسبوق.

ثانياً: مظاهر حالة الإنفلات الأمني في المجتمع الفلسطيني⁸

برزت العديد من المظاهر الدالة على تفشي حالة الإنفلات الأمني، وغياب سيادة القانون، وحكم القضاء، وضعف أو عدم قدرة الجهات المسؤولة على فرض الأمن والأمان في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية مثل قيادة السيارات المسروقة، والتعدي على أراضي الدولة، والقتل على خلفيات عديدة. وفيما يلي أهم هذه المظاهر:

أ - القتل على خلفيات مختلفة

تزايد عدد حالات القتل تصاعدياً خلال الأعوام الثلاث الأخيرة على خلفيات مختلفة يمكن تصنيفها على النحو التالي:

- 1- القتل على خلفية جنائية.
- 2- القتل على خلفية أمنية.
- 3- القتل على خلفية جنائية اجتماعية كالتأثر أو على خلفية ما يُعرف بشرف العائلة.

رصدت الهيئة حالات القتل في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية على خلفية الإنفلات الأمني وفوضى السلاح، حيث وصلت إلى 56 حالة قتل في العام 2003، و 93 حالة في العام 2004. كما وصل عدد حالات القتل التي وثقتها الهيئة منذ بداية عام 2005 وحتى تاريخ 2005/10/30 127 حالة قتل⁹.

⁸ قامت الهيئة بمخاطبة مدير عام الشرطة بتاريخ 2005/8/28 بخصوص تزويدها بالإحصائيات الجنائية والأمنية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية خلال الأعوام 2003-2005، لكن الشرطة رفضت ذلك، الأمر الذي يشير إما إلى عدم رغبة الشرطة بإطلاع المواطنين على المعلومات ذات العلاقة بالموضوع المتناول، الأمر الذي يخالف حق المواطنين في الإطلاع، وإما إلى عدم توفر هذه المعلومات، الأمر الذي يشير إلى قصور الجهات المعنية في السلطة الوطنية الفلسطينية في توثيق الجرائم المرتكبة.

⁹ لمزيد من المعلومات راجع الملحق رقم 1 المبين لحالات القتل المختلفة حتى تاريخ 2005/10/30.

في هذا الصدد، يلاحظ عدم قيام المواطنين بانتظار حكم القضاء، والتجائهم إلى اقتضاء حقوقهم بوسائلهم الخاصة، أو عن طريق الوسائل البديلة لحل النزاعات، كالقضاء العشائري، أو لجان الإصلاح والتوفيق، وذلك لأسباب عديدة أهمها:

1- ضعف سلطة الضبط القضائي "الشرطة"، وعدم قدرتها على تعقب المجرمين والقبض عليهم، وإحالتهم إلى النيابة العامة لأسباب موضوعية وذاتية.

2- تراخي الجهاز القضائي في البت في القضايا وخصوصاً جرائم القتل.

3- عدم توفر آليات إلزامية لتنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم المختصة، وتحديدًا في جرائم القتل، مما يدفع المواطنين لأخذ القانون باليد، بسبب شعورهم المسبق بعدم تنفيذ الأحكام القضائية في حالة صدورها بإدانتهم.

ب- الاعتداء على الشخصيات العامة والمؤسسات الرسمية

وقعت العديد من الإعتداءات على الشخصيات العامة خلال العام الحالي، يمكن التمثيل عليها بما يلي:

1- بتاريخ 2005/3/1، قامت مجموعة من طلبة جامعة الأزهر بغزة، بالإعتداء على رئيس الجامعة، بعد أن حاصروه داخل مكتبه، وعبثوا بممتلكات الجامعة، وذلك احتجاجاً على قيامه باتخاذ بعض القرارات الإدارية.

2- بتاريخ 2005/7/12، تعرض مدير مكتب وزير الداخلية الفلسطيني لاعتداء بالضرب بواسطة آلات حادة، على أيدي ثلاثة مسلحين، وذلك أثناء توجهه إلى مكان عمله في مدينة رام الله، بعد أن قاموا بإطلاق النار على السيارة التي كان يستقلها.

- كما توالى خلال العام الماضي والعام الحالي الاعتداءات على المؤسسات العامة، ويمكن إجمال أهم هذه الحوادث على النحو التالي:
- 1- بتاريخ 2004/4/31، قامت مجموعة مسلحة بإحراق مكتب محافظ جنين ومقر المخابرات العامة في المدينة.
 - 2- بتاريخ 2004/9/16، استولى عدد من المسلحين على مبنى يضم مكاتب وزارة العمل واتحاد نقابات العمال في محافظة خان يونس، احتجاجاً على وقف صرف رواتبهم منذ خمسة شهور.
 - 3- بتاريخ 2004/12/14، إعتدت مجموعة مسلحة على موقع تابع لجهاز الإستخبارات العسكرية في منطقة النصيرات بقطاع غزة، حيث قامت بالإستيلاء على 20 قطعة سلاح من الموقع.
 - 4- بتاريخ 2005/6/5، قامت مجموعة مسلحة بإغلاق مقر محافظة نابلس، ومقر الداخلية، ومكتب دائرة الضريبة في المدينة، وذلك احتجاجاً على عدم قيام السلطة الفلسطينية بالإيفاء بالتزاماتها تجاه المجموعات المسلحة.

تحمل الإعتداءات على الشخصيات العامة والمؤسسات الرسمية عدة دلالات، أهمها:

- 1- تردي الحالة التي وصلت إليها السلطة الوطنية الفلسطينية، وخصوصاً الأجهزة المكلفة بإنفاذ القانون.
- 2- إنعدام الثقة بين المواطنين والسلطة الوطنية الفلسطينية، بالنظر لعدم قدرتها على توفير الحماية لهم¹⁰، وبالتالي لجوؤهم إلى اقتضاء حقوقهم بوسائلهم الخاصة، مما يساهم في تفشي حالة الإنفلات الأمني.

¹⁰ أظهر استطلاع للرأي أجراه المركز الفلسطيني لاستطلاع الرأي خلال الفترة 20-26 من شهر تموز 2005، أن 82,9% من المواطنين الفلسطينيين قلقون على أمنهم الشخصي.

3- حالة الإحتقان التي يعيشها المواطنون الفلسطينيون بسبب بطء عملية الإصلاح التي تقوم بها السلطة الوطنية الفلسطينية، بما يعكس بشكل سلبي على مختلف القطاعات، ويدفعهم إلى القيام بردود فعل سلبية، احتجاجاً على أوضاع معينة تسود في مناطق السلطة الفلسطينية.

ج- انتهاك حرمة المحاكم والإعتداء على رموز السلطة القضائية والمحامين¹¹

إمتدت حالة الإنفلات الأمني وغياب سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية لتشمل بعض رموز السلطة القضائية، وأماكن انعقاد جلسات المحاكم وبعض المحامين. رصدت الهيئة عدداً من الإعتداءات التي وقعت ضد المحاكم ورموز السلطة القضائية والمحامين، منها الإعتداء على محكمة صلح غزة بتاريخ 2005/5/2، وعلى محكمة صلح رام الله بتاريخ 2005/6/1، وعلى محكمة صلح نابلس بتاريخ 2005/6/2، وعلى محكمة صلح جنين بتاريخ 2005/6/4. كما رصدت الهيئة بعض الإعتداءات التي وقعت ضد رموز السلطة القضائية والمحامين، منها الإعتداء على منزل النائب العام في السلطة الوطنية بتاريخ 2005/8/1، حيث أقيمت قنبلة يدوية على منزله الواقع في حي الصبرة بمدينة غزة، وقد أحدثت الانفجار أضراراً دون أن يصاب النائب العام، أو أي من أفراد عائلته

¹¹ قامت الهيئة بمخاطبة رئيس مجلس القضاء الأعلى بتاريخ 2005/8/23، بخصوص تزويدها بعدد حالات الإعتداء التي وقعت ضد القضاة والمحامين ورموز السلطة القضائية خلال العام 2005، غير أنها حصلت على رد موجز يتعلق بأربعة حالات فقط وقعت ضد بعض المحاكم في الضفة الغربية، وهو ما يثبت عدم جدية الجهات المعنية في السلطة القضائية في توثيق حالات الإعتداء التي وقعت ضد المحاكم والقضاة ورموز السلطة القضائية من جهة، أو عدم رغبتها بإطلاع المواطنين على هذه الإعتداءات من جهة أخرى.

بأذى. وكذلك الإعتداء على رئيس مجلس القضاء الأعلى في السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 2005/8/2، حيث انفجرت عبوة ناسفة على مدخل منزله الواقع في حي الرمال بمدينة غزة، وقد أدى الانفجار إلى إلحاق أضرار مادية بالمنزل، دون أن يصاب رئيس مجلس القضاء الأعلى، أو أي من أفراد عائلته بأذى. ومن الإعتداءات التي تعرض لها المحامون، اختطاف المحامي أحمد الدمنهوري بتاريخ 2005/6/6 على أيدي مجموعة مسلحة في مدينة رام الله، وذلك على خلفية قضية نظرتها المحكمة في وقت سابق، وحكمت بها لصالح موكل المحامي المذكور.

إن الدلالات التي تحملها الإعتداءات على رموز السلطة القضائية والمحامين، وكذلك الإنتهاكات المتكررة لحرمة المحاكم، تفوق في كونها مجرد اعتداءات على أشخاص أو إتلاف ممتلكات عامة، وإنما تشكل إضافة إلى ذلك، اعتداءً على العدالة وسيادة القانون، وحكم القضاء في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وتستوجب إهتماماً خاصاً من السلطة الوطنية في ملاحقة المسؤولين عن هذه الإعتداءات ومحاسبتهم والإعلان عن ذلك¹².

¹² أدانت الهيئة في بيان صادر بتاريخ 2005/8/2 الإعتداءات على رموز السلطة القضائية، وطالبت الأجهزة المكلفة بإنفاذ القانون في السلطة الوطنية الفلسطينية، بضرورة توفير الحماية الكافية للأطر القضائية، وتحصينها من أية اعتداءات قد تقع عليها، وكذلك إجراء تحقيق فوري في ملابسات حادثتي الإعتداء، وإحالة الجناة إلى العدالة.

د- اختطاف مواطنين وأجانب في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية

تزايدت حالات الإختطاف خلال العام الحالي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وتحديداً في قطاع غزة. يمكن تصنيف هذه الحالات إلى نوعين: إختطاف مواطنين فلسطينيين، وإختطاف أجانب يعملون في الأراضي الفلسطينية.

لقد رصدت الهيئة 25 حالة إختطاف لمواطنين فلسطينيين منذ بداية عام 2005. معظم هذه الحالات تعود لأسباب ثأرية ومشاكل اجتماعية، وبعضها يعود لأسباب سياسية.¹³

كما رصدت الهيئة حالات إختطاف لأجانب من جنسيات مختلفة يعملون في قطاع غزة، غالباً لدوافع تتعلق بمطالب للخاطفين. ومن أهم هذه الحالات:

1- بتاريخ 2005/7/12، قامت مجموعة مسلحة باختطاف أجنبيين يعملان مع مصلحة المياه الفلسطينية بمدينة غزة. وقد تم اقتيادهما إلى مخيم البريج في محافظة الوسطى، واشترط الخاطفون قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بالإفراج عن أقرباء لهم محتجزين لدى السلطة بتهمة اقتحام سجن غزة المركزي وقتل اثنين من المعتقلين، وبعد مفاوضات بين السلطة الوطنية والخاطفين، قامت المجموعة المسلحة بإخلاء سبيل المخطوفين، بعد احتجاز دام أكثر من عشرين ساعة.

¹³ لمزيد من التفصيل أنظر الملحق رقم (2).

2- بتاريخ 2005/7/24، قام أربعة مسلحين باقتحام شقة سكنية في وسط مدينة رفح، يقطن فيها أربعة أمريكيين من حركة التضامن الدولية مع الشعب الفلسطيني، حيث قام المسلحون، وتحت تهديد السلاح، باقتياد أحد الأمريكيين الأربعة إلى جهة غير معلومة. وقد عثر بعد حوالي ساعة على المواطن الأمريكي المختطف في إحدى مدارس وكالة الغوث، دون أن يصاب بأذى، ودون أن تعلن أي جهة مسؤوليتها عن الحادث.

3- بتاريخ 2005/7/28، قام مسلحون وتحت تهديد السلاح، باختطاف أجنبيين يعملان في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وقد أصدر الخاطفون بياناً طالبوا فيه السلطة الوطنية الفلسطينية بالضغط على خاطفي أحد أبناء العائلة التي ينتمون لها، والذي كان قد اختطف على يد مسلحين قبل ذلك. وقد قام الخاطفون بإطلاق سراح الأجنبيين بعد حضور قوة كبيرة من الشرطة إلى المكان والتفاوض مع الخاطفين.

4- بتاريخ 2005/8/8، قامت مجموعة مسلحة باختطاف ثلاثة من العاملين في وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا) في محافظة خان يونس بقطاع غزة، وقد تم تحرير المخطوفين بعد اشتباك مسلح بين قوات الأمن الفلسطينية والخطفين.

5- بتاريخ 2005/8/14، اختطف الصحفي الفرنسي محمد بوضياف (جزائري الأصل)، ويعمل في القناة الثالثة للتلفزيون الفرنسي، على أيدي مجموعة من المسلحين بالقرب من أحد فنادق مدينة غزة. وقد قامت الأجهزة الأمنية بحملة مكثفة لتحرير الصحفي المختطف من أيدي خاطفيه، حيث تم إخلاء سبيل الصحفي المذكور بتاريخ 2005/8/22، دون تحديد هوية الخاطفين.

ترى الهيئة أن ظاهرة اختطاف الأجانب تعود بالضرر على المجتمع الفلسطيني، وتعكس صورة غير حضارية عن الشعب الفلسطيني. كما أنها تحرم المجتمع الفلسطيني من الخدمات التي تقدمها المؤسسات الدولية التي يتعرض موظفوها للاختطاف، كما حصل في حالة اختطاف موظفي الوكالة (الأونروا)، والتي أعلنت عن اعتزامها سحب جميع موظفيها الأجانب العاملين في قطاع غزة، وما تبعها من إطلاق النار على مقر اللجنة الدولية للصليب الأحمر في محافظة خان يونس، والتي قررت إغلاق مكتبها في مدينة خان يونس بشكل كلي، نظرا لتردي الوضع الأمني الداخلي في المناطق الفلسطينية. وقد أدى ذلك إلى قيام الصليب الأحمر بوقف كافة برامجه اليومية عن العمل، بما فيها زيارة الأسرى والمعتقلين في سجون الإحتلال.

بشكل عام، تعود أسباب الإقدام على اختطاف الأجانب للأسباب التالية:

- 1- ضعف سيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية على الأوضاع الأمنية الداخلية.
- 2- انعكاس التناقضات الداخلية على ظاهرة اختطاف الأجانب.
- 3- قيام مجموعات غير معروفة باختطاف أجنبى يعملون في تقديم الخدمات الإنسانية للشعب الفلسطيني، وذلك بهدف إثارة الفتنة.
- 4- عدم قيام السلطة الوطنية الفلسطينية باعتقال أي من الأشخاص الذين نفذوا عمليات الإختطاف، مع أن بعضهم هويته معروفة لأجهزة الأمن الفلسطينية.

ثالثاً: الأسباب الكامنة وراء تفشي حالة الإنفلات الأمني في أراضي السلطة الفلسطينية

تتنوع الأسباب الكامنة وراء تفشي حالة الإنفلات الأمني في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، بين أسباب خارجية ذات علاقة بالسياسات التي انتهجها الإحتلال الإسرائيلي في السنوات الأربع الأخيرة تجاه السلطة الوطنية الفلسطينية من جهة، وبين أسباب داخلية ذات علاقة بالسياسات التي انتهجتها السلطة على مختلف المستويات (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، من جهة أخرى.

أ - الأسباب الخارجية

أثرت السياسات التي انتهجتها سلطات الإحتلال الإسرائيلي خلال السنوات الأربع الأخيرة على المؤسسة الأمنية في السلطة الوطنية الفلسطينية بالعموم، وعلى الأجهزة المكلفة بإنفاذ القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية بالخصوص. ومن هذه السياسات: الإجتياحات المتكررة لمناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وفرض الإغلاق على هذه المناطق خلال انتفاضة الأقصى التي بدأت في العام 2000، واستهداف معظم مراكز الإصلاح والتأهيل "السجون"، ومراكز التوقيف والنظارات التابعة لجهاز الشرطة، وهو الجهاز المكلف بمهام الضبط الإداري والقضائي، والمساعدة في تنفيذ الأحكام القضائية. إضافة إلى منع عناصر الأجهزة الأمنية، بما فيها الشرطة، من ارتداء الزي الرسمي، أو حمل السلاح، أو القيام بأي دور فعلي في سبيل المحافظة على الأمن والنظام العام في أراضي السلطة الفلسطينية، مما ساهم في إضعاف سيطرة السلطة الوطنية على الأراضي الفلسطينية، وعدم قدرتها على تحقيق الأمان وفرض النظام العام.

كما تحمّل السلطة الوطنية الفلسطينية الإحتلال الإسرائيلي وسياساته، مسؤولية تردي الأوضاع في الأراضي الفلسطينية، من خلق وضع اقتصادي مترد، وضلوعه في عمليات التهريب للسيارات المسروقة والمخدرات، وتجارة السلاح المتنوع، والأجسام المشبوهة المتفجرة، وحماية مرتكبي الجرائم والجنايات، وإعاقة مهام أجهزة الأمن، بهدف تكريس ادعاء ضعف السلطة وأجهزتها الأمنية، وعدم قدرتها على ضبط الأمن، وفرض النظام والقانون.¹⁴

وقد حملت الهيئة سلطات الإحتلال الإسرائيلي المسؤولية عن حالة الإنفلات الأمني وغياب سيادة القانون في الأراضي المحتلة، وذلك في الشهادة التي قدمتها بتاريخ 2005/7/3 أمام اللجنة الفرعية المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، حول أثر إجراءات الإحتلال الإسرائيلي على الحق في الأمن والسلامة الشخصية للمواطنين الفلسطينيين، باعتبارها قوة احتلال يقع على عاتقها المسؤولية القانونية تجاه الوضع الأمني في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وتأمين حقوق المواطنين الفلسطينيين باعتبارهم أشخاصاً محميين طبقاً لاتفاقية جنيف الرابعة لسنة 1949 بشأن حماية المدنيين وقت الحرب، والتي تنطبق قانوناً على الأراضي الفلسطينية المحتلة.

ب - الأسباب الداخلية

إضافة إلى الأسباب الخارجية التي تعمق من حالة الإنفلات الأمني وغياب سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، فإن ثمة أسباب داخلية تساهم في تقشي هذه الظاهرة. وتكمن أهم هذه الأسباب فيما يلي:

¹⁴ راجع تقرير صادر عن وزارة الداخلية والأمن الوطني نشر على موقع المركز الصحافي الدولي بتاريخ 2005/7/14

1- تداخل الصلاحيات بين الأجهزة الأمنية

يعد تداخل الصلاحيات بين الأجهزة الأمنية في بعض الأحيان، وتجاوزها من قبل بعض الأجهزة في أحيان أخرى، من أهم العوامل الداخلية المغذية لحالة الإنفلات الأمني في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية. حيث أن الأجهزة الأمنية المختلفة لا تزال تعمل بشكل مستقل، دون تنسيق كاف فيما بينها بخصوص ضبط الأوضاع الأمنية، ومنع ارتكاب الجرائم وتعقب مرتكبيها. كما أن بعض هذه الأجهزة يمارس مهام الضبط القضائي، بما يمثل اعتداءً على صلاحيات جهاز الشرطة المخول قانوناً هذه الصفة. إضافة إلى قيامها باعتقال المواطنين بوجه غير مشروع ومخالف للقانون، وتوقيفهم لمدد طويلة في مراكز التوقيف الخاصة بهذه الأجهزة، دون اتباع الإجراءات القانونية السليمة.

من أهم الأمثلة على تداخل الصلاحيات علاقة الأجهزة الأمنية بالنيابة العامة، بحيث تقوم الأجهزة الأمنية بممارسة مهام الضبط القضائي في القبض والتوقيف في القضايا الجنائية، والحصول على أمر توقيف صادر عن النيابة العامة، علماً بأن الشرطة هي الجهة المختصة بممارسة مهام الضبط القضائي، وفقاً لنص القانون. ولعل أهم أسباب تداخل الصلاحيات بين الأجهزة الأمنية غياب التشريعات الناظمة للعلاقة بين مختلف هذه الأجهزة، أو عدم تطبيق ما تم إقراره بشكل عملي، وتشابه الأعمال التي تقوم بها بعض هذه الأجهزة كسبب رئيسي لغياب التشريعات المحددة لصلاحيات كل منها، وغموض المسؤوليات المنوط بالأجهزة الأمنية ممارستها على أرض الواقع¹⁵.

¹⁵ لمزيد من التفصيل حول تداخل الصلاحيات بين الأجهزة الأمنية راجع: عزيز كايد. تقرير حول تداخل الصلاحيات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية (رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1999)، ص40-43.

2- غياب الهيكلية الخاصة بقوات الأمن

تزداد حالة الإنفلات الأمني على المستوى الداخلي في بعض الأحيان بسبب غياب الهيكلية الخاصة بالأجهزة الأمنية، أو وجودها من ناحية نظرية فقط دون قابليتها للتطبيق على أرض الواقع، وذلك لأسباب متنوعة، منها أسباب ذاتية تتعلق بعدم قيام وزارة الداخلية بإقرار الهيكلية الخاصة ببعض الأجهزة الأمنية حتى الآن، ومنها أسباب موضوعية تتعلق بعدم القدرة على تطبيقها بفعل الإجراءات الإسرائيلية، التي تمنع قيام الأجهزة المكلفة بحفظ النظام والأمن من القيام بواجباتها، في كافة المناطق الفلسطينية. وقد اتخذت السلطة الوطنية الفلسطينية جملة من القرارات الخاصة بإعادة هيكلة قوات الأمن، دون أن يؤدي ذلك إلى تحقيق التنسيق والتكامل في عمل الأجهزة الأمنية، بسبب عدم قيام السلطة الوطنية بالتوحيد الفعلي لهذه الأجهزة، وتنظيم عملها بموجب تشريعات خاصة بها، وفرض الرقابة القضائية على أعمالها¹⁶. ومما يدل على غياب الهيكلية الناعمة لعمل الأجهزة المكلفة بحفظ النظام والأمن، عدم وجود هيكلية خاصة بجهاز الشرطة، مقررة من قبل وزارة الداخلية لغاية الآن، وهذا ينطبق على باقي الأجهزة المكلفة بحفظ النظام والأمن.

إنّ السلطة الوطنية الفلسطينية مطالبة بالعمل بشكل جدي على توحيد الأجهزة الأمنية، وتنظيم وإقرار هيكلياتها، ومحاسبة المخالفين للقانون من عناصرها. بما يؤدي إلى تحقيق التكامل والإنسجام في عمل هذه الأجهزة، وينهي حالة الإنفلات الأمني في أراضي السلطة الفلسطينية.

¹⁶ راجع البيان الصادر عن الهيئة بتاريخ 2004/7/21 بعنوان: بيان حول الأحداث المؤسفة التي شهدتها الأراضي الفلسطينية مؤخراً.

3- انتشار الأسلحة غير القانونية

لقد أصبح الأمن الداخلي مهدداً بفعل انتشار ظاهرة فوضى السلاح، كنتيجة حتمية لانتشار الأسلحة بين المواطنين دون ترخيص في أغلب الأحيان، وسوء استخدام السلاح المرخص من قبل بعض المواطنين، أو بعض عناصر الأجهزة الأمنية، أو استخدامه في غير الغايات المحددة قانوناً. وقد أصدر رئيس مجلس الوزراء، رئيس المجلس الأعلى للأمن القومي، قراراً بتاريخ 2005/1/27 يقضي بمنع حمل السلاح غير المرخص، على أن يسري القرار على جميع المواطنين داخل المناطق الخاضعة للسيطرة الأمنية الفلسطينية، وطالب القرار الأجهزة الأمنية بوضع الآلية المناسبة لحجز الأسلحة غير المرخصة داخل مقراتها، وعدم السماح لعناصرها غير المكلفين بمهمة، حمل السلاح بعد انتهاء خدمتهم. وقد صادق مجلس الوزراء على هذا القرار في جلسته رقم (58) بتاريخ 2005/1/31.

في هذا السياق، تناول قانون الأسلحة النارية والذخائر رقم (2) لسنة 1998، تنظيم كافة المسائل ذات العلاقة بحيازة السلاح، كالحصول على ترخيص من وزارة الداخلية باقتناء وحمل أسلحة نارية محددة قانوناً¹⁷، وحظر اقتناء وحمل أنواع أسلحة محددة قانوناً بغير ترخيص من وزارة الداخلية¹⁸، وشروط منح الترخيص بحيازة السلاح، والحالات التي يعد فيها الترخيص لاغياً، والعقوبات المترتبة عن الإخلال بأحكام القانون. كما منح القانون المذكور في المادة (22)، الحق لوزير الداخلية بسحب جميع الأسلحة المرخصة من منطقة أو مناطق معينة، وذلك في حالات الطوارئ أو الإخلال بالأمن العام.

¹⁷ راجع الجدول رقم (1) الملحق بقانون الأسلحة النارية والذخائر والقسم الأول من الجدول رقم (2) الملحق بذات القانون.

¹⁸ راجع القسم الثاني من الجدول رقم (2) الملحق بقانون الأسلحة النارية والذخائر.

إن السلطة الوطنية الفلسطينية، بكافة أجهزتها وبصفتها الجهة المكلفة بإنفاذ القانون، مطالبة بالعمل على تعزيز دور القضاء في محاسبة المخالفين لأحكام القانون، وضبط استخدام الأسلحة من قبل عناصر الأجهزة الأمنية، ومحاسبتها عند مخالفة أحكام القانون، بما يؤدي إلى تحرير المجتمع من كافة المظاهر المسلحة، وضبط الأمن، والمحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة (الأمن العام، الصحة العامة، الأخلاق العامة، السكنية العامة). كما أنها مطالبة بالعمل على رفد الأجهزة الأمنية بعناصر ذات مؤهلات علمية، وتنظيم دورات تدريبية للعناصر الحالية، بما يؤدي إلى رفع قدرة العاملين فيها. لقد أظهرت العديد من استطلاعات الرأي أن نسبة عالية من الشعب الفلسطيني يحملون الأجهزة الأمنية المسؤولية عن الانفلات الأمني في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. ومن ذلك استطلاع للرأي العام أجراه مركز استطلاع الرأي والدراسات في جامعة النجاح بمدينة نابلس، حيث أظهر أن 66% من المواطنين يعتقدون أن أفراد الأجهزة الأمنية يشكلون جزءاً من حالة الانفلات الأمني في المجتمع الفلسطيني.

4- تراخي الجهاز القضائي

يلاحظ أي مراقب أن هناك تراخياً من قبل الجهاز القضائي بشقيه المدني والعسكري في النظر في القضايا المعروضة، مما يساهم في تقشي ظاهرة الانفلات الأمني. وهناك العديد من المؤشرات الدالة على ذلك، نذكر منها:

أ- انخفاض عدد المحكومين مقارنة مع عدد الموقوفين من النزلاء في مراكز الإصلاح والتأهيل الفلسطينية. والجدول التالي يوضح ذلك بالأرقام وفقاً لإحصاءات أعدتها الهيئة حتى تاريخ 2005/8/28، من

خلال البيانات التي تم تجميعها، أثناء الزيارات التي قام بها باحثو الهيئة لجميع مراكز الإصلاح والتأهيل في محافظات الضفة الغربية.

عدد الموقوفين	عدد المحكومين	عدد النزلاء	مركز التوقيف
67	21	88	رام الله
49	17	66	أريحا
77	7	84	نابلس
45	4	49	جنين
46	7	53	الظاهرية

يُشار هنا إلى وجود أعداد كبيرة من الموقوفين لمدد طويلة دون البت في قضاياهم، إضافة إلى بعض الحالات التي لم يعرض أصحابها على المحاكم طوال مدة التوقيف. والجدول التالي يبين ذلك بشكل تفصيلي وفقاً للإحصاءات التي أعدتها الهيئة حتى تاريخ 2005/8/28:

عدد الموقوفين	عدد الموقوفين	عدد الموقوفين	عدد الموقوفين	مركز التوقيف
منذ ما يزيد عن سنتين	منذ ما يزيد عن سنة	منذ ما يزيد عن ستة أشهر	التي لم تعرض على المحاكمة	
2	11	12	1	رام الله
10	18	9	5	أريحا
11	11	16	7	نابلس
3	4	3	لا يوجد	الظاهرية

تدل الجداول السابقة على ما يلي:

1. وجود نسبة كبيرة من النزلاء الموقوفين في مراكز الإصلاح والتأهيل الفلسطينية لمدد طويلة، دون صدور أحكام نهائية من المحاكم المختصة في قضاياهم.

2. وجود عدد من الموقوفين في مراكز الإصلاح والتأهيل الفلسطينية دون أن يتم عرضهم على المحاكم المختصة بنظر قضاياهم.

وبدراسة عدد من ملفات الموقوفين في مراكز الإصلاح والتأهيل الفلسطينية، يمكن ملاحظة ما يلي:

1. هناك عدد من الموقوفين دون محاكمة لأسباب سياسية.

2. عدم جدية من قبل الجهات القضائية في البت في بعض ملفات الموقوفين، وتحديدًا الملفات الأمنية.

3. يوجد تقاعس في أداء الجهات القضائية مجتمعة في نظر الملفات الجزائية.

ب- انخفاض عدد القضايا المحالة إلى المحاكم العسكرية من قبل الأجهزة الأمنية خلال الأعوام الأخيرة، بالمقارنة مع الأعوام التي سبقتها، وذلك رغم الزيادة الملحوظة في ارتكاب الجرائم من قبل عناصر الأجهزة الأمنية، إذ أن 90% من الجرائم المرتكبة نفذت من قبل عسكريين يعملون في الأجهزة الأمنية للسلطة الوطنية

الفلسطينية¹⁹. والجدول التالي يوضح بالأرقام تراجع عدد القضايا المحالة إلى المحاكم العسكرية:

السنة	عدد القضايا المنظورة
1994	21
1995	86
1996	87
1997	165
1998	141
1999	56
2000	44
2001	21
2002	14
2003	30
2004	12

يتعين على الأجهزة الأمنية إحالة القضايا إلى القضاء العسكري باعتباره الجهة المختصة قانوناً بملاحقة عناصر الأجهزة الأمنية المخالفين للقانون، أو ممن ينسب إليهم ارتكاب جرائم معينة أثناء تأدية وظيفتهم، أو بسببها. لذلك، يقع لزاماً على الأجهزة الأمنية ممارسة مهام الضابطة القضائية العسكرية، وإحالة ملفات القضايا الخاصة بالمخالفين للقانون من عناصرها إلى المحاكم العسكرية، كي تقوم باتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة، وذلك عملاً بالقرار رقم

¹⁹ ورد ذلك في تصريح أدلى به مدير هيئة القضاء العسكري للصحفيين لصحيفة الحياة الجديدة الصادرة بتاريخ 2005/2/27.

(28-ع) لسنة 2005، الصادر عن وزير الداخلية والأمن الوطني بتاريخ 2005/5/14، والذي أكد على ما يلي:
أولاً: يتم إحالة كافة القضايا ذات الصبغة العسكرية إلى القضاء العسكري كجهة اختصاص.
ثانياً: على كافة الأجهزة العسكرية والأمنية تنفيذ هذا القرار كل فيما يخصه.

إن عدم استقلال السلطة القضائية في مواجهة السلطة التنفيذية وأجهزتها الأمنية، وانعدام الحدود والفواصل بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية، وتراكم الأزمات البنوية والعضوية داخل الجهاز القضائي، كل ذلك يمنع الجهاز القضائي من القيام بالمهام الموكولة له في وضع حد لظاهرة الإنفلات الأمني، بل إن ذلك يعمق من المشاكل الموجودة أصلاً في الجهاز القضائي، بحيث يؤدي إلى إقصاء الجهاز القضائي عن القيام بالدور المنوط به في محاكمة المجرمين، وإنزال العقوبات المناسبة قانوناً.

رابعاً: الجهود الرسمية وغير الرسمية لمواجهة حالة الإنفلات الأمني

أ - الجهود الرسمية

1 - على مستوى السلطة التشريعية

قام المجلس التشريعي باتخاذ بعض الإجراءات ذات العلاقة، ومن ذلك الإعلان الصادر عن المجلس لتطوير وإصلاح مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 2002/5/16. والذي تضمن إعادة تنظيم هيكلية قوات الأمن العام وفقاً لأسس معينة. ويمكن تصنيف أهم الأعمال التي قام بها المجلس التشريعي بهذا الخصوص على النحو التالي:

التقارير الصادرة عن المجلس التشريعي

1- تقرير لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي بتاريخ 2003/12/16، الذي أكد على أن المجتمع الفلسطيني يشكل غابة من البنادق، ينتشر فيها السلاح بيد كل من يطلب السلاح، وأن انتشار السلاح بكثرة بأيدي أفراد المجتمع على اختلاف درجات وعيهم، واختلاف انتماءاتهم الفصائلية والعشائرية والوطنية، وفي ضوء أوضاع نفسية متوترة نتيجة للأوضاع العامة في البلاد، يؤدي هذا كله إلى استخدام السلاح في غير موضعه أو هدفه أو مكانه.

2- تقرير لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي حول ظاهرة أخذ القانون باليد بتاريخ 2005/7/18، الذي أكد على تحميل الإحتلال الإسرائيلي مسؤولية الإنفلات الأمني، وذلك بسبب تدمير بعض مقرات السلطة الوطنية، وتعطيل دور الأجهزة الأمنية الفلسطينية بالكامل. وأكد التقرير على ضرورة قيام السلطة الفلسطينية، بكافة

أجهزتها، بمحاسبة المخالفين، كونها الجهة الوحيدة المسؤولة عن تنفيذ القانون. ومطالبة جميع الجهات والقوى الوطنية باحترام سيادة القانون، ومساعدتها في تطبيقه.

القرارات الصادرة عن المجلس التشريعي

1- قرر المجلس التشريعي في جلسته الخاصة المنعقدة بتاريخ 2004/5/25، الشروع فوراً بإعداد مشروع قانون ينظم عمل الأجهزة الأمنية، ومنحه صفة الاستعجال، تمهيداً لإقراره وإصداره وفق الأصول. وكذلك الطلب إلى وزير الداخلية اتخاذ إجراءات تنفيذية لمعالجة الوضع الداخلي، وضبط الفلتان الأمني، ومحاسبة كل من استغل المنصب العام، ووضع قرار الرئيس بتوحيد الأجهزة الأمنية موضع التنفيذ، وإلزامها بتعليمات واضحة وصارمة بما يخدم تنفيذ القانون وحماية أمن المواطن وممتلكاته.

2- كلف المجلس، في قراره رقم (10/1/869) بتاريخ 2005/6/9، لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي بعقد جلسات استماع لوزير الداخلية والأمن الوطني، حول الوضع الأمني من جوانبه المختلفة، آخذاً بعين الاعتبار استجواب وردود الوزير حول الأحداث المخلة بالأمن العام، التي اجتاحت مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، والإجراءات التي اتخذتها الوزارة لضبط الأمن.

3- حمل المجلس، في قراره بتاريخ 2005/3/24، السلطة التنفيذية مسؤولية تدهور الأوضاع الأمنية، لعدم قيامها بالمهام الأمنية المنوطة بالأجهزة ذات الاختصاص، ووجه اللوم إلى قادة الأجهزة الأمنية لتقاعسهم عن القيام بدورهم في الحد من تدهور الأوضاع. وطلب المجلس من وزير الداخلية اتخاذ ما يلزم من قرارات وإجراءات من

شأنها إحداث تغييرات جذرية في كافة الأجهزة الأمنية، ووضع الآليات والضوابط التي تكفل التنسيق فيما بينها. كما حث القرار السلطة التنفيذية على استكمال رزمة القوانين المتعلقة بتنظيم عمل الأجهزة الأمنية، وتقديمها للمجلس، وضرورة إعطائها صفة الاستعجال، وتعزيز دور السلطة القضائية، من خلال إعادة هيكلتها وبناء الأجسام القضائية التي تمكنها من القيام بدورها القضائي المستقل، والطلب إلى السلطة التنفيذية احترام وتنفيذ قرارات المحاكم.

لكن في المقابل، لم يرق المجلس بمتابعة تطبيق هذه القرارات على أرض الواقع من جهة، ولم يمارس دوره الرقابي كسلطة تشريعية على أعمال السلطة التنفيذية عند قيامها بتطبيق القرارات والقوانين الصادرة عنه من جهة أخرى.

2 - على مستوى السلطة التنفيذية

أصدرت السلطة التنفيذية بعض القرارات ذات العلاقة بتوحيد الأجهزة الأمنية في سبيل تحقيق الإصلاح الأمني، بما يشمل وضع حد لظاهرة الإنفلات الأمني.²⁰ إلا أنه ورغم التأكيد المستمر من قبل

²⁰ من هذه القرارات: القرار رقم 03/12 بتاريخ 2003/11/29 بشأن فرض سيادة القانون والنظام العام، والقرار رقم 07/03 بتاريخ 2004/1/5 بشأن إجراءات وزارة الداخلية حول النظام العام، والقرار رقم 01/02 بتاريخ 2004/1/26 بشأن المصادقة على الترتيبات الأمنية الصادرة عن مجلس الأمن القومي لضبط النظام العام وفرض سيادة القانون، والقرار رقم 34/04 بتاريخ 2004/8/2 بشأن إقرار الخطة الأمنية لجهاز الشرطة، والقرار رقم 35/01 بتاريخ 2004/8/3 بشأن تشكيل لجنة وزارية دائمة للشئون الأمنية، والقرار رقم 35/02 بتاريخ 2004/8/3 بشأن تكليف وزير الداخلية بتقديم خطة أمنية لحفظ النظام العام والأمن الداخلي، والقرار رقم 40/02 بتاريخ 2004/9/7 بشأن احتياحات جهاز الشرطة، والقرار رقم 49/01 بتاريخ 2004/11/1 بشأن الترتيبات الأمنية لحفظ النظام، والقرار رقم 11/19 بتاريخ 2004/4/26 بشأن بناء مراكز إصلاح وتأهيل، والقرار رقم 55/05 بتاريخ 2005/1/4 بشأن إحالة مشروع قانون مجلس الأمن القومي إلى المجلس التشريعي.

كل من رئيس السلطة الوطنية ورئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية والأمن الوطني، على ضرورة تحقيق الأمن والأمان للمواطن، ومواجهة الإنفلات الأمني بحزم، وغير ذلك من الوعود المتكررة، ورغم القرارات المشار إليها أدناه، والتي تتعلق بإصلاح الأجهزة الأمنية، واستعدادها للعمل على وضع حد لظاهرة الإنفلات الأمني، رغم كل ذلك فإن السلطة التنفيذية لم تبذل الجهود المطلوبة الكفيلة بوضع إجراءات عملية تكفل وضع حد لهذه الظاهرة، وذلك عبر إرساء دعائم سيادة القانون، وترسيخ حكم القضاء. كما أن الخطوات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية لم تكفل بالنجاح، ولم ترق إلى مستوى ظاهرة الإنفلات الأمني، إضافة إلى عدم تنفيذ معظم القرارات المتخذة على أرض الواقع.²¹

3- على مستوى السلطة القضائية

باستعراض واقع القضاء الفلسطيني، يتضح أن السلطة القضائية لم تبذل جهوداً ملموسة في مواجهة ظاهرة الإنفلات الأمني، عبر عدم قيامها بالمهام والواجبات الملقاة على عاتقها، حيث يعاني القضاء الفلسطيني في هذا الصدد مما يلي:

(1) تقاعس الجهاز القضائي عن البت في المنازعات الناشئة بين المواطنين.

(2) كثرة الخلافات بين أطراف السلطة القضائية (القضاء، النيابة العامة، الشرطة كسلطة ضبط قضائي)، بشأن بعض الإجراءات المتبعة في بعض الجرائم الخطيرة كالقتل.

²¹ قامت الهيئة بإجراء بعض المراسلات مع الجهات المعنية في السلطة التنفيذية وخصوصاً مع رئيس مجلس الوزراء، ومن ذلك خطاب موجه إلى السيد أحمد قرع بصفته رئيساً لمجلس الوزراء ورئيساً لمجلس الأمن القومي بتاريخ 2005/6/20 بخصوص موضوع استمرار حالة الإنفلات الأمني في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد دعت الهيئة إلى ضرورة قيام السلطة التنفيذية بوضع الإجراءات الكفيلة بالحد من ظاهرة الإنفلات الأمني.

(3) غياب التعاون بين القضاء المدني والقضاء العسكري بخصوص تقديم مرتكبي الجرائم للمحاكمة ومعاقبتهم وفق القانون.

تكمن أهم الأسباب التي أدت إلى تقاعس السلطة القضائية في أداء المهام الملقاة على عاتقها فيما يلي:

(1) ضعف هيئة السلطة القضائية، وخصوصاً خلال السنوات الأخيرة، نتيجة الإجتياحات الإسرائيلية المتكررة للأراضي الفلسطينية المحتلة خلال السنوات الممتدة من 2000-2004.

(2) فقدان المواطنين الثقة بالجهاز القضائي، وقدرته على البت في النزاعات وتنفيذ الأحكام.

(3) التجاء المواطنين إلى اقتضاء حقوقهم عن طريق ما يعرف باسم "الوسائل المهجنة"، كالقضاء العشائري ولجان الإصلاح والتوفيق، عوضاً عن الإلتجاء إلى المحاكم المختصة.

(4) تنامي ظاهرة أخذ القانون باليد في المجتمع الفلسطيني، بحيث أصبحت هي الطريقة المتبعة لتسوية المنازعات الناشئة بين المواطنين. كنتيجة حتمية لتراخي الجهاز القضائي عن القيام بالمهام الموكولة له قانوناً.

(5) وقوع السلطة القضائية ضحية الإنفلات الأمني وغياب سيادة القانون، حيث وقعت بعض الإعتداءات على بعض مقرات المحاكم التي تم اقتحامها، أو انتهاك حرمتها أثناء انعقاد جلسات المحاكمة²²، كما وقعت اعتداءات ضد العديد من أطر السلطة القضائية.

²² راجع حديث القاضي سامي صرصور نائب رئيس مجلس القضاء الأعلى المنشور في صحيفة القدس بتاريخ 2005/6/26. بمناسبة انعقاد ورشة عمل حول العلاقة بين القضاء والأمن.

ترى الهيئة، أنه ولكي تقوم السلطة القضائية بدورها في وضع حد لظاهرة الإنفلات الأمني، لا بد من قيام السلطة التنفيذية بتوفير الدعم الكافي، المادي والمعنوي، للعاملين في سلك القضاء، وتوفير الحماية لهم ضد الإعتداءات التي تقع عليهم. كما يجب على السلطة القضائية نفسها، تدارك الثغرات التي تحد من قيامها بهذا الدور، وضرورة قيامها بتنسيق جهودها مع الأطراف ذات العلاقة.

ب- الجهود غير الرسمية

قامت بعض الجهات غير الحكومية ببذل الجهود من أجل مواجهة ظاهرة الإنفلات الأمني، ومن أمثلة ذلك ما يلي:

1- مؤسسات المجتمع المدني " المؤسسات غير الحكومية "

قامت مؤسسات المجتمع المدني بالعمل في مواجهة ظاهرة الإنفلات الأمني على المستويين الداخلي والخارجي، وذلك من خلال قيامها بالتنبيه لخطورة استشراف هذه الظاهرة في المجتمع الفلسطيني، أو من خلال قيامها بلفت انتباه الجهات الخارجية المعنية باستقرار الأوضاع في الأراضي الفلسطينية، والمعنية بسيادة القانون من أجل حملها على التدخل وتقديم العون والمساعدة للفلسطينيين، بهدف تجاوز هذه الظاهرة.

2- نقابة محامي فلسطين

على أثر الإعتداءات المتكررة التي تعرضت لها المحاكم، والقضاة، والمحامون، قامت نقابة محامي فلسطين بتنظيم العديد من الخطوات الإحتجاجية ضد ظاهرة الإنفلات الأمني، وغياب سيادة القانون في

أراضي السلطة الفلسطينية، مثل: تنظيم الإعتصامات²³، والمسيرات الإحتجاجية²⁴، وتعليق الدوام أمام كافة المحاكم النظامية والشرعية والنيابات العامة والمؤسسات الرسمية²⁵، وأقامت خيمة لاعتصام المحامين بمشاركة ممثلي الفعاليات الوطنية والإسلامية والمجتمعية²⁶. كما أصدرت نقابة محامي فلسطين العديد من البيانات بشأن الإعتداءات التي ترتكب بحق ممثلي العدالة، من قضاء ونيابة ومحاماة²⁷.

3- قوى المجتمع الأخرى

قامت القوى الوطنية والإسلامية والأهلية بتنظيم المسيرات المنددة بحالة الإنفلات الأمني، والداعية إلى وضع حد لها. ومن ذلك المسيرة التي نظمت بتاريخ 2005/7/19 في مدينة رام الله، والتي توجهت

²³ بتاريخ 2005/6/11 قامت نقابة محامي فلسطين بتنظيم اعتصامين في مدينتي البيرة وغزة احتجاجاً على تكرار محاولات الاعتداء على المحاكم والقضاء والمحامين.

²⁴ بتاريخ 2005/6/16 نظمت نقابة محامي فلسطين مسيرة احتجاجية على حالة الإنفلات الأمني، انطلقت من أمام محكمة البداية في رام الله وجمع المحاكم في غزة إلى مكتب رئيس مجلس الوزراء. وبتاريخ 2005/6/23 قامت بتنظيم مسيرة أمت مقر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في مدينة رام الله احتجاجاً على حالة الإنفلات الأمني والاعتداءات المتكررة على المحاكم والقضاء والمحامين.

²⁵ بتاريخ 2005/6/18 قامت نقابة محامي فلسطين بتعليق الدوام أمام كافة المحاكم النظامية والشرعية والنيابات العامة والمؤسسات الرسمية في كافة المحافظات، وكذلك بتاريخ 2005/6/20 قامت نقابة المحامين بتعليق الدوام أمام ذات الدوائر المذكورة بناءً على نفس الأسباب.

²⁶ بتاريخ 2005/6/30-29 أقامت نقابة محامي فلسطين خيمة اعتصام بمشاركة ممثلي الفعاليات الوطنية والإسلامية والمجتمعية ومؤسسات المجتمع.

²⁷ بتاريخ 2005/6/4 أصدر مجلس نقابة محامي فلسطين بياناً طالب فيه كافة الجهات الرسمية بما فيها السلطة التنفيذية ومجلس القضاء الأعلى بالوقوف في وجه التعديلات التي ترتكب بحق ممثلي العدالة من قضاء ونيابة ومحاماة. وبتاريخ 2005/6/18 أصدر مجلس النقابة المذكورة بياناً للرأي العام احتجاجاً على الوضع السائد في المجتمع الفلسطيني والمتمثل في الإنفلات الأمني.

إلى مقر المجلس التشريعي، للتعبير عن الموقف الشعبي المطالب بضرورة تفعيل القضاء، وصون سيادة القانون، وتفعيل الحياة الديمقراطية. كما قامت بالدعوة إلى الإعتصام في وسط مدينة رام الله بتاريخ 2005/7/23 احتجاجاً على ظاهرة الإنفلات الأمني. إضافة إلى عقد مؤتمر شعبي بتاريخ 2005/8/6 حول ظاهرة الإنفلات الأمني في مدينة رام الله، وقد طالب المؤتمر السلطة التنفيذية بترتيب وضع الأجهزة الأمنية، وسن قانون لتنظيم عملها، وإخضاع العاملين فيها للقانون، ومحاسبة الخارجين عن القانون بحزم. وكذلك العمل على إصلاح الجهاز القضائي، واحترام سيادة القانون.

خاتمة / إستنتاجات وتوصيات

أولاً: إستنتاجات

1. تعد الأراضي الفلسطينية التي احتلتها إسرائيل عام 1967، أراضٍ محتلة من وجهة نظر القانون الدولي، تنطبق عليها أحكام لائحة اتفاقية لاهاي لعام 1907، واتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949. لهذا، وإلى جانب المسؤولية التي تقع على السلطة الوطنية في حفظ أمن وأمان المواطن الفلسطيني في الأراضي التابعة لها، والتي تملك السيطرة الأمنية فيها، يظل الإحتلال الإسرائيلي مسؤولاً ومسؤولية كاملة عن حفظ الأمن والنظام داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة، كونها قوة احتلال لا تزال تسيطر على المناطق التي تتم إدارتها مديناً من قبل السلطة الوطنية.

2. ساهمت الإجراءات التي قامت بها سلطات الإحتلال الإسرائيلي من اجتياحات للأراضي الفلسطينية، وتدمير مقرات الأجهزة الأمنية، ومراكز الإصلاح والتأهيل، في توفير البيئة الخصبة لتفشي ظاهرة الإنفلات الأمني في المجتمع الفلسطيني.

3. أصدر المجلس التشريعي الفلسطيني بعض القوانين ذات العلاقة بالأجهزة الأمنية، دون أن يضمن ذلك وجود منظومة تشريعية متكاملة خاصة بالأجهزة الأمنية، أو يؤدي إلى تحديد صلاحيات الأجهزة المكلفة بممارسة مهام الضبط القضائي.

4. وقع العديد من المظاهر الدالة على تفشي حالة الإنفلات الأمني في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، مثل حوادث القتل على خلفيات جنائية (اجتماعية، ثأرية)، أو أمنية، وحوادث الإختطاف، وحوادث الإعتداء على الشخصيات العامة، والمؤسسات الرسمية، وانتهاك حرمة المحاكم.

5. يعد تداخل الصلاحيات بين الأجهزة الأمنية، وفوضى السلاح، وتراخي الجهاز القضائي في التصدي لظاهرة الإنفلات الأمني، من أهم العوامل الداخلية التي تساعد على تفشي هذه الظاهرة.
6. إن الجهود الرسمية المبذولة من قبل السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية) في مواجهة ظاهرة الإنفلات الأمني، لا ترقى إلى المستوى المطلوب. بل إنها مجرد محاولات لا تستند إلى أي أساس واقعي أو منطقي أو علمي في التعاطي مع ظاهرة الإنفلات الأمني.

ثانياً: توصيات

1. ضرورة قيام السلطة التنفيذية باتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة بإرساء دعائم سيادة القانون وتقوية حكم القضاء، بما يساهم في القضاء على ظاهرة الإنفلات الأمني.
2. ضرورة الإسراع في إيجاد الأسس القانونية المنظمة لعمل وصلاحيات الأجهزة المكلفة بحفظ النظام والأمن في السلطة الوطنية الفلسطينية، وأهمها إقرار القانون المحدد لصلاحيات ومهام وهيكلية قوات الأمن الفلسطيني.
3. ضرورة العمل على معالجة ظاهرة استخدام سلاح السلطة الوطنية الفلسطينية من قبل بعض عناصر الأجهزة الأمنية في غير المهام المحددة قانوناً، وذلك كمدخل لوضع حد لظاهرة الإنفلات الأمني وغياب سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية.
4. ضرورة توفير الحماية اللازمة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، وفي مقدمتها المحاكم، والأطر القضائية وأعضاء النيابة العامة والقضاة، حتى تتمكن من القيام بواجباتها. وكذلك قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بإجراء تحقيقات جدية لحوادث الإخلال بالأمن، والإعلان عن نتائج هذه التحقيقات، والقبض على المجرمين وإحالتهم للعدالة.
5. ضرورة وضع الإجراءات الكفيلة بتوفير الحماية اللازمة لمراكز الإصلاح والتأهيل الفلسطينية، والحد من الاعتداءات التي تقع عليها من وقت لآخر.
6. ضرورة معاقبة مرتكبي جرائم الإعتداءات أثناء انعقاد جلسات المحاكم، وتوفير حماية كافية أثناء انعقاد جلسة المحاكمة (أعداد كافية من عناصر الشرطة داخل قاعة المحكمة، ودوريات ثابتة داخل مبنى المحكمة، ودوريات متحركة خارج مبنى المحكمة).

7. ضرورة العمل على تفعيل دور المحاكم العسكرية في محاسبة مرتكبي الجرائم من عناصر الأجهزة الأمنية أثناء أداء مهامهم أو بسببها، كونها الجهة صاحبة الإختصاص بنظر الجرائم ذات الطبيعة العسكرية.

8. ضرورة أن تقوم السلطة الوطنية بحملة شاملة لملاحقة ومحاسبة المسؤولين عن كافة الإعتداءات التي وقعت خلال السنوات الأخيرة.

9. ضرورة أن تقوم السلطة الوطنية بالإعلان عن كافة الإجراءات التي تقوم بها تجاه المسؤولين عن حوادث الفلتان الأمني المختلفة، وذلك من أجل خلق قناعة واضحة لدى المواطن بوجود ملاحقة فعلية لكل من يهدد أمن المواطن.

10. ضرورة تضافر جهود مؤسسات المجتمع المدني ونقابة محامي فلسطين، وكافة قوى المجتمع الأخرى، الوطنية والإسلامية والأهلية، في سبيل معالجة أسباب ظاهرة الإنفلات الأمني، وحث الجهات المعنية في السلطة الوطنية الفلسطينية على مواجهته بحزم.