الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
The Palestinian Independent Commission for Citizens' Rights

قوانين الشرطة في فلسطين

"دراسات وملاحظات نقدية "

العميد زياد عريف
د. عدنان عمرو
محمد أبو حارثية
د. أمين مكي مدني

سلسلة مشروع "تطوير القوانين"

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
The Palestinian Independent Commission for Citizens' Rights

تقرير
حول آليات المساءلة وسيادة القانون في فلسطين

الباحث
أريان الفاصد

سلسلة التقارير القانونية (2)

قوانين الشرطة في فلسطين

"دراسات وملاحظات نقديـــّة"

Ó جميع الحقوق محفوظة

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - تشرين الأول 1998

عناوين الهيئة

رام الله
مقابل المجلس التشريعي، مقابل مركز الثلاسيميا
هاتف: **2986958 – 2987536 – 2 – 972**
2960241
فاكس: **2987211 – 2 – 972**
ص.ب. **2264**

غزة
الرمال – مقابل المجلس التشريعي
هاتف: **2836632 – 8 – 972**
2824438
فاكس: **2845019 – 8 – 972**

نـــابلـــــس
عمارة جاليريا سنتر ط**5**
تلفاكس: **972-9-2335668**

بيـــت لحـــم
شارع المهد- عمارة نزال ط **3**
تلفاكس: **972-2-2750549**

الخليـــــــل
رأس الجورة – عمارة حريزات – ط**2**
تلفاكس: **972-2-2295443**

خانيونـــــس
البلد – عمارة الفرا – ط**2**
972 – 8 - 2069188

قوانين الشرطة في فلسطين

"دراسات وملاحظات نقديـــــّة"

العميد زيـــاد عريف
محمـــد أبو حارثيـــة
د. عدنـــان عمـــرو
د. أمين مكي مدنـــي

الفهـــــــرس

المقدمة	1
ورقة العميد زياد عريف	5
ورقة الدكتور عدنان عمرو	41
ورقة الأستاذ محمد أبو حارثية	59
ورقة الدكتور أمين مكي مدني	73

قوانين الشرطة في فلسطين

مقدّمة

يعتبر جهاز الشرطة من أهم مؤسسات إنفاذ القانون في الدولة المعاصرة، وتقع على عاتقه مهمة أساسية في الحفاظ على النظام العام وحماية أمن المجتمع. وفي ضوء تزايد وتعاظم أهمية الشرطة في المجتمعات الحديثة، برزت الحاجة إلى إقامة توازن بين ضرورة الحفاظ على النظام العام للمجتمع من التصرفات الجماعية والفردية التي قد تمسّه أو تهدده وضبط الجريمة، وبين وجوب الحفاظ على حقوق وحريّات المواطنين وكرامتهم.

ومن هنا ظهرت أهمية وجود قانون يضبط هذه المعادلة بشكل متوازن، بحيث يمنح جهة إنفاذ القانون (الشرطة) الصلاحيات اللازمة للقيام بمهمة الحفاظ على النظام العام وضبط الجريمة، وفي نفس الوقت يفرض عليها قيوداً وضوابط في ممارسة مهامّها تمثّل ضمانات لحقوق وحريات المواطنين.

وعلى صعيد أداء الشرطة الفلسطينية، شهدت السنوات القليلة الماضية من تجربة الشرطة والأجهزة الأمنية الفلسطينية العديد من الممارسات والتجاوزات التي تؤكد ضرورة تقنين عمل هذه الأجهزة بشكل يضمن الحفاظ على حقوق وحريات المواطنين. فهناك نقص تشريعي وحاجة إلى مجاراة التطورات القائمة في هذا المضمار. صحيح أن هناك عدداً من القوانين السارية مثل قانون الشرطة لسنة 1963 وقانون الأمن العام لسنة 1955 وقوانين أصول المحاكمات الجزائية وغيرها، والتي في

مجموعها تنظّم وتوضّح بعض صلاحيات الشرطة وتضع قيوداً على ممارستها لمهامها القضائية والإدارية، كما أن هناك العديد من النصوص القانونية التي تفرض واجبات على الموظّفين المكلّفين بإنفاذ القوانين وترتّب المسؤولية الجزائية والمدنية والإدارية على بعض الأفعال التي قد يرتكبونها أثناء تأديتهم لوظيفتهم، كاستغلال المنصب أو التعسّف في استعمال السلطة أو مخالفة القوانين والأنظمة أو تلقّي الرشوة وغيرها. غير أن هذه القوانين لا تفي بالغرض، خاصة في ظلّ التطورات الكثيرة فيما يتعلق بأجهزة إنفاذ القانون، وأن هذه القوانين لا توضّح العلاقة بين الأجهزة الأمنية المختلفة وصلاحية كل منها على حدة، فضلاً عن أنها ــ هذه القوانين ــ تختلف في الضفة الغربية عنها في غزّة.

رغم ذلك لا توجد حتى هذه اللحظة أية بادرة جدّية باتجاه تبنّي إطار تشريعي ينظّم عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية ويوضّح صلاحياتها.

وفي إطار جهد الهيئة الفلسطينية المستقلّة لحقوق المواطن الرامي إلى مراقبة وتطوير القوانين الفلسطينية وضمان انسجامها والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وانطلاقاً من إدراك الهيئة لأهمية وحيوية وجود قوانين عصرية تحكم عمل الشرطة والأجهزة الأمنية، فقد بادرت إلى تنظيم وعقد ورشة عمل حول قوانين الشرطة وصلاحيات الأجهزة الأمنية المختلفة في فلسطين بتاريخ 1998/8/26، بمشاركة عدد من المختصين والمهتمّين.

وقد تناولت الورشة المحاور الأربعة التالية:

المحور الأول: جهاز الشرطة الفلسطينية، نشأته وتكوينه واختصاصاته والعقبات التي واجهته في بداية عمله، تناولته ورقة العميد زياد عريف مساعد مدير الشرطة الفلسطينية.

المحور الثاني: المسؤولية الإدارية والجنائية والمدنية عن أعمال الشرطة، تناولته ورقة د. عدنان عمرو.

المحور الثالث: صلاحيات الأجهزة الأمنية المختلفة ومدى الحاجة إلى قانون عصري ينظّم عملها، تناولته ورقة السيد محمد أبو حارثية.

المحور الرابع: الشرطة واستخدام القوة وفق المعايير الدولية لحقوق الإنسان، تناولته ورقة د. أمين مكّي مدني.

والهدف من هذه الورشة هو إثارة موضوع قوانين الشرطة وتسليط الضوء عليها وتوضيح النقص الذي يعتري هذه القوانين وإبراز الحاجة إلى تعديلها أو استبدالها. وهي خطوة أولى يجب أن تتبعها خطوات أخرى باتجاه الضغط على المجلس التشريعي كي يضع هذه المسألة ضمن أولوياته التشريعية ويبادر إلى سنّ قانون أو مجموعة قوانين تنظّم وترشّد عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية.

ويضمّ هذا الكتيب الأوراق المقدّمة ضمن ورشة العمل هذه، وهي تعبّر بالدرجة الأولى عن وجهة نظر كاتبيها وليس بالضرورة عن وجهة نظر الهيئة.

1

الشـــــــــــــرطة الفـــلسطينيـــــــة

المهام - الواجبات - الصلاحيات

ورقة عمل مقدمة من قيادة الشرطة الفلسطينية*

ماهية الشرطة

وجدت الشرطة كوظيفة منذ وجدت أول تجمعات بشرية، بهدف الحفـــاظ على قواعد الأخلاق والفطرة السليمة وتنفيذ النظم التي يضعها حكمـــاء التجمّعات من أجل حمايتها. أما الشرطة كمؤسسة يتواجـــد بهـــا قـــوات نظامية ذات مرتبات مكلفة بحفظ النظام ومنع الجريمة، فقد جاءت مـــع بدء عصر تنظيم الدولة.

الشرطة بوجه عام هي إدارة الدولة لصون الأمن وإقرار النظام وتنفيـــذ القوانين التي تسنّ لصالح الجماعة. أما الشرطة بالمفهوم الحديث للوظيفة فهم موظّفون يعهد إليهم فرض القانون والنظام وحماية الأمـــن. وتكـــاد تكون وظائف الشرطة موحدة في جميع دول العـــالم ، وتـــتلخص هـــذه المهام بما يلي:

1 - حفظ النظام.
2 - منع الجريمة وضبطها عند وقوعها.
3 - تقويم وإصلاح المجرمين.
4 - إنفاذ القوانين.

---

* قام بإعدادها وتقديمها العميد زياد عريف، مساعد مدير الشرطة لمحافظات الشمال.

أما على الصعيد السياسي، فإن مهام الشرطة التي تتعلق بهـذا الشـأن تتمثل في ملاحظة التجمعات غير القانونية أو المشتبه في قيامها بأعمال خارج إطار القوانين والشرعية، وضبط الجرائم التي تتخذ من الباعـث السياسي إطاراً لها.

وقد قام فقهاء القانون والمشرّعون بتعريف الشرطة بأنها حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحدّ بها من حرياتهم بقصد حماية الأمـن والنظام العام.

ولم يعد مفهوم الأمن ومضمون النظام العام يرتبط بالحـدود التقليديـة المتعارف عليها، والتي تقتصر على الوظائف التقليدية للشرطة، بل أنها امتدت واتسعت لتشمل آفاقاً جديدة أكثر اتساعاً وشمولاً، بحيث تحتـوي على اختصاصات اجتماعية واقتصادية وسياسية وتنموية وغير ذلك من المجالات. وسيتم تناول مهام وواجبات الشرطة تفصيلياً فيما بعد.

مراحل تطوّر ونشأة الشرطة الفلسطينية:

أولاً) الشرطة الفلسطينية في عهد الانتداب:

تم تكوين أوّل شرطة فلسطينية في عهد الانتداب البريطاني لفلسطين، والتي امتدت طيلة فترة الانتداب وحتى عام 1948 م، حيث انخرط الفلسطينيون في قوة الشرطة التي كانت تعمل في فلسطين بإمرة المندوب السامي البريطاني. وتم إصدار قوانين خاصة بهذه الشرطة مثل القانون رقم 17 لسنة 1926، وقانون رقم 49 لسنة 1929، وقانون رقم 30 لسنة 1934.

ثانياً) الشرطة الفلسطينية بعد عام 1948م:

إثر نكبة عام 1948 وقيام إسرائيل باحتلال الجزء الأكبر من فلسطين، كلّفت جامعة الدول العربية كل من مصر والأردن بإدارة الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد قامت الحكومة الأردنية بضم أراضي الضفة الغربية إلى المملكة الأردنية الهاشمية وتطبيق جميع القوانين الأردنية عليها، في حين أنشأت مصر إدارة خاصّة بقطاع غزّة سميّت إدارة الحاكم العام لقطاع غزة، وقامت بإنشاء مجلس تشريعي ومديريات مختلفة للقيام بأعمال تشابه أعمال السلطة التنفيذية مثل التربية والتعليم -الصحة - الاقتصاد -الشئون قانونية - الداخلية والأمن العام. كما تم وضع دستور فلسطيني خاصّ بقطاع غزّة، وذلك بقصد الحفاظ على الهويّة الفلسطينية.

كما تم تشكيل قوّه شرطة فلسطينية وإنشاء مدرسة خاصّة للشرطة في قطاع غزّة وإصدار قانون خاص بالشرطة يحمل رقم 6 لسنة 1963 م، يحدد اختصاصات وسلطات وواجبات الشرطة وينظّم الأمور الإدارية

الخاصّة بهم، من تعيين ومرتب وترقية وإجازة وتأديب الخ، وتم إصدار قرارات بشأن تشكيل بعض إدارات الشرطة وقرارات أخرى تتعلّق بأعمال الشرطة.

ثالثاً) الشرطة الفلسطينية بعد عام 1967م:

إثر احتلال القوات الإسرائيلية للضفة الغربية وقطاع غزة عام 1967، تم حلّ قوة الشرطة الموجودة في هذه الأراضي وأنشئت شرطة محلية عاملة بالتعاون مع جيش الدفاع الإسرائيلي (الأمر العسكري رقم 37 لسنة 1967 م المعدّل بالأمر رقم 74 لسنة 1967 والأمر 647 لسنة 1980).

رابعاً) الشرطة الفلسطينية بعد توقيع اتفاق أوسلو:

تم توقيع اتفاقية السلام الفلسطينية الإسرائيلية (اتفاق إعلان المبادئ) في 1993/9/13 ثم جاءت اتفاقية القاهرة (غزة – أريحا) في 1994/9/13. وفي 1995/9/28 تم التوقيع في واشنطن على الاتفاقية الانتقالية التي حلّت محل اتفاقية القاهرة. وقد نصّت المادة الثانية عشر من الاتفاقية الانتقالية ضمن فصل "ترتيبات للأمن والنظام العام" الفقرة 1 على ما يلي: "من أجل ضمان النظام العام والأمن الداخلي للفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزّة، سيشكّل المجلس قوة شرطية قويّة كما نص عليها في المادة 14 أدناه". وجاء في هذه المادة تحت عنوان الشرطة الفلسطينية أنه:

1 - سيشكل المجلس قوة شرطية قوية. واجبات وأعمال وهيكلية وتركيبية ونشر قوات فلسطينية بالإضافة إلى الأحكام المتعلقة بأجهزتها وعملها منصوص عليها في الملحق الأول.

2 - سيتم دمج قوات الشرطة الفلسطينية التي شكّلت بمقتضى اتفاقية غزة - أريحا في الشرطة الفلسطينية وستكون خاضعة لأحكام هذه الاتفاقية.
3 - باستثناء الشرطة الفلسطينية والقوات العسكرية الإسرائيلية لن يتم تشكيل أو عمل أي قوة مسلّحة أخرى.

ونصّت المادة الرابعة من برتوكول إعادة الانتشار والترتيبات الأمنية الملحق باتفاق واشنطن على تكوين الشرطة الفلسطينية، وقامت بتحديد البنية والتركيب كالأتي:

1 - الواجبات والوظائف:
كما هو موضح في القانون الفلسطيني فإن الشرطة الفلسطينية ستقوم بواجباتها ووظائفها بناء على هذه الاتفاقية وتتمثل هذه الوظائف بالأتي:
أ - صيانة الأمن الداخلي " النظام العام ".
ب - حماية الجمهور وممتلكاته والعمل على إشاعة الشعور بالأمن والاطمئنان.
ج - تبني كافة الإجراءات لمنع الجريمة طبقاً للقانون.
د - حماية المنشآت العامّة - البنية التحتية والأماكن ذات الأهمية الخاصة.
هـ - تجنب الأعمال ذات الضرر.
و - مواجهة أعمال العنف والإرهاب ومنع التحريض على القيام بها.
ز - القيام بأعمال الشرطة العادية.

2 - الهيكل والتشكيل:
أ - تتكون الشرطة الفلسطينية من وحدة متكاملة تخضع لسيطرة المجلس وتتشكل من ستة فروع :

1 - الشرطة المدنية " الشرطة ".
2 - الأمن العام.
3 - الأمن الوقائي.
4- المخابرات.
5 - الدفاع المدني.
6 - أمن الرئاسة.

وفي كل لواء فإن جميع أعضاء فروع الشرطة الستة سيتبعون إلى قيادة مركزية واحدة.

وتكوّن للشرطة الفلسطينية وحدة سواحل، وفقاً للمادة الرابعة عشرة من هذا الملحق.

ومن قراءة نصوص الاتفاق فيما يتعلّق بالواجبات والوظائف وفيما يتعلّق بالهيكل والتشكيل، يتّضح أن هناك تناقضاً واضحاً في هذا الشأن. فبعض الاختصاصات تتعلّق بأعمال الشرطة العادية، في حين تدخل الاختصاصات الأخرى في صميم أعمال أجهزة المخابرات والجيش، مثل حماية الحدود والسواحل ومواجهة أعمال العنف ومنع التحريض عليها - الأمن السياسي الداخلي والخارجي.

كما جاء النص في البند " 2 فقرة أ " في أن تتكون الشرطة الفلسطينية من وحدة متكاملة تخضع لسلطة المجلس وتتشكل من ستة فروع ليؤكّد على هذا التناقض في اختصاصات وواجبات الشرطة مع جميع الأنظمة المتبعة في دول العالم، حيث أن للشرطة اختصاصات وواجبات محددة تختلف عما جاء في نصوص الاتفاق.

وبما أن اتفاقية السلام الفلسطينية الإسرائيلية جاءت في بـــدايتها لتمـــنح الفلسطينيين حكماً ذاتياً على الأراضي الفلسطينية التي انســـحبت منهـــا القوات الإسرائيلية (مناطقA) أو تلك التـــي أعـــادت انتشـــارها فيهـــا (مناطقB) ولم ترتق أحكام هذه الاتفاقية إلى منح سيادة كاملـــة علـــى جميع الأراضي والسكان، وهى إحدى مقومات الدول، وبمـــا أن جـــزءاً كبيراً من الأرض لازال خاضعاً لسيطرة الاحتلال (مناطق C)، فقد كان من الطبيعي أن تتحاشى الاتفاقية ذكر الأفرع الخاصّة والمماثلة لأجهزة الدولة المستقلّة، وأطلقت عليها أسماء أخرى، وإن كانت في طيّاتها تحمل نفس اختصاصاتها وواجباتها " الأمن العام - الجيش - الشرطة البحرية ". وبما أن هذه الاتفاقية هي مرحلة انتقالية لمدة محددة ســـوف تنتهـــي بالمفاوضات النهائية وإعلان الدولة الفلسطينية بإذن الله، فقد جاءت هذه التقسيمات المختلفة لقوات الأمن والمخابرات والشرطة والبحرية لتخـــدم مرحلة مؤقّتة لحين انتهاء المفاوضات النهائية.

قامت منظمة التحرير الفلسطينية بإدراج قواتها النظامية وقوات الثـــورة الموجودة بالخارج ضمن قوة الشرطة الفلسطينية التي وصـــلت لأرض الوطن بموجب اتفاقية السلام الفلسطينية الإسرائيلية. وقد تضمنت اتفاقية السلام تكوين قوة الشرطة الفلسطينية بفروعها الأربعة في اتفاقية (غـــزة -أريحا)، وبعد ذلك تمّ ضمّ فرعين جديدين لها في اتفاق إعلان واشنطن بتاريخ 1995/9/28م، وهما الأمن الوقائي وأمن الرئاسة.

ولدى دخول اتفاق أوسلو حيز التنفيذ بعد التوقيع عليه بالأحرف الأولى، اصدر فخامة الرئيس باعتباره القائد العام قراره بأن تتوجه النخبة الأولى من الضباط إلى غزة للبدء في تنفيذ الاستعدادات الأولية لتكوين الشرطة الفلسطينية بكافة فروعها، وإعداد الكوادر الأولى من الشرطة من أبنـــاء الشعب الفلسطيني من داخل الوطن للمشاركة في تحمّل مسئولية الأعباء

الأمنية بالمشاركة مع إخوانهم القادمين من الخارج. وقد دخلت أول دفعة لأرض الوطن بتاريخ 1993/11/23 م، بقيادة العميد زياد عريف ومعه اثنان من الضباط و23 فرداً من قوة حماية الشخصيات تم تدريبها في مصر لمدة ستة شهور. وتم البدء بإنشاء المكتب المتقدم للشرطة بهدف إعداد الدراسات الخاصّة بالشرطة، وتأهيل الرأي العام الفلسطيني لدخول القوات الفلسطينية. ثم وصلت أول مجموعة لأرض الوطن بتاريخ 1994/5/13 م، بقيادة اللواء غازي الجبالي أول مدير للشرطة الفلسطينية، حيث بدأت هذه المجموعة القيام بالمهام الأولى لإنشاء وتكوين الشرطة الفلسطينية، والتي تشمل:

1 - البدء بإعداد الهيكل التنظيمي للشرطة وتقسيم الإدارات العاملة بجهاز الشرطة، وذلك طبقاً للإمكانيات المتوفرة في حينه.

2 - البدء باستلام المنشآت الخاصة بالشرطة من القوات الإسرائيلية.

3 - القيام بالتدريبات الخاصة بأفراد الشرطة الجدد الذين تم تجنيدهم من داخل الوطن.

4 - وضع الدراسات الخاصة بالاحتياجات الأولية للشرطة لمباشرة مهامها.

5 - القيام بالعمل الموكّل للشرطة الفلسطينية.

بدأت الشرطة الفلسطينية بالقيام بهذه الإجراءات بتاريخ 1994/5/15 م، وكان عدد الشرطة في ذلك التاريخ لا يتجاوز 150 فرداً وضابطاً تم توزيعهم على المحافظات الثلاث الأولى (أريحا، غزة، جنوب غزة). كما تم البدء بتدريب أفراد الشرطة الجدد بالرغم من انعدام الإمكانيات التدريبية الأساسية وعدم توفّر الأجهزة والمعدات المساعدة للقيام بالعمل الشرطي، خاصة السيارات وأجهزة اللاسلكي والتجهيزات الأخرى.

وبعد توقيع الاتفاق الخاص بإعادة الانتشار بالضفة الغربية في أواخر عام 1995 م، بدأت عملية الانتشار في محافظات الشمال (سبع محافظات) من جنين حتى الخليل في ظروف مماثلة لنفس الظروف التي تلت الانسحاب من غزة وأريحا.

العقبات التي واجهت جهاز الشرطة:

على ضوء ما تم التخطيط له لتحقيق الهدف المنشود ونقله لأرض الواقع، تم البدء بمباشرة ما سبق الإشارة إليه من خطط ودراسات وذلك لوضعها حيز التنفيذ، إلا أن هناك العديد من العقبات حالت دون تنفيذها وتحقيقها على الوجه الأمثل، وتتمثل هذه العقبات بالآتي:

1 - المباني والمنشآت:

قامت القوات الإسرائيلية بترك جميع المباني التي قامت بتسليمها لقوات الأمن الوطني والشرطة في صورة مزرية، حيث تم تجريدها من الأثاث والمكاتب وقطع أسلاك التليفونات والاتصالات، وذلك بهدف إرباك السلطة الفلسطينية وتحميلها أكثر من طاقتها في إعادة تنظيم وتجهيز هذه المنشآت بالاحتياجات الضرورية لمباشرة العمل من جديد.

كما أن معظم هذه المباني تم إنشاؤه منذ عهد الانتداب البريطاني أو الإدارة المصرية، ولم يتم إدخال أي تجديدات أو تحسينات عليها طيلة فترة الاحتلال، مما أضاف عبئاً جديداً على السلطة الوطنية في القيام بأعمال ترميمات وتحسينات لهذه المباني القائمة والبدء في القيام بإنشاء مبان جديدة لتغطية الاحتياجات المطلوبة لإدارات ومراكز الشرطة، حيث أن المباني القائمة لا تتسع لتشمل الاحتياجات المطلوبة.

ونظراً لقلّة الإمكانيات المادية وعدم استعداد الدول المانحة للمساهمة مادياً للنهوض بهذه الإنشاءات وتطويرها وتحديثها، فقد قامت الشرطة وقيادات الأجهزة بالاستعانة بدعم المواطنين الذين هبّوا لمساعدة سلطتهم الوليدة.

2 - التجهيزات والاحتياجات:

بدأت الشرطة مهامها دون توافر الحد الأدنى من الاحتياجات الضرورية والأساسية مثل اللاسلكي والسيارات وتجهيزات الكشف عن مسرح الجريمة (رفع بصمات، رفع آثار، تصوير، إضافة إلى التجهيزات الخاصة بالمعمل الجنائي) والتي لم يتمّ توفيرها بالقدر المطلوب، بالرغم من الدعم الجزئي للدول المانحة في هذا المجال وقيام السلطة بشراء بعض هذه الاحتياجات من أموالها الخاصة، إضافة إلى توفير أبسط الاحتياجات الخاصة بالشرطة، وهو الزّي الرسمي الخاص بها.
وقد ترتّب على النقص في هذه الاحتياجات ما يلي:
أ - عدم ظهور رجل الشرطة بالمظهر اللائق والمطلوب.
ب - عدم القدرة على القيام بالعمل الشرطي على الوجه الأكمل، بسبب نقص التجهيزات والاحتياجات وما ترتّب على ذلك من ضياع الحقائق والأدلة، ما أدى إلى عدم تقديم الجناة مع الأدلة والقرائن للعدالة، وبالتالي إطلاق سراح بعض المتهمين من قبل القضاء والنيابة بسبب عدم وجود أدلة فنيّة كافية.

3 - القوى البشرية:

عمل الشرطة هو بالأساس عمل تخصّصي ونوعي، يتطلب إعداد رجل الشرطة فترة طويلة من الزمن لا تقلّ عن أربعة أعوام، حتى يتمكّن من الإلمام بالعلوم الشرطية والقانونية إضافة إلى التدريبات العملية المطلوبة للقيام بعمله على الوجه الأكمل . وبما أن اتفاقية السلام قد أشارت إلى أن يكون أفراد الشرطة من المقيمين بالداخل، وبسبب الاحتياجات الأمنية الملحّة والأعباء الملقاة على عاتق الشرطة إثر إعادة الانتشار، فقد اضطرت المديرية العامّة للشرطة البدء بتدريب الملتحقين بالشرطة خلال فترة قصيرة لا تتجاوز 15 يوماً، وهى فترة غير كافية لاستيعاب التدريب المطلوب وتأهيل رجال الشرطة.

والسؤال الذي يطرح نفسه بعد هذه الملاحظات هو كيف سيكون الأداء فعّالاً ومنتجاً ومنظماً بالشكل الصحيح الذي يصبو إليه الجميع؟

من المعطيات السابقة يتّضح لنا بأن هؤلاء الأفراد الذين تم تعيينهم ليقوموا بالعمل الشرطي ليسوا على مستوى عالٍ من التدريب التخصّصي المطلوب، وذلك على جميع المستويات. بالتالي فإنه لا يمكن أن نتوقع منهم الأداء المثالي. إضافة إلى ما سبق فإن الأجر المادي الذي يتقاضاه رجل الشرطة متدنٍ جداً، وهو الذي يفترض أن يكون الحافز الأساسي لقيامه بواجباته المنوطة به على الوجه الأمثل وإخلاصه وأمانته في عمله وظهوره بالمظهر الذي يعكس صورة لائقة للمؤسسة التي يعمل بها، إضافة إلى أنه يجب أن لا نغفل ما يتعرّض له رجل الشرطة من أخطار مهنية بحكم عمله.

ونظراً لقلة الإمكانات المادية المتوفّرة لتحقيق هذه الاحتياجات، فإن آثارها قد انعكست سلباً على نفسية الفرد وبالنتيجة على مستوى أدائه،

رغم الروح المعنويّة والوطنيّة والإخلاص والإيمان التي تدفع الكثيـرين للعمل فوق طاقتهم خدمة لوطنهم.

والمديرية العامة للشرطة لا تعطي لهؤلاء الأفراد بمختلـف مسـتوياتهم الضوء الأخضر للقيام بتجاوزات أو أخطاء أو سلبيات، بل إنها تحـاول قدر المستطاع وضمن حدود الإمكانيات والوسائل المتاحة أن تعمل على التقليل منها وصولاً إلى القضاء نهائياً على هذه التجاوزات والأخطـاء. وتقوم قيادة الشرطة في سبيل ذلك بالآتي:

- عقد دورات تدريبية محليّة أو خارجية.
- عمل ندوات ومحاضرات توعية وإرشاد لرفع مستوى الأداء.
- وضع خطة تدريبية سنويّة تشمل جميع المستويات من ضباط وضباط صف وأفراد.
- إعداد دراسات شرطية وقانونية تثقيفية، وذلك لتوسيع مدارك وآفـاق العاملين في كافة إدارات الشرطة.
- توفير أكبر قدر ممكن من الأجهزة والمعدات والوسائل الفنية المساعدة (رفع بصمات- تصوير...).
- إنشاء مدرسة للضباط وأخرى لأفراد الشرطة فـي كـل مـن غـزة ومحافظات الشمال.
- توفير المباني الأساسية لمراكز وإدارات الشرطة المتخصّصة.
- إنشاء جهاز للرقابة والتفتيش لمتابعة الأداء الشرطي بهدف المحاسبة على الأخطاء وتقييم العمل والنهوض به.
- البدء بتوطيد العلاقة بين الشرطة والجماهير بواسطة إدارة العلاقـات العامّة بالشرطة.
- التعاون مع المؤسّسات المختلفة العاملة في مجال حقـوق الإنسـان، بهدف زيادة الوعي لدى ضباط وأفراد الشـرطة والنهـوض بمسـتوى الأداء.

الخلاصة تتمثّل في أنه لا تكليف إلا بمستطاع. فنحن نعمل ضمن إمكانياتنا المتاحة والوسائل المتوفّرة لدينا، علماً بأن ما تم إنجازه لا يشمل سوى 55% من الأهداف المنشودة لتطوير الشرطة والنهوض بها لتواكب أجهزة الشرطة في دول المنطقة.

تكوين هيئة الشرطة الفلسطينية:

الشرطة هيئة نظامية مدنية تابعة لوزير الداخلية في السلطة الوطنية الفلسطينية، ويرأسها مدير يسمّى مدير الشرطة يتبع مباشرة لوزير الداخلية وعلاقته به في جميع الأمور المتعلّقة بالعمل.

يتفرّع عن الشرطة إدارات متخصّصة في كافّة مجالات العمل الشرطي وعددها ثلاث وعشرون إدارة متخصّصة، بالإضافة إلى مديريات شرطة محافظات في جميع أنحاء الوطن (الجزء الشمالي - الجزء الجنوبي) عددها ثلاثة عشر مديرية شرطة محافظة، وترتبط هذه الإدارات والمحافظات مع مدير الشرطة مباشرة.

وللشرطة ميزانيتها المستقلّة ونظامها الإداري الخاص الذي يحكم عملها الإداري في كافّة مجالاته التجنيد - التعيين - الترقيات - العلاوات - الإجازات - المكافاءات - التأديب الخ.
وتتألف هيئة الشرطة من:
أ - ضباط الشرطة.
ب - المرشحون.
ج - المساعدون.
د - ضباط الصف.

هـ – الأفراد.
كما تنقسم الوظائف في هيئة الشرطة إلى فئات متعددة هي:
أ - وظائف عالية، وهى وظائف الضباط.
ب - وظائف متوسّطة، وهى وظائف المرشّحين ومساعدي الضباط.
ج - وظائف ضباط الصف وأفراد الشرطة.

المجلس الأعلى للشرطة :

أقر المجلس العسكري الأعلى برئاسة السيد الرئيس/القائد العام بجلسته المنعقدة في تونس بتاريخ 1994/2/4م تشكيل مجلس أعلى للشرطة وتم تحديد صلاحياته، وذلك قبل تشكيل الشرطة الفلسطينية بموجب قرار السيد الرئيس بتشكيلها بتاريخ 1994/5/13م.

وقد أصدر السيد الرئيس قراره بتشكيل المجلس الأعلى للشرطة بتاريخ 1995/2/29م، والذي يتكون من وزير الداخلية رئيساً ومدير الشرطة أميناً للسرّ ونواب ومساعدي مدير الشرطة والمدراء العامّين لإدارات المباحث والمخدرات والمرور والنجدة والتنظيم والإدارة وحفظ النظام ومراكز الإصلاح والتأهيل. بالإضافة إلى ثلاثة مدراء عامين من شرطة محافظات الشمال، وثلاثة مدراء عامين من شرطة محافظات الجنوب.

والمجلس الأعلى للشرطة هو أعلى هيئة قيادية في الشرطة حال اجتماعه، ويجتمع بدعوة من رئيس المجلس أو أمين السر مرة شهرياً، أو عندما تستدعي الحاجة لذلك، ويختص بالنظر في المواضيع التالية:
1 - مناقشة القضايا المطروحة على جدول الأعمال.
2 - مناقشة السياسة العامة للشرطة وتقييمها.
3 - وضع سياسة التدريب والتطوير السنوية للشرطة.

4 - إصدار التوصيات بقرارات التعيينات في المواقع والمناصب القيادية للشرطة (المدراء العامون لشرطة المحافظات - المدراء العامون للإدارات المتخصصة).
5 - التنقلات السنوية للمدراء العامين للشرطة.
6 - تقييم ومراجعة الأداء بالنسبة للمدراء العامين للشرطة والمدراء العامين للإدارات المتخصصة، دورياً كل ستة شهور.
7 - تشكيل لجان التحقيق والمحاكم الشرطية الخاصة للضباط من رتبة عقيد فما فوق.
8 – الإحالة للتقاعد أو الاستيداع لكبار الضباط.
9 - إقرار قواعد الترقي وقوائم الترقيات.
10 - النظر في قرارات الانتداب والإعارة لكبار الضباط (عقيد فما فوق).
11 - وضع السياسة العامة للتجنيد من كافة الرتب، والاحتياجات المادية والبشرية والمنشآت والآليات والتجهيزات الخاصة بالشرطة.

اختصاصات هيئة الشرطة:

تختص هيئة الشرطة بالأتي :
1- المحافظة على النظام والأمن العام.
2- منع الجرائم وضبطها والعمل على اكتشاف مرتكبيها وتقديمهم للعدالة.
3 - حماية الأرواح والأعراض والأموال والحفاظ على الصحّة العامّة واقرار السكينة العامة.
4- تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من تكاليف ومساعدة السلطات العامة في تأدية وظائفها طبقاً لاحكام القانون.
5- مراقبة وتنظيم النقل على الطرق.

6- إدارة السجون (مراكز الإصلاح والتأهيل) والإشراف على حراسة النزلاء وتأهيلهم.
7- الإشراف على الاحتجاجات والاحتفالات والمواكب العامة في الطرق والأماكن العامة.
8- استلام اللقطات والأموال غير المطالب بها طبقاً لاحكام القانون.

وباستعراض قانون الشرطة الفلسطيني رقم 6 لسنة 1963، والقانون رقم 17 لسنة 1926 المسمّى قانون تنظيم تأليف قوة بوليس فلسطيني، وقانون الأمن العام الأردني رقم 37 لسنة 1965، نجد أن اختصاصات وواجبات الشرطة في هذه القوانين لا تكاد تختلف عن أي واجبات أو اختصاصات للشرطة في دول العالم المختلفة، كما أن السلطات المخوّلة لرجال الشرطة بمقتضى هذه القوانين هي نفس السلطات المخوّلة لرجال الشرطة في دول العالم المختلفة.

وقد صدر قرار السيد الرئيس بتاريخ 1994/5/20 بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية قبل تاريخ 1967/6/5 في الأراضي الفلسطينية "الضفة الغربية وقطاع غزة " حتى يتم توحيدها. ومن الطبيعي أن يعاد العمل بالقانون رقم 6 لسنة 1963 م الخاص بهيئة الشرطة المدنية، مع الأخذ في الاعتبار بعض التعديلات البسيطة على هذا القانون لتواكب العصر الذي نعيشه، وذلك إلى أن يتم توحيد القوانين الفلسطينية. ومن أمثلة هذه التعديلات المطلوبة: المرتبات -الموازنات - الترقيات - والتسويات - القرارات التأديبية.

الهيكل التنظيمي للشرطة:

مما سبق يتّضح لنا أن الشرطة المدنية هي هيئة نظاميّة مدنيّة مستقلّة تماماً عن باقي أفرع أجهزة الأمن العام العاملة حالياً بالسلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك لاختلاف المهام الملقاة على عاتقها عن مهام الأجهزة الأخرى. ويحكم باقي الأجهزة وينظّم أعمالها القانون رقم 1 لسنة 1966 الخاص بشروط الخدمة والترقية لضباط جيش التحرير الفلسطيني، والذي ينص في المادة الأولى منه على أن هذه القوات هي "هيئة عسكرية نظامية".

وقد قامت الشرطة بإعداد الهيكل التنظيمي لها لمساعدتها في القيام بواجباتها، وذلك طبقاً لظروف العمل ومستجدّاته بما يخدم المصلحة العامّة ويوافق النظم الإدارية.

وظائف الشرطة:

العمل الشرطي لا يخرج عن جانبين أساسيين، هما:
1- القيام بالوظيفة الأمنية الشرطية بكل واجباتها.
2- إدارة وتنظيم أفرع جهاز الشرطة والمنوط به القيام بالوظيفة الأولى.

وحينما تباشر الشرطة اختصاصاتها بالقيام بالأعمال المنوطة بها في خدمة الشعب، وذلك بأن تكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن وتسهر على حفظ النظام العام والأمن والآداب وتتولّى تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات، فهي بذلك تقوم بوظائف متعددة وهي:

أ- الوظيفة الإدارية:

هذه الوظيفة عبارة عن القيام بعمليات إدارية وقائية بحتة تهدف إلى منع الجريمة قبل وقوعها، في سبيل المحافظة على النظام العام، والذي يشمل الأمن العام كحماية الأرواح والأعراض والممتلكات، والآداب العامة والصحة العامة وإقرار السكينة العامة، وإضافة لذلك تنفيذ ما تفرضه القوانين واللوائح من واجبات.

فهذه الاختصاصات لا تتحقّق إلا بمجموعة من التدابير والإجراءات ذات الطابع الوقائي البحت، مثل القيام بأعمال الحراسة على المؤسّسات والمنشآت الهامة وتنظيم حركة المرور في الشوارع، والتحرّيات والمراقبة وتسيير الدوريات الراكبة والراجلة.

إضافة إلى قيام الشرطة بتنفيذ الأحكام والأوامر الصادرة من الجهات القضائية (المحاكم) أو مساعدة السلطات العامّة في تنفيذ القوانين المتعلّقة بها، مثل تنفيذ قرارات الاستيلاء على الأراضي للمصلحة العامة، تنفيذ أوامر الحجز، تنفيذ أحكام قانون الأحوال الشخصية في دعاوي الضم والطاعة، جباية متأخّرات البلديات من كهرباء مياه. ولهذا فقد سميت هذه الإجراءات **بالوظيفة الإدارية للشرطة** .

ب - *الوظيفة القضائية:*

إذا ما وقعت الجريمة، رغم التدابير الوقائية السابق ذكرها، فإن الشرطة تقوم بعدة إجراءات للبحث عن مرتكبي الجريمة وجمع الأدلّة قبلهم لتقديمهم إلى العدالة، وهذا ما يعبّر عنه بضبط الجريمة. ولأن هذا التدخّل من جانب الشرطة من طبيعته أن يمس الأفراد في صميم حرّيتهم لما يستلزمه ذلك من إجراءات ضبط وتفتيش، لذا كان لزاماً أن تكون

ممارسة هذه الأعمال تحت إشراف السلطة القضائية، ممثلة في النائب العام ووكلائه ضماناً لعدم إساءة استخدام السلطة، وهو ما يسمى بالوظيفة **القضائية للشرطة**.

ج - *الوظيفة الاجتماعية:*

إذا كانت الوظيفة الإدارية للشرطة تهدف في الأساس إلى الحد من الجريمة باتخاذ وسائل وتدابير المنع المتعارف عليها، فإن الوظيفة الاجتماعية تتمثّل في الوقاية من الجريمة بإزالة الأسباب والعوامل التي تدفع بالأفراد إلى ارتكابها. وتأخذ هذه الوظيفة شكل مساعدات ذات طابع اجتماعي تقدّمها الشرطة للجماهير أو تساهم فيها مع الهيئات المختصّة بهذا الشأن، مثل تأهيل نزلاء مراكز الإصلاح والتوعية من أضرار ومخاطر المخدّرات والتوعية بخصوص إجراءات السلامة على الطرق وفي مجالات الحفاظ على النفس والمال. وقد سمّيت هذه الوظيفة للشرطة **بالوظيفة الاجتماعية**.

د - *الوظيفة الاقتصادية :*

تمارس الشرطة هذه الوظيفة في المجتمعات الحديثة بدرجات متفاوتة، فبعض الدول تمنح سلطات واسعة لممارستها في حين يضيق البعض الآخر من هذه السلطات، ويرجع ذلك إلى تفاوت الظروف في كل دولة عن الأخرى، وتهدف إجراءات الشرطة في هذا الشأن إلى حماية اقتصاد الدولة، كالمحافظة على الأموال العامة مثل محطات توليد الكهرباء - المياه - البريد - البنوك - المواصلات العامة، ومنع أعمال التزييف

والتزوير ومكافحة الرشوة والفساد الاجتماعي والاعتداء على أملاك الغير وأراضي الدولة وغيرها. وهى ما تسمى بالوظيفة الاقتصادية للشرطة.

سلطة الشرطة في أداء الوظيفة الإدارية:

سبق وأن قمنا بشرح الوظيفة الإدارية للشرطة التي تباشرها بصورة منتظمة ودورية، كأعمال الدوريات بأنواعها وحراسة المؤسسّات والمنشآت الهامّة وتنظيم أعمال المرور والقيام بأعمال التحرّي من قبل رجال البحث الجنائي أو مكافحة المخدرات، وأعمال ومهامّ تأمين الاحتفالات والمهرجانات والمباريات الرياضية، والرقابة على الأماكن العامّة ودور السينما والمنتزهات، إلى غير ذلك من الأعمال التي تهدف إلى منع الجريمة قبل وقوعها.

وهذه المهام لها أهمية عظيمة في العمل على الاستقرار وإشعار المواطنين بالاطمئنان، فهي تعمل على ردع كل من تسوّل له نفسه الإخلال بالنظام العام والأمن، وبالتالي تعمل على الحد من وقوع الجريمة.
لكن قد يتطلّب الأمر في بعض الأحيان القيام بفرض قيود تحد من حرّيات الأفراد بقصد حماية النظام العامّ بمفهومه الذي يشمل الأمن العام والسكينة العامّة والصحّة العامّة. ومن هنا فإن الشرطة تملك في نطاق ممارستها لوظيفتها الإدارية كافّة السلطات التي تملكها الشرطة الإدارية، فلها سلطة إصدار لوائح الضبط والأوامر، ولها حق التنفيذ المباشر، كما أن لها أن تستخدم القوة، إذا كانت هي الوسيلة الوحيدة لأداء واجباتها. ومن أمثلة هذه السلطات :

1- سلطة إصدار لوائح الضبط :

وهي تشريع تصدره جهة الإدارة له قوة التشريع العادي مثل لوائح المرور ولوائح الشواطئ واللوائح التي تحظر ممارسة بعض المهن إلا بترخيص سابق.

2- سلطة الشرطة في الظروف الاستثنائية:

قد تقتضي الظروف منح الشرطة بعض السلطات الاستثنائية لمواجهة حالات طارئة يتخوّف من استغلالها في إثارة الفتنة أو الإخلال بالأمن العام أو المساس باستقلال البلاد، مثل حالات الحرب والطوارئ.

ولهذا خوّلت بعض القوانين الشرطة في هذه الحالات سلطات استثنائية لا تتقيد فيها بقوانين الإجراءات الجنائية. ومن أمثلة هذه السلطات الاستثنائية سلطة القبض على الخطرين على الأمن العام، وسلطة سحب الأسلحة والذخائر من الأفراد في حالات إعلان الطوارئ.

أوجه الاختلاف بين الشرطة الإدارية والشرطة القضائية:

مما سبق يتّضح لنا أن هناك اختلافاً في وظائف الشرطة القضائية عن وظائف الشرطة الإدارية، ويتمثل ذلك في عدة وجوه أهمها:

أ - دور الشرطة القضائي لا يبدأ إلا بعد وقوع الجريمة أو تنفيذاً لحكم صادر من محكمة، بينما دور الشرطة الإداري دور مستمر لا يرتبط بوقوع الجريمة، لأن هدفه هو منع الجريمة.

ب -القانون لم يترك الأمر في ممارسة الشرطة لوظيفتها القضائية متاحاً لجميع رجال الشرطة، إنما خص بها فئة معيّنة أوردها على سبيل الحصر، وهم من سمّاهم بمأموري الضبط القضائي.
ج - لما كانت الوظيفة القضائية للشرطة من شأن ممارستها المساس بالأفراد في صميم حرياتهم بما يتضمّنها من إجراءات قبض وتفتيش، فإن المشرع لم يترك الأمر لرجال الشرطة يمارسونها كيف شاءوا، بل وضع لذلك ضوابطاً وحدوداً حاول أن يلائم فيها بين حق المجتمع في تعقّب الجريمة ومرتكبيها وبين حماية الحريات العامّة، وهذا ما عالجه قانوني الإجراءات الجنائية وأصول المحاكمات الجزائية اللذين حددا هذه الإجراءات ونطاقها، وبيّنا السلطات التي تزاول داخل هذا النطاق والأحوال التي يمكن استخدامها فيها.

وعلى العكس من ذلك، فإن الوظيفة الإدارية للشرطة لم يتم تحديد طريق مرسوم لها عبر القانون يتعين على رجال الشرطة التزامه في ممارساتها، بل ترك الأمر للجهة الإدارية تصنع من التدابير والإجراءات ما تراه كفيلاً بمنع وقوع الجريمة، طالما كانت هذه التدابير لا تمس الحرّيات العامة التي كفلها القانون للأفراد، باستثناء الحالات الاستثنائية التي يحق للشرطة فيها اتخاذ بعض التدابير التي تقيد من حرية الأفراد لحماية النظام العام.

3- سلطة إصدار الأوامر:

المقصود بها الأوامر التي تصدرها الشرطة استناداً إلى حق يجيزه لها القانون، مثل الأمر بفض اجتماع أو منع مظاهرة.

4-حق التنفيذ المباشر :

تملك الشرطة حق تنفيذ الأوامر التي تصدرها جبراً على من صدرت في حقه إذا لم ينفّذها باختياره، وذلك بشرط أن يكون الأمر مستنداً إلى نص من القانون يبيح إصداره، أو كان هناك خطر داهم يهدّد الأمن العام لا سبيل إلى دفعه إلا باستخدام القوة، حتى ولو لم يكن هناك نص يبيح لها هذا الأجراء، مثل وقوع مظاهرة واتجاه المتظاهرين نحو الإتيان بأعمال غير مشروعة كتخريب الممتلكات العامّة.

5- سلطة استخدام القوة :

استخدام القوة من قبل الشرطة هو من ضمن الإجراءات الوقائية التي تمنحها القوانين لها في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية، بهدف الحفاظ على الهدوء والنظام العام والأمن وحماية أرواح المواطنين وحرياتهم وممتلكاتهم.

ويجب ألا يتم اللجوء إلى استعمال القوة إلا في حالة الضرورة القصوى فقط، وضمن الحدود التي تتناسب مع حجم الضرورة التي تستدعي استخدام هذه القوة، (أنظر مادة 3 من قواعد سلوك الموظّفين المكلّفين بإنفاذ القانون، قرار 169/34 لسنة 1979م- الجمعية العامة للأمم المتحدة).

وقد تضمّنت معظم التشريعات والقوانين الخاصّة بالشرطة هذه المبادئ، حيث نصت المادة الخامسة من قانون الشرطة رقم 6 لسنة 1963 م في الفصل الثالث الخاص بسلطات رجال الشرطة على أنه "لرجل الشرطة

استعمال القوة دون إستعمال السلاح بالقدر اللازم لأداء واجبه، بشرط أن تكون هي الوسيلة الوحيدة لذلك".

كما نص قانون الأمن العام الأردني رقم 38 لسنة1965 م، في المادة(9) على أنه "لأفراد الأمن العام اللجوء إلى إستعمال القوة بالقدر اللازم لأداء واجباتهم، بشرط أن يكون استعمالها هو الوسيلة الوحيدة لذلك".

واستخدام القوّة هو الوقاية الإيجابية التي تمارسها الشرطة للحفاظ على الهدوء والنظام العام، ويجب عل رجال الشرطة البدء بإجراءات وقائية تهدف لتعريف الجمهور بنشاط الشرطة والذي من شأنه أن يحدّ من الانحرافات المحتملة (وهو ما يسمى بالوقاية السلبية). ولا شك أنّه يقع على عاتق الإدارة العامّة للعلاقات العامة للشرطة العبء الأكبر في توطيد العلاقة مع الجماهير بهدف شرح سياسات الشرطة، وضمان تكاتف الجماهير معها.

كما ينبغي على قيادة الشرطة أن تقوم وباستمرار بتوعية العاملين بها بالإجراءات المتّبعة بهذا الشأن، وأن لا يتم اللجوء إليها إلا عند الضرورة القصوى.

كما يقع العبء الأكبر على المديرية العامّة للشرطة في توفير الاحتياجات الضرورية والمعدّات التي تستخدمها الشرطة في هذا المجال، حتى لا يكون بداية استخدامها للقوة هو السلاح بحجّة عدم وجود هذه التجهيزات. مثال ذلك: حالة وقوع اعتصام أو مظاهرة غير قانونية أو غير مرخّصة يستدعي تفريقها، يجب على الشرطة أولاً البدء بمفاوضة المتجمهرين ومحاولة إقناعهم بالتفرّق، وفي حالة عدم استجابتهم يتم إنذارهم باستخدام القوة مع منحهم مهلة للتفرق، وفي حالة

الرفض يبدأ باستخدام القوة ضدهم وتتـــدرج مراحـــل اســـتخدام القـــوة المستخدمة من قبل الشرطة بالآتي:
أ - البدء باستخدام مدافع المياه لتفريق المتظاهرين.
ب - البدء باستخدام الخيالة أو كلاب الشرطة لتفريق المتظاهرين.
ج - استخدام الدرع والعصا.
د - استخدام الغاز المسيل للدموع.

ويجب أن يراعى في جميع الأحوال تـــرك منفـــذ للجمـــاهير للتســـرب والتفرّق، وعدم دفعهم للصدام مع الشرطة.

وينحصر استخدام القوة طبقاً للقوانين في حالات خاصّـــة تتمثـــل فـــي الاعتصامات والمسيرات والتظاهرات والاجتماعات بشرط أن تكون غير مرخّصة أو غير قانونية، أو بدأ ينجم عنها إخلال بالنظام العام.

ولا تعني هذه الصلاحية خلق وسيلة مبرّرة للشـــرطة للقيـــام باســـتخدام وسائل العنف والإكراه الجسدي والمعنوي على الموقوفين قيد التحقيـــق، حيث حظرت ذلك الدساتير والقوانين ووضـــعت عقوبـــات علـــى مـــن يستخدمها.

ويقع على عاتق الشرطة في هذا الإطار توعية الضباط والأفراد بعـــدم اللجوء إلى استخدام وسائل العنف. وفي هذا السياق أصدرت المديريـــة العامة للشرطة تعليمات واضحة وصريحة بعدم اللجـــوء إلـــى وســـائل العنف أثناء التحقيق مع الموقوفين أو المشتبه بهم، ووضعت جـــزاءات تأديبية للمتجاوزين.

6- استخدام السلاح:

نظراً لما يشكله استخدام السلاح من خطورة على حياة الأفراد، فقد حرصت معظم القوانين على وضع ضوابط لحالات استخدام السلاح وأوردتها على سبيل الحصر.

وقد أورد قانون الشرطة الفلسطيني هذه الحالات في المادة السادسة من الفصل الثالث " لرجل الشرطة استخدام السلاح في الأحوال التالية :

أ - القبض على :

1. محكوم بعقوبة جناية أو بالحبس مدة تزيد على ثلاثة اشهر إذا قاوم أو حاول الهرب.
2. متهم بجناية أو متلبّس بجنحة لا تقل عقوبتها عن الحبس مدة ثلاثة أشهر، أو متّهم أمر بالقبض عليه إذا قاوم أو حاول الهرب.

ب - للمحافظة على أية أموال أو مرافق عامّة عهد إليه أمر المحافظة عليها لمنع السطو عليها أو سلبها أو إحراقها أو إتلافها.

ج - عند حراسة المسجونين إذا حاولوا الهرب.

د - لفض التجمهر أو التظاهر الذي يحدث من خمسة أشخاص على الأقل إذا عرّض الأمن العام للخطر، وذلك بعد إنذار المتجمهرين بالتفرق. ويصدر الأمر باستعمال السلاح في هذه الحالة من رئيس تجب طاعته.

ويراعى في جميع الأحوال السابقة أن يكون إطلاق النار هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأغراض السابقة. ويبدأ رجل الشرطة بالإنذار في أنه سيطلق النار ، ثم يلجأ بعد ذلك إلى إطلاق النار على الساقين.

ويعين بقرار من مدير الداخلية والأمن العام الوسائل التي يمكن استخدامها في جميع الحالات قبل إطلاق النار وكيفية توجيه الإنذار.

وقد نصّت المادة 9 من القانون رقم 38 لسنة 1965 " قانون الأمن العام الأردني على نفس الحالات السابقة والتي وردت في قانون الشرطة الفلسطيني عدا ما ورد في الفقرة "ب".

وقد صدر قرار مدير الداخلية والأمن العام الفلسطيني بتاريخ 1963/10/22م، بشأن الوسائل التي يمكن استخدامها في جميع الحالات قبل إطلاق النار وتوجيه الإنذار، ونشرت بالعدد 228 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 1963/11/2 م، وسمي قرار بشأن وسائل استخدام السلاح من قبل رجال الشرطة. وقد زاد هذا القرار في تضييق الصلاحيات التي منحت لرجل الشرطة في إطار هذا القانون، منعاً لسوء استغلال الصلاحيات حيث أوجب إتباع إجراءات معينة من قبل رجال الشرطة في هذا الشأن.
وصلاحية استخدام السلاح في غير حالات الدفاع عن النفس غير مقتصرة على مجتمعنا فحسب، بل تشمل هذه الصلاحية والتي منحت لرجال الشرطة جميع دول العالم بلا استثناء، نظراً لما يتعرّض له رجل الشرطة أثناء ممارسته عمله من مخاطر، ولتكليفه بمهام تختلف عن المهام الأخرى لأي موظّف عادي. وفي هذا السياق ، يقع على عاتق مسؤولي الشرطة توضيح مدى خطورة هذه الصلاحية وتوعية الأفراد العاملين بضرورة إتباع التعليمات الواردة بشأن صلاحية استخدام السلاح احتراما للمعاهدات والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وضرورة وضع نظام لمحاسبة كل من يخلّ أو يتجاوز هذه التعليمات.

ونظراً لوجود نقص في الخبرة والتدريب وعدم متابعة التوعية المستمرّة وعدم وجود رادع قوي لإجراءات المحاسبة وعدم الإلمام بالقوانين والإجراءات والتعليمات بهذا الشأن، فإن ذلك يساهم في وجود بعض التجاوزات والانتهاكات.

كما أن عدم تحديد الاختصاصات والواجبات تحديداً واضحاً ووافياً لباقي أفرع الأمن العام والأجهزة الأمنية، أدى إلى خلق تداخلات وتناقضات في العمل كان نتيجتها الإرباك والفوضى وبالتالي عكس صورة سلبية بالنسبة للأداء المتوقّع للشرطة وباقي الأجهزة، وعرّضهم للانتقادات وهجمات منظّمات حقوق الإنسان بالنسبة لمستوى الأداء.

وظاهرة استخدام القوة والعنف الجسدي واستخدام السلاح بدون مبرر يحدث في معظم دول العالم حتى في أكثر الدول تشدقا بالديمقراطية والحفاظ على حقوق الإنسان، ولدينا تقرير عن انتهاكات الشرطة الأمريكية لحقوق الإنسان نشر في جريدة القدس بتاريخ 15/7/ 1998 صادر عن منظمة مراقبة حقوق الإنسان في نيويورك بتاريخ 1998/7/14، ويشير التقرير إلى قيام الشرطة بإطلاق النار على الضحايا بلا مبرر، والضرب المبرح والخنق وغير ذلك من صنوف المعاملة البدنية الوحشية.

التـــوصيـــات

يتضح لنا مما تم استعراضه من مهام وواجبات للشرطة مدى الصـــعوبة التي تعترض عمل رجال الشرطة، ومدى ضرورة التـــزامهم بحمايـــة حقوق الإنسان وحماية الحريات الضرورية والحقوق المدنية والسياســـية للمواطنين.

وفي الشق الآخر من هذه المعادلة يجـــب أن تلتـــزم الشـــرطة بالقيـــام بواجباتها على الوجه الأكمل، من الحفاظ على النظام العام والأمن والحد من الجريمة ومكافحتها والقيام بإنفاذ القوانين والقيام بالمهام الملقاة علـــى عاتقها. ومن هنا يجب دائماً الحفاظ على توازن سليم بين ضـــمان حـــق الحرية والتأكيد على أن المتهم برئ حتى تثبت إدانتـــه وبـــين واجبـــات الشرطة والسلطات المخوّلة لها.

ومن هذا المنطلق ومحاولة لتحقيق أقصى قدر من التـــوازن فـــي هـــذه المعادلة الصعبة، نقترح أن تشتمل قـــوانين الشـــرطة بعـــض الأســـس والمبادئ العامة، بهدف ضمان حقوق المواطنين ورفع مســـتوى الأداء لدى أفراد الشرطة في إطار القوانين واحترام حقوق الإنســـان وتحقيـــق قدر من الضمانات لرجال الشرطة، والتي تؤكد على ضـــمان حقـــوقهم وتوفّر لهم القدر الكافي من الثقة في النفس واحترام الكرامة الإنسانية.

أولاً : في مجال الحريات العامّة :

1- يجب أن تشتمل قوانين الشرطة على المبادئ العامّة لحقوق الإنسان بهدف خلق روح تتصف بالقيم الأخلاقية لدى أفراد الشرطة، والتأكيد على التضامن الوثيق بين الجمهور ورجال الشرطة.
2- التأكيد على حظر استخدام القوة، إلا في حالات الضرورة القصوى وضمن الحدود اللازمة لأداء الواجب الملقى على عاتق الشرطة.
3- التأكيد على حظر استخدام وسائل التعذيب أو العنف الجسدي أو الإكراه بجميع صوره المادية والمعنوية.
4- التأكيد على حظر استخدام الأسلحة، إلا باعتبارها ضرورة قصوى وبعد استنفاذ كافة الوسائل الأخرى في هذا الشأن، مع بذل أقصى الجهود لتلافي استعمالها إلا في حالة تعريض حياة الآخرين للخطر، أو حين اللجوء لمقاومة رجال الشرطة باستخدام السلاح.
5- حظر ارتكاب أي فعل من أفعال إفساد الذمّة أو إساءة استخدام السلطة المخوّلة لرجال الشرطة.
6- التأكيد على ضرورة توفير الرعاية الصحيّة للموقوفين لدى الشرطة، على أن يتضمّن نموذج التوقيف بالنظارة شرحاً موجزاً للحالة الصحية للموقوف.
7- إخطار المشتبه به بالتهمة المنسوبة إليه وضمان توفير وسائل الدفاع القانونية له(محامي)، مع ضمان إباحة حق استخدامه للتليفون لإخطار ذويه أو محاميه باحتجازه لدى الشرطة.
8- عدم جواز التوقيف للاشتباه لأي جهة سوى الشرطة وذلك في مراكز التوقيف المعتمدة والخاضعة لأشراف النيابة العامّة والقضاء، مع وجوب إخطار وكيل النائب العام/ المدعي العام بأسباب توقيف المشتبه به خلال ال 24 ساعة التالية لتوقيفه، على ألا تتجاوز مدة التوقيف 48 ساعة لأي سبب كان، مع وجوب مساءلة من يتجاوز هذه الصلاحية.

ثانياً: في مجال عدم إساءة استغلال السلطة:

1- يجب النص على تحديد واضح للاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لمأموري الضابطة العدلية (القضائية) - الأجهزة الأمنية - الشرطة، وضمان عدم تداخل هذه الصلاحيات وعدم اللجوء إلى التجاوزات والتعسّف في استخدام الصلاحيات. مع ذكر الإطار القانوني لهذه الصلاحيات وضمان عدم القيام بالقبض والتفتيش دون وجود مذكرة قانونية ودون حضور الشرطة، مع إيداع المشتبه به المطلوب توقيفه لدى الشرطة وعدم جواز زيادة مدة التوقيف الأولى للاشتباه عن 48 ساعة وإشراف النيابة العامة أو ممثليها على التحقيقات.
2- إعداد نشرات مطبوعة تحدد الصلاحيات المسموحة لاستخدام القوة واستخدام السلاح، مع ضرورة التوعية بهذه الإجراءات لتشمل جميع الضباط والأفراد وبصفة مستمرّة ودورية.
3- وضع إجراءات خاصّة للمحاسبة لمن يتجاوز أو يتعسّف في استخدام هذه الصلاحيات أو من يسئ استخدام السلطة وذلك عن طريق المحاكم الخاصّة بالشرطة والأمن الوطني.
4- الرد على الشكاوى المقدّمة من الجمهور أو المؤسسات بشأن هذه التجاوزات أو الانتقادات.
5- العمل بتقارير كفاية الأداء السنوية للعاملين، بهدف وضع رقابة على العاملين وتقييم سلوكهم ونشاطهم وتفعيل جهاز التفتيش والرقابة.

ثالثاً: في مجال حقوق رجل الشرطة:

1- العمل على توفير راتب/ أجر مجزٍ للعاملين، بهدف تحقيق أدنى المتطلبات المعيشية والاجتماعية وتوفير قدرٍ من احترام الذات وسدّ الطريق أمام ضعفاء النفوس لتخريب الذمة وإفسادها.
2- توفير الضمانات الاجتماعية والصحيّة في هذا المجال لتحقيق الاطمئنان والرقي بالأداء والإخلاص في العمل، مثل تأمين صحّي شامل - أخطار المهنة - مكافآت - توفير سكن ملائم - مواصلات وغيرها.
3- وضع أسس خاصّة بالترقيات (مضي الفترة القانونية - اجتياز دورات إلزامية تأسيسية لكل رتبة.. الخ).
4- وضع أسس ونظام خاص بالتنقّلات والخدمة في المحافظات مع تحديد حد أدنى- أقصى، للخدمة في كل محافظة.

رابعاً: في مجال التجنيد والتدريب:

1 - وضع أسس ومعايير للملتحقين بالشرطة والأجهزة الأمنية مع ضرورة تحديد مستوى علمي أدنى للأفراد - الضباط، والتقيّد بضرورة الحصول على مؤهل قانوني للضباط، عدا التخصصات المطلوبة للعمل مثل محاسبة وكمبيوتر ومعمل جنائي وخدمات طبية وخدمات أخرى مثل سائقين وحرفيين.
2- وضع خطة تتضمن التدريب الأساسي للملتحقين الجدد من ضباط وأفراد، وتحديد المدة المطلوبة للدراسة بحيث لا تقل عن سنتين، مع وضع برامج التدريب العلمي والعملي والتخصصي والقانوني.
3- وضع خطة تدريب سنويّة للعاملين تهدف إلى تحقيق العمل التخصّصي ورفع الأداء على أن تتضمّن هذه الدورات التوعية بالمبادئ الأساسية لحقوق الإنسان ونبذة عن العلاقات العامّة، وكيفية التعامل مع المواقف المتعدّدة وطرق وأساليب التفاوض مع الجماهير

والإطار القانوني الذي يحكم العمل والتصرّفات، إضافة إلى العلوم الشرطية والتخصّصية في مجالات العمل المختلفة. ويجب أن تكون هذه الدورات إلزامية لجميع العاملين في الشرطة والأجهزة الأمنية، وتكون هي المعيار الأساسي للترقي من رتبة إلى أخرى.

خامساً: في مجال العلاقات الجماهيرية:

1 - يجب أعداد نشرات توعية للجماهير للتعريف بأعمال الشرطة وواجباتها، وتعريف المواطنين بما لهم من حقوق كفلتها الدساتير والقوانين وما عليهم من واجبات يقتضي منهم الالتزام بها، وذلك بهدف إيجاد نوع من روح التضامن والتكاتف بين الشرطة والجماهير.
2 - ضرورة تعيين ناطق أعلامي باسم الشرطة لشرح السياسة العامّة للشرطة، وتوضيح أي حدث أو موقف معيّن قد يقع.
3 - وضع صناديق شكاوي جماهيرية أمام مراكز الشرطة وفي الأماكن العامّة للإطلاع على الشكاوي والاقتراحات والانتقادات المتعلّقة بالعمل.
4 - تكوين روابط وأواصر قوية للعلاقات مع المؤسسات المعنية بحقوق الإنسان والجماهير من خلال إدارات العلاقات العامة بالشرطة والأجهزة الأخرى، ويتحقّق ذلك بالندوات والاجتماعات واللقاءات المستمرّة إضافة إلى نشرات التوعية والزيارات.
5 - وضع خطّة إعلامية بهدف إعلام الجماهير بالسياسة العامّة للشرطة والإنجازات التي تم تحقيقها والمعوقات التي طرأت على العمل والأهداف المطلوب تحقيقها مستقبلاً.
6- البدء بتكوين جمعيات أصدقاء الشرطة - الشرطي الصغير، لمشاركة الجماهير مع الشرطة في أعمال تنظيم المرور- الاحتفالات - المباريات الرياضية، وذلك بهدف إزالة الحاجز النفسي الموجود لدى

الجماهير وتعريفهم بالنشاطات والخدمات الاجتماعية التـــي تقـــوم بهـــا الشرطة.

7- مشاركة الشرطة للجماهير في الاحتفالات والمناسبات الوطنية، وفتح مراكز وإدارات الشرطة للجماهير في يوم الشرطة لتحقيق أكبر قدر من توطيد العلاقة بين الجماهير والشرطة.

خاتــمة

نأملٍ في النهاية أن يكون ما تم عرضه بإيجاز شديد في هــذا المجــال وافياً، حيث أن ما يعلمه معظم الجمهور عن الشرطة غيــر كــافٍ، ولا يرى الجميع سوى ما يقوم به رجل الشرطة من أعمال، وقد ينظر لهــا البعض بعين التقدير والاحترام في حين يراها البعض الآخــر بمنظــور مختلف، ويظن أن مهمة الشرطة هي تقييد حرية المواطنين بما تقوم به من أعمال.

كما نأمل أن يكون الاجتهاد في التوصيات صائباً يحقّق التــوازن بــين المهام والواجبات واحترام الضمانات التي كفلتها الدســاتير للمــواطنين، وزيادة الترابط بين الجماهير والشرطة من أجل حماية الجبهة الداخليــة وتحقيق الاستقرار الأمني والاجتماعي والاقتصــادي وترســيخ أســس وقواعد الديمقراطية وحقوق الإنسان.

ولا يسعني في هذا المجال إلا أن أتقدم بوافر الشكر وجزيــل الاحتــرام لكل من ساهم في إثراء هذه الورشة بجهده، وفكره من أجل رقي وتقــدّم الشعب الفلسطيني وصولاً إلى تحقيق الحلم الذي يراود الجميع، ألا وهو الدولة الفلسطينية المستقلّة وعاصمتها القدس الشريف بقيــادة الــرئيس الرمز أبو عمار حفظه الله.

العميد/ زياد عريف

2
المسؤولية الشرطية

ورقة عمل مقدمة من د. عدنان عمرو*

لقد تغلغل نشاط هيئة الشرطة في عصرنا الحاضر في كافة مجالات الحياة اليومية للأفراد. والعاملون في هذه الهيئة بشر غير معصومين من الخطأ ولديهم من السلطات والاختصاصات ما يسمح بانزلاقهم وتعديهم على حقوق وحريات الأفراد. من هنا كان لا بد من وجود ضوابط وحدود يلتزم بها رجال الأمن لدى ممارستهم لسلطاتهم. تلك الضوابط والحدود التي يجب أن تكرّس بنصوص قانونية حتى تستطيع هيئة الشرطة أن تؤدي رسالتها في خدمة الشعب كهيئة تضمن أمنه وسلامته غير متأثرة أو منحازة لأي تيار سياسي أو فكري أو ديني أو عرقي، وبذلك تنال الرضى العام للأفراد فتكسب الرأي العام وتجعله مصدر سلطتها وقوتها.

وسلطة رجال الأمن لا تتمثل في إظهار قدرتهم على القهر والظلم والاستغلال والفساد والتعسف لأنها ستصبح بذلك سلطة في خدمة الجريمة، بل أن سلطتهم تبرز في إثبات قدرتهم على ضمان الأمن والطمأنينة للأفراد على حياتهم وأموالهم وشرفهم، وفي التمييز بين المجرمين وغير المجرمين لحماية المجتمع من شرور الإجرام.

وفي عصر مواثيق وإعلانات حقوق الإنسان، فإن تجاوزات رجال الأمن للقانون التي من شأنها أن تلحق بالأفراد ضرراً ماديا أو معنويا يترتّب

---

* أستاذ مشارك في كلية الحقوق- جامعة القدس.

عليها مسؤولية جنائية ومدنية وإدارية، وقد تضطر معها الدولة إلى تعويض الأفراد عن ذلك الضرر أو الاقتصاص ممن تجاوز أو تعسّف في استعمال سلطاته، كما سنعرض لذلك في النقاط التالية.

أولا: المسؤولية الجنائية الشرطية:

باعتبار رجال الأمن والشرطة موظّفين عامين فإنهم يساءلون جنائيا عن أية جريمة يقترفونها من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة المنصوص عليها في قانون العقوبات الساري في الضفة الغربية، والتي خصص لها الفصل الأول من الباب الثالث،ويضاف إليها جرائم أخرى تم النص عليها في أبواب متفرقة من القانون. ولو طبقت هذه العقوبات بمجموعها لأمكن وضع حدود لمجموع التجاوزات والانحرافات والتعسفات التي صاحبت نشاط أفراد الأجهزة الأمنية منذ تسلّم السلطة الوطنية مسؤولية الأراضي المحررة من فلسطين.

ولا يتّسع المجال لشرح مجموع هذه الجرائم وإنما نكتفي بذكرها والعقوبة التي قرّرها المشرع بشأنها، وهذه الجرائم هي:

1-جريمة الرشوة:

يعاقب القانون من طلبها أو قبلها لنفسه أو لغيره ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته بالحبس من شهرين إلى سنتين وغرامة من عشرة دنانير إلى مائتي دينار، وبالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات و بغرامة من عشرين ديناراً إلى مائتي دينار ليعمل عملا غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته (م162).

2-جريمة الاختلاس واستثمار الوظـــيفة:

عرض المشرع لأحكام هذه الجريمة على النحو التالي:
ا- يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائة دينار من اختلس نقودا أو أشياء أخرى مما وكـــل إليـــه بحكم وظيفته بما يعود للدولة أو للأفراد. و إذا قام بدس كتابـــات غيـــر صحيحة في القيود أو الدفاتر أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات أو الأوراق أو بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشـــاف الاخـــتلاس عوقـــب بالأشغال المؤقتة أو الاعتقال.
ب- إذا اقترف غشاً في عملية بيع أو شراء أو إدارة أموال وكّل إليـــه القيام بها أو خالف الأحكام التي تسري عليها، عوقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات و بغرامة لا تنقص عن قيمة الضرر النـــاجم. (م166-167)
ج- كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها، سواء فعل ذلك مباشرة أو على يد شخص مستعار أو باللجوء إلى صكوك صورية، يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين و بغرامة أقلها عشرة دنانير .(م168)

3-جريمة التعدي على الحرية :

عرض المشرع لمعاقبة من يوقف أو يحبس الأشخاص أو ينتهك حرمة مساكنهم خلافا لأحكام القانون على النحو الآتي:
أ- جريمة حبس أو وقف الأشخاص خلافا للقانون: يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة كل موظف أوقف أو حبس شخصاً في غير الحـــالات التي ينص عليها القانون، كما يعاقب بنفس العقوبة كل من قبل وقف أو حبس شخص دون مذكرة قضائية أو استبقاه لمدة أبعـــد مـــن الأجـــل

المحدد. كما يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد على خمسين ديناراً من يرفض أو يؤخر إحضار شخص موقوف أو سجين أمام المحكمة أو القاضي ذي الصلاحية الذي يطلب إليهم ذلك. (م170)

ب-جريمة عدم إحترام حرمة السكن:

يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنين و بغرامة من عشرين ديناراً إلى مائة دينار كل موظف يدخل بصفة كونه موظفا مسكن أحد الناس أو ملحقات مسكنه في غير الأحوال التي يجيزها القانون.

وإذا لم يراعي رجل الأمن الأصول التي يفرضها القانون في دخول المساكن، يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة و بغرامة من خمسة دنانير إلى عشرين دينارا .(م170-172)

ج-جريمة عدم احترام حرمة المتاجر وأماكن العمل:

يعاقب بالحبس حتى ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد على خمسين ديناراً كل من يدخل بصفة كونه موظفا محلا من المحال الخصوصية كبيوت التجارة ومحال الإدارة في غير الحالات التي يجيزها القانون أو دون أن يراعي الأصول التي يفرضها القانون.(م173)

***4*-جريمة إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة:**

عرض المشرع لأحكامها على النحو التالي:

أ- جريمة تأخير أو إعاقة تنفيذ القوانين والأنظمة والقرارات القضائية وجباية الرسوم والضرائب:

يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين كل موظّف يستعمل سلطته مباشـــرة أو بطريقة غير مباشرة ليعوّق أو يؤخّر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة أو جباية الرسوم والضرائب أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صـــادر عن سلطة ذات صلاحية.(م174)

ب- جريمة التهاون في القيام بواجبات الوظيفة وتنفيذ الأوامر:

يعاقب بالغرامة من خمسة دنانير إلى خمسين ديناراً كل موظّف تهاون بلا سبب مشروع بواجبات وظيفته وتنفيذ أوامر آمرة تستند إلى الأحكام القانونية. ويعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة إذا لحق ضرر بمصـــالح الدولة من جراء هذا الإهمال.(م175)

ج- جريمة الامتناع عن تلبية طلب قانوني صادر من السلطة القضائية أو الإدارية:

يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة أو بالغرامة من خمسة دنانير إلـــى خمسين ديناراً كل ضابط أو فرد من أفراد الشرطة أم الأمن امتنع عن تلبية طلب قانوني صادر من السلطة القضائية أو الإدارية .(م176)

5-جريمة عدم الإخبار عن جريمة:

يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة أو بالغرامة من خمسة إلى عشـــرين ديناراً كل موظف مكلف بالبحث عن الجرائم أو ملاحقتها أهمل أو أرجأ الإخبار عن جريمة اتصلت بعلمه.

ويعاقب بالغرامة من دينار إلى عشرة دنانير كل موظّف أهمل أو أرجأ إعلام السلطة ذات الصلاحية عن جناية أو جنحة عرف بها أثناء قيامه بالوظيفة أو في معرض قيامه. (م200)

6-جريمة التعذيب:

يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات كل من سام شخصاً ضروباً من العنف والشدة رغبة منه في الحصول على إقرار بجريمة أو على معلومات بشأنها.

وإذا أفضت أعمال الشدة هذه إلى مرض أو جرح كانت العقوبة ن ستة أشهر إلى ثلاث سنوات. (م201)

7-جريمة المساعدة على فرار السجناء:

كل من كان مكلفاً بحراسة شخص أوقف أو سجن وفقاً للقانون فأتاح له الفرار أو سهّله يعاقب بالحبس من ثلاث أشهر إلى سنة إذا تعلق الأمر بجنحة. وإذا تعلّق بجناية من غير الإعدام والأشغال الشاقة المؤبدة يعاقب بالأشغال الشاقة من ثلاث سنوات إلى خمس.

أما إذا كانت عقوبة الجناية الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة فيعاقب بالأشغال الشاقة من خمس سنوات إلى عشر.

وإذا أمده تسهيلا لفراره بأسلحة أو بغيرها من الآلات التي تسهّل له الفرار عنوة يعاقب عن هذا الفعل وحده بالأشغال الشاقة المؤقتة.(م222-224)

8-جريمة التزوير الجنائي:

يعاقب بالأشغال الشاقّة المؤقتة خمس سنوات على الأقل الموظّف الذي يرتكب تزويراً مادياً أثناء قيامه بالوظيفة أو قام بإتلاف سند إتلافاً كلياً أو جزئياً أو نظم سنداً من اختصاصه فأحدث تشويشاً في موضوعه أو كان في عهدته سجل أو ضبط و سمح عن علم منه بإدخال قيد فيه يتعلّق بمسألة جوهرية مع علمه بعدم صحة ذلك القيد. (م256-257)

9-جريمة إفشاء الأسرار:

يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على شهر أو بغرامة لا تزيد على عشرين ديناراً كل من كان بحكم وظيفته على علم بسر وأفشاه دون سبب مشروع.

وبذلك نكون قد عرضنا لأهم الجرائم التي يعاقب القانون مرتكبيها من أفراد الشرطة ورجال الأمن لضمان احترام حقوق الأفراد والجماعات والمحافظة على الوثائق العامّة وعدم تجاوز السلطات والمسؤوليات والتعسّف في ممارستها.

ثانياً: المسؤولية الإدارية الشرطية :

قد لا يتم الاكتفاء بالعقوبة الجنائية بل يصاحبها عقوبة العزل من العمل إذا ثبتت التهمة وتقررت العقوبة، وقد تتخذ السلطة الإدارية جزاء تأديبياً بحق من اتهم بالجريمة، كما أن قانون الشرطة يتيح لمحكمة الشرطة أو لمجلس تأديبي أو للرئيس الإداري أن يعاقب على تصرفات يحظر على

رجال الشرطة القيام بها، أو مخالفات يتوجب عليهم عدم ارتكابها كما سنعرض لذلك من خلال المساءلة التأديبية.

وقد يترتب عن تصرفات العاملين في هيئة الشرطة أضراراً تلحق بالأشخاص ناتجة عن خطأ ينسب لرجل الأمن أحيانا ويسمى خطأ شخصياً، أو ينسب إلى جهاز الشرطة ويسمّى خطأ مرفقياً. تلك الأضرار تكون محل دعوى مسؤولية إدارية لتعويض الضرر الحاصل والتي تحكمها نفس الأحكام المنظّمة للمسؤولية المدنية بالنظر إلى وحدة النظام القانوني والقضائي المعمول به في الضفة الفلسطينية.

المساءلة التأديبية:

تطرق الفصل الثاني من الباب الرابع من قانون الأمن العام رقم 38 لسنة 1965 للمحظورات التي يعاقب عليها رجل الشرطة إذا أتى أيّاً منها، وهي لا تختلف عن تلك المقررة بالقرار بقانون رقم 6 لسنة 1963 المطبق في قطاع غزّة و الضفة الغربية حالياً. وهذه المحظورات هي:

1-ترك العمل أو التوقّف عنه دون تصريح رسمي من رئيسه.
2-إفشاء أو نشر أو نقل أية معلومات رسميّة إلا بإذن خاصّ من المرجع المختص.
3-المشاركة في أي نشاط سياسي أو حزبي أو انتخابي.
4-تحرير أو إدارة مطبوعة دورية باستثناء المجلة العسكرية.
5-توزيع مطبوعات سياسية أو توقيع استدعاءات تبحث في أعمال الحكومة.
6-الاحتفاظ لنفسه بأصل أية وثيقة أو ورقة أو مخابرة رسمية أو صورة عنها.
7-الإفضاء بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل السرّية.

8-تعاطي التجارة أو الصناعة أو الاشتراك في مضاربة أو أعمال تؤثر على واجباته الرسمية.
9-قبول هبات أو منح أو إكراميات من أصحاب المصالح.
10- تولّي وكالة خصوصية في أمر من الأمور التي لها علاقة بواجباته الرسمية.
11- أن يقبل أي عمل مهما كان خارجاً عن أعماله الرسمية، إلا بتصريح من المسؤول المختص.

كل من يخالف ذلك يحاكم أمام محكمة الشرطة التي تشكل بقرار من المجلس الأعلى للشرطة. كما أن هناك مخالفات إذا أتى رجل الشرطة أيّاً منها يعاقب تأديبياً من السلطة المختصة وهي:
1-التغيّب عن أداء الواجب دون سبب معقول.
2-النوم أثناء تأدية الواجب.
3-إظهار الجبن أثناء تأدية الواجب.
4-عصيان الأنظمة والأوامر.
5-تعاطي المشروبات الروحية أو المخدرات.
6-إعطاء بيانات كاذبة أثناء تأدية الواجب.
7-الإهمال في تأدية الواجب.
8-ممارسة لسلطة غير قانونية نشأ عنها ضرر لشخص أو للدولة.
9-الوساطة أو قبولها لضابط أو لموظف آخر في شأن يتعلق بوظيفته.

ويميّز قانون الشرطة بين رجال الشرطة حسب رتبهم، كما عرضت لذلك المادة الثانية، ضباط ومساعدي ضباط وضباط صف وعساكر الشرطة.

وأوضحت المادة 61 للجزاءات التي يجوز توقيعها على الضابط على النحو الآتي:
أ-الإنذار
ب-الخصم من المرتب مدة لا تتجاوز شهراً.
ج-تأجيل موعد استحقاق العلاوة مدة لا تقل عن ستة أشهر.
د-الحرمان من العلاوة.
هـ تأخير الأقدمية في الرتبة.
و-الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تجاوز ثلاثة أشهر.
ز-خفض المرتب.
ح-خفض الرتبة.
ط-خفض المرتب والرتبة معاً.
ي-العزل.

ويختص مدير الداخلية والأمن العام بتوقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب وذلك بقرار مسبّب بعد سماع أقوال الضابط ودفاعه.

أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها إلا بقرار من مجلس التأديب الذي يتشكّل من مدير الشرطة ومدير المباحث وضابط شرطة يعيّنه مدير الداخلية والأمن العام ومندوب عن الشؤون القانونية برئاسة أقدمهم رتبة، ويضاف للمجلس اثنان من الحكّام الإداريين بصفة احتياطية.

وفيما يخصّ مساعدي الضباط فإن الأمر يختلف فيما يخص ترتيب ونوع وعدد الجزاءات التأديبية كما عددتها المادة 99، وهي:
أ-التوبيخ.
ب-الإنذار.
ج-خدمات زيادة.

د-الحجز بالقشلاق مدة لا تجاوز أسبوعاً.
هـ الخصم من المرتب مدة لا تجاوز 15 يوماً.
و-تأجيل موعد استحقاق العلاوة مدة لا تجاوز ستة أشهر.
ز-الحرمان من العلاوة.
ح-خفض المرتب.
ط-خفض الدرجة.
ي-خفض المرتب و الدرجة معاً.
ك-الفصل من الخدمة.
ل-السجن لمدة لا تتجاوز السنتين.

ويختص الحكام الإداريون أو مدير الشرطة أو مدير المباحث بتوقيع الجزاءات المنصوص عليها من(أ-و)، بينما يختص مجلس التأديب بتوقيع الجزاءات الأخرى.

أما فيما يخص ضباط الصف والعساكر فقد عددت المادة 121 الجزاءات والتي لا تختلف عن تلك المقررة على مساعدي الضباط إلا بإضافة عقوبة تدريبات زيادة وترتيبها الرابعة.

أما الاختصاص بتوقيع العقوبات الست الأولى، فيجوز لأي ضابط شرطة مفوّض توقيع واحدة أو أكثر منها على أن لا تزيد مدة الخصم أو الحجز عن سبعة أيام و شريطة مصادقة الرئيس المحلي على القرار.

أما العقوبات الأخرى فيختص بتقريرها المجلس التأديبي الذي يتكوّن من رئيس ينتدبه مدير الداخلية والأمن العام ويكون إما مدير شرطة أو حاكم إداري أو ضابط لا تقل رتبته عن رائد، وعضوين ينتدبهما مدير الداخلية والأمن العام من بين ضباط الشرطة.

والقرار الصادر عن المجلس التأديبي لا يكون نهائياً إلا بعد التصديق عليه من مدير الداخلية والأمن العام الذي يجوز له تخفيف الحكم أو إلغاؤه أو الأمر بإعادة المحاكمة. وإذا كان الحكم الذي أصدره المجلس التأديبي يقضي بالسجن مدة تزيد عن ثلاثة أشهر فلا يكون نهائياً إلا بعد التصديق عليه من الحاكم العام الذي يجوز له تخفيفه أو إلغاؤه أو الأمر بإعادة المحاكمة من جديد.

وبرأينا فإنه إذا ما تمت معاقبة المتجاوزين والمنحرفين والمتعسفين في استعمال سلطاتهم من رجال الشرطة والأمن جنائيا وتأديبيا، فإن ذلك من الكفيل أن يضع حداً للانتهاكات التي تطال حقوق المواطنين في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. غير أن ذلك يتطلّب وعياً قانونياً من المواطنين ورجال الشرطة، وجهازا قضائيا فعّالاً له الصلاحية القانونية والمادية والمعنوية في إصدار الأحكام إزاء العاملين في الأجهزة الأمنية، وقيادات على رأس الأجهزة الأمنية تعي اختصاصاتها وتحرص على معاقبة أفراد الشرطة والأمن الذين يتجاوزون على حقوق المواطنين وحرياتهم.

المسؤولية الإدارية في التعويض عن الأضرار :

تقوم المسؤولية الإدارية على ثلاثة أركان هي: الخطأ والضرر والرابطة السببية بينهما. غير أن مفهوم الخطأ إداريا يختلف من حيث دور القاضي الإداري في التمييز بين الخطأ الذي ينسب إلى جهاز الشرطة (خطأ مرفقي) فيتحمل الجهاز مسؤولية التعويض عن الضرر، والخطأ الذي ينسب إلى رجل الشرطة ذاته (خطأ شخصي) وحينئذ تتحقق

مسؤولية رجل الشرطة الشخصية ويصبح وحده مسؤولاً عن الأضـــرار فيلزم بدفع التعويض من ماله الخاص.

ونظراً إلى عدم وجود قضاء إداري متخصّص في فلسطين، فإن قواعــد القانون المدني هي التي تحكم قضايا المسؤولية الإدارية كما ســنعرض لها عند التطرق للمسؤولية المدنية الشرطية.

فالقاضي الإداري يسترشد بآراء الفقهاء للتمييز بين الخطــأ الشخصـــي والخطأ المرفقي على النحو التالي:
1-معيار النيّة السيئة (الفقيه لا فرييز) الذي يرى أن الخطأ الشخصـــي يصدر عن رجل الشرطة وهو بصدد تأدية رسالته الوظيفيـــة، غيـــر أن فعله يكون مطبوعا بطابع شخصي يتميز بالميل أو الهوى أو التشفّي أو عدم الحرص.
2-معيار الانفصال عن الوظيفة (العميد هوريو) الذي يرى أن الخطــأ ينسب إلى رجل الشرطة كلما أمكن فصله عن أعمال وظيفته ماديـــاً أو معنوياً، فحينئذ يتحمل مسؤولية ذلك الفعل والتعويض عن الضرر.
3-معيار الغاية أو الغرض (العميد دوجي) الذي يرى أن رجل الشرطة يسأل إذا استغل أو استفاد من سلطات وظيفته لتحقيق أغراض شخصية.
4-معيار جسامة الخطأ (العميد جيز) الذي يعتبر رجل الشرطة مسؤولاً بصفة شخصية كلما كان الخطأ المرتكب جسيما يصل إلى حد ارتكـــاب جريمة، أو كان من الجسامة بحيث لا يمكن اعتباره من المخاطر العادية التي يتعرّض لها رجل الشرطة في أداء عمله اليومي.

ونشير إلى أن القضاء الإداري في الدول المعاصرة يرتّــب المســؤولية على جهاز الشرطة إذا وقع الخطأ أثناء الوظيفة أو بســببها، ولا تنتفــي مسؤوليته إلا في الحالة التي يكون فيها خطأ رجــل الشــرطة مقطــوع

الصلة بالوظيفة، مع إمكانية الرجوع على رجل الشرطة المخطئ للتعويض من ماله الخاص. ويماثل ذلك الوضع المقرر في قانون المخالفات المدنية رقم36 لسنة 1944 المطبق في الضفة الغربية. أما في الدول الأنجلوسكسونية فرجل الشرطة يتحمل شخصياً المسؤولية عن أخطائه جميعا دون أية تفرقة.

وفيما يخص الخطأ الذي ينسب إلى جهاز الشرطة فيكون في الحالات التالية:

أ-حالة أداء جهاز الشرطة لخدماته على وجه سيئ: كأن يطلق رجال الشرطة النار لفض مظاهرة ولا يصوبون أسلحتهم إلى الأعلى فيقتلوا أو يجرحوا شخصاً أو عدة أشخاص، أو أن يصدم أحد رجال الشرطة بشخص خلال مطاردته لمجرم فيصيبه بعاهة.

ب-حالة عدم قيام جهاز الشرطة بواجباته: كأن يمتنع جهاز الشرطة عن وقاية الأفراد من الفيضانات أو الحرائق أو الألعاب الخطرة، أو امتناعه عن تنفيذ الأحكام القضائية، أو التقصير في حراسة البنوك والمنشآت والشخصيات الهامّة.

ففي الحالات السابقة يرتب القاضي المسؤولية على جهاز الشرطة و يلزمه بتعويض الأفراد عن الأضرار، مع مراعاة مجموعة من الاعتبارات لتقرير هذه المسؤولية على النحو الآتي :

1-يميز القضاء لتقرير المسؤولية فيما إذا كان الخطأ قد حدث في ظروف عادية أم في ظروف استثنائية تتطلب أن يكون الخطأ على درجة كبيرة من الجسامة لتقرير المسؤولية، كما هو حال الأضرار التي تحدث للأفراد بفعل الحرب أو الثورات أو الأوبئة.

2- بالنظر إلى طبيعة مهمة جهاز الشرطة المتمثلة بالحفاظ على الأمن والصحة والسكينة والتي تستلزم مجهوداً كبيراً ودقيقاً، فإن القاضي

الإداري لا يرتب مسؤولية الجهاز إلا إزاء الأخطـــاء الجســـيمة غيـــر العادية.

3-يميز القاضي الإداري بين الخطأ المرتكب في مكان عمراني والخطأ في منطقة نائية، فيتشدد في تقرير المسؤولية نظراً للصـــعوبات التـــي يواجهها رجال الشرطة في تلك المناطق، إذ يتطلب أن يكـــون الخطـــأ على درجة كبيرة من الجسامة.

4-يراعي القاضي الإداري في تقرير المسؤولية الوسائل المتاحة لـــدى جهاز الشرطة للقيام بمهامه، فإذا كانت الوسائل قليلة أو غيـــر متـــوفّرة فيتشدد في تقرير الخطأ المولد لمسؤولية الجهاز.

وقد يميّز القاضي بين المتضررين، فمثلا فيما يخص الأضـــرار التـــي تنتج عن تدخّل الشرطة لتفريق مظاهرة بين من عرّض نفسه للخطـــر لإشباع رغبته في حب الاستطلاع ومن كان مضطراً لعبور ذلك المكان لوجود مسكنه أو متجره، أو بين من استجاب لتعليمات رجـــال ومـــن يخالف تعليماتهم و يستفزهم.

وخلاصة ما تقدّم أن مسؤولية جهاز الشرطة لا تتقرّر إلا فـــي حالـــة الخطأ الجسيم و في ظروف عادية و في ظل توفّر الوسائل الضرورية للحفاظ على النظام وغيرها من المهام والواجبات الملقاة على عاتقه.

بقي أن نشير إلى أن مسؤولية الشرطة تتحقق في بعض الدول بغـــض النظر عن حصول الخطأ بل بمجرد حصول الخطر، و يتحقـــق ذلـــك بنص المشرع على ذلك كما هو حال في القانون الفرنسي الذي يقـــرر مسؤولية الجهاز عن الأضرار الناتجة عن الحرب و الثورات والهيـــاج الشعبي.

وقد توسّع القضاء الفرنسي ليقرر المسؤولية أيضاً في الحالات التي يلزم بها جهاز الشرطة الأفراد معاونتهم على درء الكوارث العامّة، فإذا ما لحق بهم ضرر فإن المسؤولية تتحقّق بصرف النظر عن وقوع الخطأ، وكذلك الشأن بالنسبة لمن يتطوّع مختاراً لمساعدة رجال الشرطة فيلحق به ضرر، وبالنسبة لكل أعمال خطرة يباشرها رجال الشرطة وتلحق ضرراً بالمجاورين.

ثالثاً: المسؤولية المدنية الشرطية:

تتعلق المسؤولية المدنية بالأعمال المادية التي تضم جميع تصرفات جهاز الشرطة وأفرادها ولا تنخرط تحت لواء القرارات الإدارية، ويختص بالبتّ في قضاياها المحاكم المدنية ويحكم منازعاتها في الضفة الغربية قانون المخلفات المدنية رقم36 لسنة 1944 كما هو الشأن بالنسبة لقضايا المسؤولية الإدارية بحكم نظام وحدة القانون والقضاء المعمول به.

وتتولّد هذه المسؤولية حال عدم وفاء رجل الشرطة بتعهد التزم به قانونا نتيجة إخلاله بحدود أو التزامات وظيفته، أو مخالفته لإحدى الواجبات التي فرضها المشرع والتي يعد الإخلال بها خطأ مدنياً.

والثابت فقهاً وقضاءً عدم مساءلة رجل الشرطة إلا عن خطئه الشخصي، وعلى من يدعي الخطأ أن يقيم الدليل عليه وإلا فلا مسؤولية ولا تعويض. ولا يشترط في الخطأ أن يكون من الأفعال المعاقب عليها في قانون العقوبات بل يكفي أن يكون مخالفاً لواجبات الوظيفة أي من المحظورات أو المخالفات.

ويدخل في نطاق الأعمال المادية استعمال رجل الأمن السلاح أو القسوة مع الأشخاص، أو أن يتسبب بإهماله في جرح أو قتل شخص بسلاح أو بسيارة الشرطة، أو الاصطدام بسيارة أخرى، وكذلك عندما يقوم بتنفيذ قرار إداري منعدم أو يباشر اعتداء على حقوق وحريات المواطنين دون الاستناد إلى قرار إداري مشروع.

ويساءل رجل الشرطة من ماله الخاص عن الأضرار التي يتسبب بها للأفراد ، على أن تحل محله الإدارة في التعويض في حالة إعساره، سواء نشأ الضرر عن فعل أو ترك أو إهمال كما تقرر ذلك في المادة الرابعة والثانية عشرة من قانون المخالفات المدنية و المواد من 25-29،50-53 من نفس القانون.

ومسؤولية الإدارة هنا مسؤولية تقصيرية تبني على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع متى كان الفعل أو العمل واقعا منه أثناء تأدية وظيفته أو بسببها، وسواء كان ذلك عملاً أم تركاً وفق المادة 12 من قانون المخالفات المدنية.

ولا تنتفي مسؤولية جهاز الشرطة إلا إذا أثبت أن الضرر الذي أصاب الأفراد قد حدث قضاء و قدراً أو بقوة قاهرة أو بفعل الغير. كما تبقى مسؤولة بالتضامن مع رجل الشرطة في الأخطاء التي لها علاقة بتنفيذ واجبات وظيفته والتي لا تتعلّق بذلك ولكنها تحدث بسبب الوظيفة أو بمناسبتها، إذ يكفي أن تكون الوظيفة هي التي سهّلت لرجل الشرطة ارتكاب الخطأ دون البحث فيما إذا كانت ضرورية أو لازمة لارتكابه، وسواء أراد تحقيق خدمة لجهاز الشرطة أم قضاء حاجة شخصية له كمنفعة مادية أو معنوية أو انتقام.

أما إذا ارتكب رجل الشرطة خطأ تسبب بضرر خـــارج عملـــه ولـــم يستعمل فيه أدوات جهاز الشرطة من سيارات أو أسلحة، فإن مسؤوليته وحدها التي تتحرك ولا يمكن للمضرور أن يحرك مسؤولية تجاه جهاز الشرطة.

وبذلك نكون قد عرضنا لأهم الأفكار المتعلقـــة بالمســـؤولية الشـــرطية الجنائية والإدارية والمدنية علها تساهم في التوعية والتثقيف للمعنيـــين بهذا الموضوع من شرطة ورجال أمن ومواطنين، وبشكل يحـــد أكبـــر قدر من الانتهاكات والتجاوزات الصادرة عن أفراد الشرطة و الأجهزة الأمنية على ضوء تجربتهم الحديثة وضخامة مسؤولياتهم.

3
صلاحيات الأجهزة الأمنية
وضرورة وجود قانون عصري ينظّم عملها

ورقة عمل مقدمة من محمد أبو حارثية*

عند الحديث عن صلاحيات الأجهزة الأمنية الفلسطينية وضرورة وجود قانون عصري ينظّم أعمالها نجد أنه لزاماً علينا أن نبدأ بالقضية الأخيرة. فالحديث عن قانون عصري ينظم صلاحيات الأجهزة الأمنية في ظل السيادة المنقوصة التي تمارسها السلطة الوطنية على جزء من الأرض الفلسطينية يجعلنا نفضّل الحديث عن إعمال القوانين السارية في الضفة وقطاع غزه قبل احتلال عام 1967، مع إجراء التعديلات التي اقتضت ضرورة التطور والتغيير الاجتماعي إدخالها على تلك القوانين.

اتفاقية إعلان المبادئ الموقّعة في واشنطن في 5 أيلول 1993 نصّت على تشكيل قوة شرطة قوية بهدف ضمان النظام العام والأمن الداخلي لفلسطينيي الضفة الغربية وقطاع غزّة، حسب البند الثامن من إعلان المبادئ لعام 1993. وأثقلت كاهل السلطة الوطنية بالتزامات اتخاذ إجراءات قانونيه لمنع أعمال عدوانية بما في ذلك التحريض ضد إسرائيل وضد أهداف إسرائيلية، إلا أن الاتفاقية لا تنص ولا تحدّد الجرائم المتّصلة بمثل هذه الأفعال مما يعني أنه قد تكون هناك حاجه إلى استحداث جرائم جنائية ذات أبعاد أمنيه بحيث تمتد صلاحية متابعة هذه الجرائم لكل الأجهزة.

---

* مدير عام مؤسسة "الحق" فرع لجنة الحقوقيين الدولية- جنيف.

وفي ظل هذه الالتزامات لا تستطيع السلطة الوطنية أن تشرّع أيّـاً مـن القوانين التي تنظّم عمل الأجهزة بشكل عصري ولائـق فيمـا يخـالف أوسلو، وبالتالي فإننا بصدد العقبة الأولى وهـي محدوديـة الصـلاحية التشريعية في ظل أوسلو (راجع المواد "12 و 8" من اتفاقيـة إعـلان المبادئ).

أما عن مجاراة التطوّر العصري الذي طرأ على القوانين المنظّمة لعمل وصلاحيات الأجهزة الأمنية في الدول العصرية، فإن هذا التطوّر ارتبط بتطوّر مفهوم الجريمة والعقاب وتزامن مع نمو الحضارة في تلك الدول. ونحن دائما نتحدث عن قانون عصري وقانون حديث يحاكي القـوانين الأوروبية، ولو كنا نود أن تسير الأمور بهذه الصيغة لكتبنا ما شـاهدنا وقرأناه في هذه الدول. على سبيل المثال في حديث مع قائد شرطة فـي الدينمارك قال أنهم يفكّرون في عقوبة غير عقوبة السـجن، أمـا نحـن فنفكّر كيف نبني سجنا لكن أن تتوفّر فيه الظروف الإنسانية. إذاً نحن لا نفكّر بقانون عصري يلغي عقوبة السجن وإنما نفكّر بتـوفير الظـروف الإنسانية. أيضا تحدّث قائد الشرطة الدينماركي عن إنزال الشرطة إلـى البيوت، بمعنى أن كل شرطي يستلّم حيا معيّنا ويقوم بزيارة بيوت الحي والتعرف على مشاكلها ويقدّم نفسه بأنه حامي أمن هذا المواطن. نحـن نتحدّث عن قانون على الأقل يحافظ على كرامة المواطن. وهنـاك دول أخرى ترفض مفهوم الأجهزة الأمنية لما ارتبط بهذا المصطلح من رعب اجتماعي عبر الحقبة الزمنية المنصرمة، وأوكلت كافة السلطات المقيّدة والمؤثّرة على حرّيات الأفـراد لسـلطات الضـبط الإداري والشـرطة المجتمعية.

برأيي الشخصي، وكما ذكر العميد زياد عريف، القانون الذي بين أيدينا إذا تمّ الالتزام به هو قانون عصري، على الأقل ضمن ثقافتنا وعاداتنا، ربما بحاجة إلى بعض التعديلات في بعض الجوانب.

وقضية أخرى قد تثور وهي هل القانون الذي بين أيدينا هو قانون ساري المفعول أم لا ؟ هناك جدل قانوني بأن القانون الذي أتى من الخارج (قانون سنة 1979) غير ساري المفعول، وإنما الساري هو ما كان سارياً عشية الاحتلال والمعدّل بالأوامر العسكرية إلى أن يتم إلغاؤه أو تعديله من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني.

إن عدم وجود قانون أساسي ينظّم عمليه الفصل بين السلطات ويحدّد صلاحياتها يحول دون وجود الضمان القانوني والدستوري لمنع تجاوز أي من السلطات لصلاحياتها. إذاً نحن بحاجة إلى قانون أساسي يجب إخراجه إلى حيز التنفيذ في أسرع وقت ممكن، كي يتسنّى تبنّي القوانين المختلفة وإصدارها في قالب وطني يراعي حاجات المجتمع الفلسطيني ويلبّي طموحاته، وإصدار أنظمه تشريعية تنظّم صلاحيات الأجهزة الأمنية المختلفة.

صلاحيات الأجهزة الأمنية المختلفة:

طبقا للاتفاقية الانتقالية حول إعادة الانتشار في الضفة الغربية وقطاع غزة الموقعة في واشنطن في 28 أيلول 1995 تم إقرار وجود ستة أجهزة أمنية وهي: الأمن الوقائي، المخابرات العامّة، الشرطة، الأمن الوطني، أمن الرئاسة (قوات ال17)، والدفاع المدني، بحيث أن الأجهزة الثلاثة الأولى للأمن العام والبقية للأمن الوطني "الجيش"، ومن ثم يتفرّع عن كل من الأجهزة السابقة أجهزة تنفيذية مختلفة غير محدده

الصلاحيات والاختصاص، وجميعها تتبع في قمة هرم تـــدرّجها الإداري والوظيفي لرئيس السلطة الوطنية في ظل غياب وزارة الداخلية ووزارة الدفاع التي يجب أن يتبع لها كل قسم من هذه الأجهــزة. فعلـــى ســـبيل المثال يتبع جهاز الأمن الوطني في الأردن لوزارة الدفاع والشرطة تتبع لوزير الداخلية والمخابرات العامّة تعتبر إحدى تشكيلات القوات المسلّحة وتتبع إدارياً لرئيس الوزراء (قانون المخابرات العامة رقـــم 24 لســـنة 1964).

عندما تم توقيع اتفاق أوسلو لفت انتباه نشطاء حقوق الإنسانٍ مسألة إقامة قوة شرطية قوية، والبعض اعتبر مصطلح "قويـــة" إنجـــازاً للمفـــاوضٍ الفلسطيني لأنه عدّد من الأجهزة التي يقول البعض أن عددها 13 جهازاً وأنا دائما أصل إلى الرقم 9 أو 10 وأفقد البوصـــلة. إلا أن المفـــاوض الفلسطيني لم يأخذ بعين الاعتبار تنظيم العلاقة بين هذه الأجهزة، وترك المجال للأجهزة ذاتها كي تحدد صلاحياتها ضمن مفهـــوم مســـئوليها أو القائمين على أمرها.

أما بالنسبة لتداخل عمل الأجهزة الأمنية، فإنني لو كنت في هذا الموقـــع قبل أسبوع لما تحدثت عن تداخل الصلاحيات، وربّما أكون قد تحّـــدثت عن تجاوز الصلاحيات. لكن مشهد الأمس (الاعتـــداء علـــى أعضـــاء المجلس التشريعي) كان مشهدا يدل على تداخل وتجاوز الصـــلاحيات. يظهر التداخل في أن جهازين أمنيين هما المخابرات والأمن الوقائي أمام موقع بدون أي إشارة إلى شخص الضابط المسؤول فيما إذا كـــان يتبـــع لهذا الجهاز أو ذاك، وهناك جهاز ثالث وهو يلبس اللبـــاس العســـكري (الشرطة) وجميعهم في موقع واحد. أنت مجبر أن تتحدث إلى كل قائـــد جهاز على حدة، وفي النهاية لم نتمكّن من التحدث مع قائد واحد. إحدى الفرق الموجودة تجاوزت صلاحياتها واعتدى أفرادها بالضـــرب علـــى

مواطنين وصحفيين وأعضاء مجلس تشريعي كانوا في حالة تجمهر ضمن مفهوم ليس موجوداً في هذا القانون وهو الاعتصام، وهو ممارسات جديدة دخلت على المواطن في الفترة الأخيرة ولم يعالجها قانون سنة 1964، إذاً القانون بحاجة إلى إجراء تعديل للقانون كي يشمل مظاهر التعبير الحديثة مثل الاعتصام الصامت والاعتصام كبير العدد وغيرها.

وتداخل الصلاحيات في هذه القضية واضح للعيان. فهناك جهاز شرطة يعتقد أن مسؤولية السير وحماية الاعتصام أو فضه من صلاحياته، وهناك جهاز آخر يعتقد أن قضية الاعتصام هي مسألة أمنية أو سياسية ويمنع الأجهزة الأخرى من التدخّل فيها. قد تكون القضية في المحصلة هي مسألة عدم وجود تنسيق، وقد تكون مسألة تداخل صلاحيات. إذا نحن اليوم أمام معضلة أسمها تعدد الأجهزة وتداخل الصلاحيات فيما بينها.

أما عن تداخل اختصاص الأجهزة الأمنية بشكل تفصيلي فإننا نعزوه إلى عدة أسباب كالآتي:

أولاً : الكم الأكبر من التجاوزات للصلاحيات المعطاة للأجهزة الأمنية يكاد ينحصر في تلك الأجهزة التي تمثل الأمن العام لدينا وتعتبر وفق أوسلو من تقسيمات جهاز البوليس، وهي الأمن الوقائي والمخابرات والشرطة. ووفق القوانين والتشريعات المقارنة تعتبر هذه الأجهزة في الأصل سلطات ضبط إداري تمارس عملها للحفاظ على النظام العام بفروعه الأربعة السكينة العامة والصحّة العامّة والأمن العام والآداب العامّة بشكل وقائي يحول دون ارتكاب الجريمة، مع الأخذ بعين الاعتبار

مدى اختلاف هذه السلطات في الظروف الاستثنائية عنها في الظـــروف العادية.

ومع ذلك فقد حددت القوانين طائفة من رجال الضبط الإداري ليكونـــوا من رجال الضابطة العدلية وذلك على سبيل الحصر وفي حدود القانون وهم رجال الشرطة (المادة 14 فقرة 2 مـــن قـــانون تشـــكيل المحـــاكم النظامية رقم "26" لسنه 1952). كما أسندت هذه المهمة لموظفين مـــن غير رجال الشرطة بموجب قوانين وأنظمة خاصّة كالحكام الإداريـــين، حيث خوّلتهم القوانين إلى جانب سلطه التدبير الوقـــائي ســـلطه توقيـــع الجزاء على المخالفين، وهي سلطه قضائية من الناحية الموضوعية.

ويظهر جليا تداخل الاختصاصات بصدد ممارســـة الوظيفـــة القضـــائية للشرطة؛ فجهاز الأمن الوقائي وجهاز المخابرات يمارسون دور الضبط القضائي إلى جانب الشرطة حتى في الجرائم الجنائية وبتغطية قانونيـــة من المدعي العام المدني.

ثانياً: عدم وضوح القوانين المنظّمة لعمل الشرطة وباقي الأجهزة الأمنية وتداخلاتها. فعلى سبيل المثال عندما صدر قرار رئيس السلطة الوطنيـــة الفلسطينية بشأن العودة للعمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانـــت سارية المفعول قبل عام 1967، بدأ العمل بتطبيق قانون الشرطة رقم 6 لسنة 1963 على جهاز الشرطة في الضفة وقطاع غزه دون الأخذ بعين الاعتبار أن هناك قانون أصول المحاكمـــات الفلســـطيني لعـــام 1936 وقوانين العقوبات وقانون أصول المحاكمات الأردنـــي رقـــم "9 " لعـــام "1961"، وكل هذه القوانين تنظّم ممارســـة جهـــاز الشـــرطة للوظيفـــة القضائية.

وهناك اختلاف واضح في أثر كل من القوانين على تنظيم الوظيفة القضائية لجهاز الشرطة وعملها أمام المحاكم، فالمحاكم المدنية في الضفة الغربية لا تطبّق قانون أصول المحاكمات الفلسطيني لعام 1936 وإنما تطبق القانون الأردني بهذا الصدد.

ووجه الاختلاف يتجلّى في أن قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم "9" لعام 1961 الساري في الضفة الغربية حدّد رجال الضابطة العدلية على سبيل الحصر، ولم يتّسع النص لإعطاء هذه الصلاحية للأجهزة الأمنية كالمخابرات والوقائي.

فبموجب قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني لعام 1961 لا يجوز لجهاز الأمن الوقائي ولا المخابرات ممارسة الوظيفة القضائية لجهاز الشرطة بوصف الضابطة العدلية، بينما قانون أصول المحاكمات الاتهامية لسنة 1940 الساري في غزة يجيز تخويل سلطة القبض بدون مذكّرة من قبل المندوب السامي لأي موظف عام، أي أعطيت هذه صلاحية العمل كضبط قضائي لأي موظف عام.

ثالثاً: علاقة الأجهزة الأمنية " الوقائي والمخابرات " بالمدّعي العام المدني والمجلس الأعلى للشرطة. إن عدم إدراك موظفي الادعاء العام للمعنى الوظيفي الذي يعملون به جعل من السهل على الأجهزة الأمنية تجاوز الصلاحيات الأمنية التي أوكلت لها بصفتها من رجال الضبط الإداري بشكل عام، وبصفتها متخصّصة في المجال الأمني والجرائم الماسّة بأمن الدولة بموجب قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936 والأمر رقم 555 لسنة 1957 بشكل خاص. فجهاز الأمن الوقائي يحصل على التغطية القانونية من المدّعي العام المدني في القضايا الجنائية، بالرغم من عدم الاختصاص.

ولا يمكن هنا التذرع بالبعد الأمني في المناطق أ و ب و ج، إذ أنه قد تم الاتفاق على ترتيبات تطبيق الولاية الجنائية في تلك المناطق بشكل واضح في اتفاقات أوسلو. ولو سلّمنا جدلاً بهذا الطرح، فما هي مبرّرات الإعتقالات على الخلفية الجنائية في المناطق (أ) من قبل الأمن الوقائي والمخابرات وبتغطية من المدّعي العام المدني؟

ومن الناحية الثانية يثار التساؤل في أنه إذا كانت قوة الأمن الوقائي والمخابرات إحدى اذرع الشرطة كما جاء في أوسلو، فهل يخضع أي من الأمن الوقائي والمخابرات في أية مرحلة من مراحل عملها للمجلس الأعلى للشرطة الذي يشكّل بموجب قانون الشرطة رقم 6 لعام 1963؟

وللإجابة على هذا التساؤل ينبغي الإجابة على تساؤل آخر هو ما مدى العلاقة الإدارية التي يمكن أن تجمع المدعي العام المدني مع جهازي الوقائي والمخابرات لضمان أداء المهام التي يمارسها كلا الجهازين كضابطة عدلية ضمن الاختصاص المقر بالقوانين والأنظمة؟ وما مدى الرقابة القضائية على الأعمال التي تمارسها هذه الأجهزة والتي من شأنها تقييد والحد من الحرّيات الفردية؟ وهذا ما سنجيب عليه لاحقاً عند الحديث عن حدود صلاحيات الأجهزة الأمنية بوصفها من سلطات الضبط الإداري، والآثار القانونية المترتّبة على التجاوزات الوظيفية لعمل الأجهزة الأمنية.

رابعاً: الآثار التي تركتها تشريعات الثورة الفلسطينية في ممارسة العمل الإداري على ممارسة هذا العمل في ظل مرحلة البدء في بناء المجتمع المدني.

فمثلا المادة 12 من قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لعام 1979 أوكلت مهام الضابطة العدلية لضباط الأمن وقادة الوحدات العسكرية، وبذلك فقد أوجد هذا التشريع أرضية يمكن الاستناد إليها في تبرير ممارسة الأجهزة الأمنية للوظيفة القضائية.

على انه لو أمعنّا النظر فإن تشريعات الثورة وجدت لتعالج أوضاعاً استثنائية وفي ظل غياب البوليس المدني وأوكلت هذا المهام للأجهزة الأمنية بهدف المحافظة على النظام العام، مع العلم أن هذه التشريعات غير سارية في مناطق السلطة الوطنية، إلا أنها تعتبر ملهماً للعمل لكثير من قادة الأجهزة الأمنية لاكتساب أكبر قدر من الصلاحيات، بغض النظر فيما لو كانت هذه الاختصاصات قد اقر له ممارستها قانوناً.

حدود صلاحيات الأجهزة الأمنية بوصفها سلطات ضبط إداري والآثار القانونية المترتبة على ذلك:

إن كافة أعمال الأجهزة الأمنية المختلفة والتي تقوم بها بوصفها سلطات ضبط إداري غير محصّنة من رقابة القضاء الإداري، لأنها أعمال إدارية تقوم على أساسها مسؤولية الأجهزة الأمنية الإدارية. فحدود سلطات الضبط الإداري في تقييد نشاط وحريات الأفراد بهدف حماية النظام العام بعناصره المتعددة يجب أن يتم في إطار مبدأ أساسي مؤداة أن الأصل صيانة الحريات الأساسية للأفراد وعدم المساس بها، وأن الاستثناء هو فرض القيود على هذه الحرّيات بموجب إجراءات الضبط الإداري. على أننا سنقسم الحديث عن حدود سلطة الضبط الإداري إلى قسمين: الأول في الظروف العادية، والثاني الظروف الاستثنائية.

أ- حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية:

إن المعضلة التي تواجه الأجهزة الأمنية في الظروف العادية بوصفها من سلطات الضبط الإداري هي عملية التوفيق بين الحرّيات العامّة التي كفلتها الدساتير ومبادئ حقوق الإنسان وبين حماية النظام العام. وهناك عدد من الضوابط التي تمثل حدوداً لسلطات الضبط الإداري في الظروف العادية وهي:

1- التزام سلطة الضبط الإداري بحدود أغراض الضبط الإداري. إذ يجب على سلطة الضبط الإداري أن تلتزم بحدود اختصاصها والتي تتمثّل في المحافظة على النظام العام بعناصره الأربعة، فإذا خرجت سلطات الضبط الإداري عن هذه الأغراض كان تصرفها معيباً بعيب الانحراف في السلطة.

كما أن استهداف الضبط الإداري لأغراض أخرى غير أغراضه يجعل تصرّف سلطة الضبط معيباً بعيب الانحراف بالسلطة، حتى لو كانت هذه الأغراض تحقّق مصلحة عامّة، كأن يستهدف الإجراء الضبطي تكليف الأفراد بأعباء مالية كان ينبغي على الإدارة تحمّلها، كإجبار أصحاب محال قطع غيار السيارات المستعملة على دفع مبالغ مالية لأحد الأجهزة الأمنية بهدف بناء مقر للجهاز في إحدى المناطق.

2- أن يكون هناك سبب حقيقي يبرّر لسلطة الضبط الإداري اتخاذ إجراء ضبطي.

وهذا الضابط معناه أن تكون هناك حالة واقعية تهدّد فعلاً بالإخلال بالنظام العام، فيجب أن يكون الإجراء مبنياً على أسباب جديّة وحقيقيّة لا

وهمية وصورية تبرّر اتخاذه. ويتمثّل ذلك في نشوء حالة واقعية أو قانونية تدعو سلطة الضبط الإداري للتدخّل.

3ـ أن تكون الوسيلة التي تستخدمها سلطات الضبط الإداري مشروعة، بحيث لا يترتّب على استخدامها تعطيل ممارسة الحريات العامّة بشكل مطلق أو إيذاء مقصود يلحق بالأفراد نتيجة استخدام هذه الوسائل، كما يحصل في تفريق التجمعات السلمية واستخدام القوة المفرطة.

4- أن تختار سلطات الضبط الإداري الوسيلة الملائمة لمواجهة الإخلال بالنظام العام.

وهذا يعني أنه لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تلجأ إلى وسائل صارمة أو قاسية لمواجهة إخلال بالنظام العام لا يصل إلى درجة من الخطورة، وإنما يتوجّب استخدام القوة المادية بالقدر اللازم لأداء الواجب لتجنب الإخلال بالنظام العام.

وفي كل حالة تتضمّن الخروج عن الحدود السابقة الذكر تثار مسؤولية الأجهزة الأمنية عن تجاوزاتها، ويمكن الطعن في أعمالها أمام محكمة العدل العليا الفلسطينية تعويضاً وإلغاءً، على أن تخرج من هذه الأعمال تلك التي تمارسها الشرطة بوصفها ضابطة عدلية تنفيذاً لتعليمات المدعي العام، لأنها تعتبر أعمالاً قضائية لا تقبل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

ب- حدود سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

الظروف الاستثنائية بشكل عام هي مجموعة الحالات الواقعية التي تؤدي إلى تعطيل سلطات القواعد القانونية العاديّة في مواجهة الإدارة وتحريك قواعد مشروعية خاصة استثنائية لتطبيقها على أعمال الإدارة ونشاطها.

أما في مجال الضبط الإداري، فتعني السماح للسلطات الإدارية إصدار قرارات وأوامر تعتبر في الأوقات العادية خروجا على مبدأ المشروعية، لكنّها في الظروف الاستثنائية تعتبر مشروعة للمحافظة على النظام العام.

وتمارس الإدارة عملها في هذه الظروف بموجب قوانين معدّة سلفاً كقانون الأحكام العرفية وقانون الدفاع، وهذه القوانين كانت سارية المفعول في فلسطين إبّان الانتداب البريطاني وألغتها بريطانيا في فترة الجلاء عن فلسطين، على أن أعمال الإدارة حتى في الظروف الاستثنائية لا تكون محصّنة من رقابة القضاء الإداري.

وهذا ما أكّده قانون الدفاع الأردني الجديد رقم 3 العام 1992، إذ أجاز لكل شخص جرى توقيفه أو القبض عليه أو الاستيلاء على ماله أو كلّف بأداء خدمة أو القيام بأي عمل، أن يطعن بالأمر الضبطي الصادر لدى محكمة العدل العليا وعلى المحكمة النظر في طلبه على وجه السرعة. كما أجاز القانون للمتضرر المطالبة بالتعويض عن الضرر الناتج عن الإجراء الضبطي الاستثنائي.

وهناك مجموعة من الضوابط التي يجب أن تلتزم بها سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية وهي:

أ- قيام حالة واقعية أو قانونية ذات طابع استثنائي تدعو للتدخل بالإجراء الضبطي الإداري.
ب- أن يكون الإجراء الضبطي لازماً لمواجهة هذه الحالة إذ لا يمكن مواجهة هذه الحالة بالطرق العادية.
ج- أن يكون هدف سلطة الضبط الإداري من الإجراء الاستثنائي هو المحافظة على سلامة الوطن وحماية النظام العام بعناصره الأربعة.
د- إخضاع الإجراءات الضبطية الاستثنائية التي تتخذها سلطات الضبط الإداري لرقابة القضاء الإداري للتأكد من ملاءمتها.

حلول ومقترحات حول علاج التداخل والتجاوز الوظيفي للصلاحيات من قبل الأجهزة الأمنية:

تبين لنا مما سبق أن الكم الأكبر من التجاوزات قد تجلّى في معرض تنافس الأجهزة على ممارسة الوظيفة القضائية، والتي أسندت استثناءً لطائفة من رجال الشرطة. ولوضع تصور لحلول منع التجاوزات يجب:

أولا: وضع حدود صلاحيات المدعي العام تحت الرقابة القضائية من حيث مذكّرات التغطية القانونية التي تبرّر بها الأجهزة الأمنية تجاوزاتها، ووضع المدعي العام تحت طائلة المسؤولية عن الأضرار والانتهاكات التي تسببت بها الأجهزة الأمنية للأفراد نتيجة هذه المذكرات.

ثانياً: حصر عمل جهاز الأمن الوقائي والمخابرات العامة في القضايا ذات البعد الأمني والجرائم التي تمس بأمن فلسطين الداخلي والخارجي.

ثالثاً: تفعيل دور الرقابة القضائية على أعمال الأجهزة الأمنية وتشـــجيع الأفراد المتضررين من جراء تجاوزات الأجهزة على التقــدم بــدعاوى التعويض والإلغاء لمحكمة العدل العليا الفلسطينية.

رابعاً: ربط جهاز الأمن الوقائي والمخابرات بشكل مباشر بالمدعي العام العسكري بحيث تتبع مباشرة لنيابة أمن الدولة استناداً لقانون العقوبــات الفلسطيني لسنة 1936 والأمر رقم "555" لسنة 1957.

خامساً: الإعداد القانوني للضباط وضباط صف في الأجهزة الأمنية حول السلطات الإدارية وتنظيم عملها والمسؤوليات المترتّبة على ممارســتها لعملها.

4
الشرطة واستخدام القوة وفق المعايير الدولية لحقوق الإنسان

ورقة مقدمة من د. أمين مكّي مدني*

تقديم:

غني عن القول أن جهاز الشرطة أحد أهم أركان السلطة التنفيذية في إدارة شؤون البلاد وإرساء قواعد الاستقرار وفق سيادة حكم القانون وحفظ النظام العام وحماية أرواح المواطنين وممتلكاتهم وحقوقهم وحرّياتهم. وفي هذا تجيء المادة (75) من مشروع القانون الأساسي الفلسطيني لتقول:

1- قوات الأمن والشرطة قوة نظامية وهي القوة المسلحة في البلاد وتنحصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامّة، وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في احترام كامل للحقوق والحريات.
2- تنظم قوات الأمن والشرطة بقانون.

يتضح من الدور المناط بالشّرطة أنه من الضروري أن تكون لها الصلاحيات الكاملة التي تمكّنها من القيام بواجباتها، ليس فقط من حيث العدد والأجهزة والأدوات اللازمة لعملها من ملبس ومواصلات وأجهزة

---

* مستشار فنّي أول، مكتب حقوق الإنسان- الأمم المتحدة.

اتصال وسلاح، بل من حيث صلاحياتها في اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لتنفيذ القانون وحماية المجتمع. بيد أن هذا يجب أن يأخذ بعين الاعتبار عدم تجاوز الحدود اللازمة وبالقدر الذي لا يشكّل تقوّلاً على حقوق المواطنين وحرياتهم وسلامتهم، ما يعني بالضرورة أن الأمر في النهاية هو خلق التناسب والتوازن اللازم بين إعمال نصوص القانون وحفظ النظام العام وحماية المواطنين من جانب، والحرص على احترام كرامة وحرية وحقوق المواطنين وعدم تعريضها للخطر أو الأذى دون مبرر معقول، من جانب آخر.

ومن البديهي أن مقتضيات التناسب المطلوبة ينبغي أن يحدّدها القانون، حتى لا تصير مسألة جزافية تخضع للتقديرات الشخصية لرجل الأمن والشرطة. والقانون المعني بوضع هذه التدابير عادة هو قانون الإجراءات الجنائية أو القوانين الأخرى كقانون الشرطة وقانون السجون أو القانون الخاص المعني باستخدام الأسلحة النارية بواسطة رجال إنفاذ القوانين.

استعمال القوة والأسلحة النارية في القانون الفلسطيني:

من الناحية العامة نجد أن قانون أصول المحاكمات الجزائية (القبض والتحري) رقم 4 لسنة 1924 المطبق في قطاع غزة وقانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني لسنة 1961 المطبق في الضفة الغربية يحددان الحالات التي يجوز فيها لرجل الشرطة القبض دون مذكرة إيقاف، كما يحصران الحالات التي يجوز فيها استعمال القوة لتنفيذ القبض أو الإيقاف مع التأكيد على أن تكون القوة المستعملة ضرورية دون تعريض المواطن للأذى في حالات الفرار أو المقاومة - وذلك

بصفة استثنائية - وأن يتوقّف استعمال القوة تماماً في حالة تحقيق القبض أو الإيقاف.

غير أن مزيداً من التفصيل بالنسبة إلى استخدام القوة والأسلحة النارية يقتضي النظر في بعض القوانين سارية المفعول في كل من الضفة والقطاع.

أولاً: الضفة الغربية:

ينظم استعمال القوة والسلاح في الضفة الغربية قانون الأمن العام الأردني رقم (38) لسنة 1965. وتخول المادة (9) من القانون لأفراد الأمن العام "اللجوء إلى استعمال القوة بالقدر اللازم لأداء واجباتهم بشرط أن يكون استعمالها هو الوسيلة الوحيدة لذلك .." الأمر الذي يؤكد مبدأ التناسب أو التوازن المرغوب بين متطلّبات أداء الوظيفة بتنفيذ القانون وضرورة الحرص على كرامة وسلامة المواطنين. وفيما يخص استعمال الأسلحة النارية فإن المادة (9) تشترط أن " يقتصر حمل السلاح على الأحوال وللأسباب الآتية:

أولاً: القبض على:
1- محكوم عليه بعقوبة جناية أو جنحة أو بالحبس مدة تزيد على ثلاثة أشهر إذا قاوم أو حاول الهرب.
2- متهم بجناية أو متلبّس بجنحة، لا تقل عقوبتها عن ستة أشهر إذا قاوم أو حاول الهرب.

ثانياً: عند حراسة السجناء في الأحوال المنصوص عليها في قانون السجون.

ثالثاً: لفض التجمهر أو التظاهر الذي يحدث من سبعة أشخاص على الأقل إذا عرّض الأمن العام للخطر، ويصدر أمر استعمال السلاح في هذه الحالة من رئيس تجب طاعته.

وتضيف المادة شرطاً هاماً في جميع الأحوال المذكورة يقتضي بأن "يراعى في جميع الأحوال السابقة أن يكون إطلاق النار هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأغراض السالفة. ويجري الإنذار نفخا بالبوق أو الصفارة أو بأي وسيلة أخرى من هذا النوع أو بإطلاق مسدس تتبعث منه إشارة ضوئية".

ثانياً: قطاع غزة :

بينما تشير المادة (5) من قانون الشرطة رقم (6) لسنة 1963 المتّبع في غزة أيضاً إلى جواز استعمال القوة دون استعمال السلاح بالقدر اللازم لأداء الواجب شريطة أن تكون هي الوسيلة الوحيدة لذلك، تذهب المادة (6) من ذلك القانون إلى نفس ما ورد في المادة (9) من القانون الساري في الضفة سوى في ثلاث نقاط تفصيلية، الأولى في حالة الاتهام بجناية أو التلبس بجنحة لا تقل مدة العقوبة عن ثلاثة أشهر بدلاً عن ستة، والثانية أن يكون العدد الأدنى لفض التجمهر خمسة أشخاص بدلاً عن سبعة، والثالثة إضافة بند يختصّ بالمحافظة على الأموال والمرافق العامة لمنع السطو عليها أو سلبها أو إحراقها. كما تنص المادة (5) على نفس الشرط الوارد في قانون الضفة بأن يكون إطلاق النار هو السبيل الوحيد لتحقيق الأغراض المذكورة، وضرورة البدء بالإنذار، مع إضافة أن يكون إطلاق النار باتجاه الساقين.

تطبيقاً للقانون رقم (6) لسنة 1963 وقانون السجون لسنة 1946 وقانون العقوبات في قطاع غزّة أصدر مدير الداخلية والأمن العام آنذاك أمراً بشأن الوسائل التي يمكن استخدامها قبل إطلاق النار شملت تفصيلاً في تلك الوسائل في حالات الهجوم أو المقاومة المصحوبة باستعمال القوّة التي لم يكن صدها بوسائل أخرى ومنع فرار المساجين، مع استعمال السلاح بالقدر الضروري، ومنع الجرح إذا كان الضرب يكفي، وفي حالة رفض مقاومة المسجونين تسليم أنفسهم وإن لم يكن هناك سبيل لمنع هروبهم على أن يكون إطلاق النار في الفضاء، وإن لم يجدي ذلك يكون الإطلاق في الساقين. وفي حالات فض التجمهر الإسراع باتخاذ الإجراءات اللازمة لإعداد القوة الكافية للسيطرة على الموقف، مع تأمين القوّة وحراسة سياراتها وإقفال الطرق المؤدّية إلى مكان التجمّع، مع إنذار المتجمهرين وإعطائهم مدة معقولة للتفرّق مع استعمال مكبرات الصوت والإنذار بإطلاق النار بعد مدة معقولة وإفساح المجال لذلك، واستعمال الغاز والوسائل الأخرى. وفي حالة الامتناع أو الاعتداء على أفراد القوة والمنشآت يقوم قائد القوة بإعلان إطلاق النار في أوقات متفرّقة وفي جميع الأحوال التصويب نحو الساقين مع عدم محاصرة الجمهور من كل الجهات، إضافة إلى إجراءات أخرى تتعلّق بتقرير الحالة إلى الرؤساء والمحافظة على الأمن العام والمنشآت.

جدير بالذكر أن القانون رقم (6) لسنة 1998 بشأن مراكز الإصلاح والتأهيل (السجون) الذي أصدرته السلطة الوطنية الفلسطينية يحظر حمل السلاح داخل السجون إلا في الأحوال الضرورية الآتية:

1- الدفاع عن النفس بعد استنفاذ الوسائل الأخرى مثل الغاز المسيل للدموع أو خراطيم المياه أو الهراوات.
2- لمنع هروب النزيل إذا تخطّى حدود السجن وتعذّر منعه بالوسائل الأخرى.

3- إنهاء أي تمرد أو شغب أو أعمال عنف باتت تهدد باقتحام أبواب المركز أو تسلق أسواره أو تنذر بالإخلال الجسيم بالأمن والنظام فيه.
4- لدفع الأذى من النزلاء أو غيرهم ممن يتواجدون في المركز عند تعرّضهم للخطر أو للأذى المحدق واستنفاد الوسائل الأخرى لإنقاذهم.

ولا يكون استخدام النار إلا بعد محاولة تخويف النزيل أو ردعه بإطلاق ثلاث عيارات تحذيرية، وأن لم يمتثل تطلق النار باتجاه ساقية لتجنّب الإصابات الخطرة وتقديمه للإسعاف والعلاج، مع مراعاة عدم تعريض حياة الآخرين للخطر. ويفرض على المدير إبلاغ الجهات المعنية باستخدام الأسلحة النارية مع البدء في التحقيق الإداري للوقوف على أسباب ودوافع الحادث.

المعايير الدولية:

تأسيساً على أهمية عمل الشرطة والأمن في إنفاذ القانون والحفاظ على النظام العام، وحرصا في ذات الوقت على حماية الحقوق الأساسية للإنسان وفق المعايير والعهود الدولية التي تسعى إلى تكريس كرامة الإنسان واحترام حقوقه في الحياة والحرية الشخصية، والحق في التنظيم والتعبير، ومنع الاعتقال التعسفي وتعريض الإنسان للتعذيب والحق في المعاملة الإنسانية، سعى المجتمع الدولي إلى وضع عدد من المعايير الدولية لكي تهتدي بها الدول في وضع قوانينها وقواعدها المتعلّقة بأداء رجال إنفاذ القانون. فقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1979 " مدونة قواعد سلوك الموظّفين المكلّفين بإنفاذ القانون" لضمان قيام أولئك الموظفين بأداء واجباتهم في خدمة المجتمع وحماية المواطنين

من الأعمال غير القانونية واحترام الكرامة الإنسانية والحفاظ على حقوق الإنسان.

تأسيسا على ذلك تحرم المدونة على موظفي إنفاذ القانون استعمال القوة إلا في حالات الضرورة القصوى وفي الحدود اللازمة لأداء واجبهم، بمعنى أن يكون اللجوء إلى استعمال القوة مسألة استثنائية، أي عند الضرورة لتفادي وقوع جريمة أو في تنفيذ الاعتقال القانوني للمجرمين أو المتهمين، طالما لم يكون هناك سبيل غير القوة لتنفيذ ذلك الغرض مع مراعاة مبدأ التناسب أو التوازن.

إما فيما يخصّ استخدام الأسلحة النارية، فقد أصدر مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة المنعقد في هافانا عام 1990 " المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من قبل الموظّفين المكلّفين بإنفاذ القوانين". وقد ارتأى المؤتمر أن استخدام القوة والأسلحة النارية يجب أن يكون بالقدر الذي يكفل الاحترام الواجب لحقوق الإنسان، مع العناية بدور الموظفين المكلّفين بإنفاذ القانون في إقامة العدل وحماية حق الفرد في الحياة والحرية والأمن، مع إيلاء الاعتبار الواجب لسلامة الموظّفين الشخصية. وبناء على ذلك طالب المؤتمر الحكومات مراعاة واحترام تلك المبادئ في تعزيز الدور الصحيح للموظفين المكلّفين بإنفاذ القانون في إطار التشريعات والممارسات الوطنية.
وقد تم تقسيم المبادئ المذكورة إلى قسمين: عام وخاص:

الأحكام العامة:

1- إلزام الحكومات بوضع وتنفيذ قواعد ولوائح بشأن استخدام الموظّفين المكلّفين بإنفاذ القانون للقوة والأسلحة النارية في وضع المسائل الأخلاقية قيد النظر بصفة دائمة.

2- استحداث الوسائل اللازمة وأنواع مختلفة من الأسلحة غير القاتلة والمعطّلة للحركة لاستخدامها بغرض تقييد استخدام الأسلحة المميتة أو المؤذية للأفراد، والسماح للموظفين المعنيين التزود بمعدات الدفاع عن النفس مثل الدروع والخوذات والصدارات الواقية من الطلقات النارية، للتقليل من الحاجة لاستخدام الأسلحة.
3- على الموظفين المعنيين أن يستخدموا، بقدر الإمكان، كل الوسائل الأخرى قبل اللجوء إلى استعمال القوة والأسلحة النارية ما لم يكن ذلك غير فاعل أو لا يحقق النتيجة المرجوّة.
4- في حالات الضرورة التي تستدعي الاستخدام المشروع للقوة أو الأسلحة النارية يتعيّن على موظفي إنفاذ القانون مراعاة ما يلي:
- ضبط النفس في استخدام القوة والتصرّف بطريقة تتناسب مع خطورة الجرم والهدف المراد تحقيقه.
- تقليل الضرر والإصابة واحترام وصون حياة الإنسان.
- تقديم المساعدة والإسعافات الطبية في أقرب وقت ممكن للمصاب.
- إشعار الأقرباء أو الأصدقاء في أقرب وقت ممكن.
5- في حالة حدوث جرح أو وفاة ضرورة إبلاغ الرؤساء فوراً.
6- تلتزم الحكومات بتجريم ومعاقبة الاستخدام التعسّفي للقوة أو الأسلحة النارية أو إساءة استخدامها باعتبارها جريمة وفق القانون الجزائي.
7- عدم السماح بالتذرّع بالظروف الاستثنائية كالطوارئ وعدم الاستقرار السياسي لتبرير أي انحراف عن تلك المبادئ الأساسية.

الأحكام الخاصة:

1- عدم جواز استعمال الأسلحة النارية ضد الأفراد عدا في حالات الدفاع عن النفس، أو دفع خطر محدق يهدد الآخرين بالموت أو بإصابة خطيرة، أو لمنع ارتكاب جريمة بالغة الخطورة، أو للقبض على شخص يمثل خطراً من هذا القبيل أو يقاوم السلطة أو لمنع فراره، وذلك فقط عندما تكون الوسائل الأقل خطراً غير كافية لتحقيق هذه الأهداف ولا يجوز استعمال الأسلحة القاتلة عن قصد إلا عندما يتعذّر تماما تجنبها من أجل حماية الأرواح.
2- على الموظّفين المعنيين بإنفاذ القانون التعريف بصفتهم هذه وتوجيه تحذير واضح يعلن عزمهم على استخدام الأسلحة النارية وإعطاء الوقت الكافي للاستجابة للتحذير متى أمكن ذلك.
3- ضرورة أن تشمل القواعد واللوائح الخاصّة باستخدام الأسلحة النارية مبادئ توجيهية:

- تحدد الظروف التي يرخص فيها لرجال إنفاذ القانون بحمل الأسلحة النارية وأنواعها والذخيرة المرخّص بها.
- تحدد حصراً الظروف المناسبة لاستخدام الأسلحة النارية.
- تحظر استخدام الأسلحة النارية التي تسبب أخطار لا مبرر لها.
- تنظم مراقبة الأسلحة النارية وتخزينها وتسلّمها ومسؤولية الموظفين عنها.
- تنص على التحذيرات الضرورية في حالة اعتزام استعمالها.
- تحدد نظاما للإبلاغ في حالة استعمال الأسلحة النارية.

حفظ الأمن في حالة التجمهر والتجمعات غير المشروعة:

1- تقر المبادئ أن حق الاشتراك في التجمع السلمي والمشروع من الحريات الواردة في الشرعة الدولية، الأمر الذي يلزم الحكومات بعدم استخدام القوة والأسلحة النارية إلا عند الضرورة.
2- في حالة التجمعات غير المشروعة الخالية من العنف ينبغي على رجال إنفاذ القانون السعي لتفريقها دون استعمال القوة، وإن لم يكن ذلك قصر القوة على الحد الأدنى الضروري.
3- في حالة التجمّعات التي تتّسم بالعنف لا يجوز استخدام الأسلحة النارية لتفريقها إلا إذا تعذّر استعمال وسائل أقل خطراً وفي الحد الأدنى الضروري، كما ورد سابقا في حالات الدفاع عن النفس، أو منع خطر يهدد الآخرين بالموت أو بإصابة خطيرة، أو منع ارتكاب جريمة خطيرة أو القبض على أو منع فرار شخص يمثّل خطراً من هذا القبيل - هذا مع التحذير الواضح وإعطاء الوقت الكافي للاستجابة له كلما كان ذلك ممكناً.

معاملة المحتجزين والمعتقلين:

1- تلزم المبادئ رجال إنفاذ القانون بعدم استعمال القوة مع المعتقلين والمحتجزين إلا عند الضرورة لحفظ الأمن والنظام داخل المؤسسة.
2- عدم استعمال الأسلحة النارية في التعامل مع المعتقلين والمحتجزين إلا للدفاع عن النفس أو منع خطر يهدّد حياة الآخرين أو إصابتهم إصابة خطيرة أو لمنع فرار شخص يمثّل خطراً يقاوم السلطة.

التأهيل والتدريب والإرشاد:

تسعى المبادئ إلى تشجيع الحكومات لاختيار الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون من المؤهلين لذلك في الصفات الأخلاقية والنفسية والبدنية، وتلقيهم تدريباً مهنياً شاملاً، واختبار كفاءتهم المهنية في استخدام القوة

ومنع حمل السلاح إلا لمن تدرّب على استعماله، وتدريبهم على حقوق الإنسان وتسوية النزاعات والوساطة وتفادي العنف.

الإبلاغ والمراجعة:

تولي المبادئ أهمية خاصة لأن تقوم الحكومات بوضع إجراءات فعالة للإبلاغ عن جميع حوادث استخدام الأسلحة النارية، خاصة في حالة حدوث جرح أو وفاة مع وضع ورفع التقارير اللازمة إلى الجهات المختصّة، كما يتاح لمن يلحق بهم أضرار من استعمال القوة والأسلحة النارية إقامة الدعاوى والمطالبة بالتعويضات.

وتضمن الحكومات تحمّل المسؤولية وكبار الموظفين المسؤولية عن استعمال الأسلحة النارية وما ينجم عنه من أضرار إن كانوا على علم أو كان ينبغي أن يكونوا على علم بما قام به من هم تحت إمرتهم.

كما تحمي الحكومات موظّفي إنفاذ القانون الذين يرفضون تنفيذ أوامر استخدام القوة والأسلحة النارية في مخالفة القانون. وترفض المبادئ التذرّع بطاعة الرؤساء في حالة أن يفضي استخدام القوة أو الأسلحة النارية إلى وفاة شخص أو إصابته إصابة خطرة، وكان الأمر مخالفا للقانون بصورة واضحة. كما تقع المسؤولية أيضا على الرؤساء الذين يصدرون أوامر غير قانونية.

مشروع القانون الفلسطيني:

غني عن القول أن السلطة الوطنية الفلسطينية في إطار الإعداد لقيام الدولة الوطنية الفلسطينية ستهدف إلى توحيد القوانين الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة في قوانين موحدة للإجراءات الجنائية

وللشرطة تتناول، بين أمور أخرى، مسألة استخدام القوة والأسلحة النارية في تنفيذ القوانين وحفظ النظام العام وحماية المجتمع، من خلال محاربة الجريمة مع إيجاد التناسب الضروري لحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية. فكما أسلفنا في البداية حدّد القانون الأساسي الفلسطيني دور قوات الأمنِ والشرطة في المادة (75) منه. كما أن القانون الأساسي تضمّن باباً كاملاً هو الباب الثاني اختص بالحقوق والحرّيات أكد فيه على احترام حقوق الإنسان وحرّياته وعلى التزام السلطة الوطنية بالانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الدولية التي تحمي حقوق الإنسان.

من هذا المنطلق سيكون من الضروري عند وضع القواعد الخاصّة باستخدام القوة والأسلحة النارية في القانون الفلسطيني الموحّد الأخذ بعين الاعتبار ما ورد في العهود والمواثيق الدولية التي تحمي الحقوق والحرّيات العامّة المحددة فيها، وذلك بصفة عامة، وفي ذات الوقت الاهتداء بمدوّنة قواعد سلوك الموظّفين المكلّفين بإنفاذ القانون التي أصدرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر 1979 والمبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين لسنة 1990.

غني عن القول أن كلا من المدونة والمبادئ قد وضعتا كي تسترشد بهما الدول في إعداد التشريعات الوطنية، وبهذا القدر فإن أي منهما لا يشكل أي إلزام قانوني لتطبيقهما. غير أن المدونة والمبادئ، كما رأينا، يستندان إلى الشرعة الدولية، أي العهود والمواثيق العالمية الخاصة بحقوق الإنسان. وبهذا القدر فإن الدول التي تصادق على الشرعة الدولية أو التي تضمن مبادئ الشرعة الدولية في دساتيرها وتشريعاتها الوطنية، كما في حالة القانون الأساسي الفلسطيني، سوف تجد في المدونة

والمبادئ مادّة جيدة ونصوصاً نموذجيّة تضمنها في تشريعاتها الوطنية لضمان إلزام رجال إنفاذ القانون لأداء واجباتهم في منع الجريمة وحماية المجتمع والحفاظ على الأمن العام دون الإخلال بحقوق وحريات المواطنين دون إلحاق الأذى والضرر بهم أو تعريض حياتهم للخطر، وعدم اللجوء إلى استعمال القوة أو الأسلحة النارية إلا بصفة استثنائية في الأحوال التي تكون الوسائل الأخرى غير فعالة، ولا يتوقع لها أن تحقق النتائج المطلوبة، وذلك بإعمال مبدأ التوازن أو التناسب الذي سبقت الإشارة إليه.

فإذا نظرنا إلى القوانين الفلسطينية السارية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، والتي عرضنا إليها في البداية، نجد أنها قد شملت نصوصاً عامة تتعلق باستخدام القوة والأسلحة النارية، إلا أننا قد نرى في ضوء ما جاء في القانون الأساسي عن الحقوق والحرّيات الأساسية وعن توجيه السلطة الفلسطينية للانضمام إلى الشرعة الدولية في أقرب وقت ممكن، حال قيام الدولة الفلسطينية، وفي ضوء التناول التفصيلي الذي ورد في المدونة والمبادئ، قد نجد عند إعداد القانون الفلسطيني الموحد سواء الخاص بالإجراءات الجنائية أو بقوات الشرطة أن من الضروري الاهتداء بما جاء في المدوّنة والمبادئ بالقدر الذي تتيحه الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية.