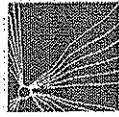




مراجعة في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية لسنة ٢٠٠٥

د. جهاد الكسواني

٢٠١٠



foundation
for the future



قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية

سنة ٢٠٠٥

2010

مراجعة في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية لسنة ٢٠٠٥

جهاد الكسواني

برنامج تعزيز الإدارة الرشيدة في قطاع الأمن الفلسطيني

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، رام الله، فلسطين، ٢٠١٠

© جميع الحقوق محفوظة لـ: معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين

طُبعت هذه الورقة بدعم من مؤسسة المستقبل (FFF).

Review of The Law of Service in the Palestinian Security Forces of 2005

Jihad Keswani

Program of Assisting The Development of Good Security Sector Governances in Palestinian

Institute of Law - Birzeit University, Ramallah, Palestine, 2010

Copyright © 2010 by: Institute of Law, Birzeit University, Palestine

This paper is supported by Foundation for the Future (FFF).

مراجعة في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية

لسنة ٢٠٠٥

د. جهاد الكسواني

ملخص

تتدرج قراءة قانون الخدمة في قوى الأمن، تحت ما يعرف بالإطار الاستراتيجي للقوانين، أو بتعبير آخر، القوانين التي تشكل إستراتيجية الأمن في الأراضي الفلسطينية المحتلة، كما تتدرج ضمن قراءة السياسة التشريعية في المرحلة التي أنجز فيها القانون وفي هذه المرحلة.

يعتبر قانون الخدمة في قوى الأمن الشرعة العامة الناظمة لهيكلية قوى الأمن الفلسطينية ووظائفها، كما يعتبر الشرعة المعبرة عن السياسة التشريعية المحددة للملاح العامة التي يجب أن ترتسم وفقها القوى الأمنية الفلسطينية.

ينتمي قانون الخدمة في قوى الأمن إلى القانون الإداري الذي يشكل إحدى ركائز القانون العام الداخلي. وقد تم من خلال قراءة القانون ملاحظة غياب التوافق بين العديد من قواعد قانون الخدمة في قوى الأمن، وبين قواعد القانون الأساسي الفلسطيني، خاصة في ميدان تنظيم هيكلية قوى الأمن الفلسطينية، ولوحظ من جانب آخر غياب التوافق بين أحكام القانون وما وجد في واقع قوى الأمن الفلسطيني، وبالأخص غياب مسميات لشخصيات أمنية رئيسية كمدير عام الأمن الداخلي، ووزير الأمن الوطني، والقائد العام، ولجنة الضباط. وتعتبر هذه الشخصيات والهياكل، الفاعل الرئيسي في ميدان تطبيق أحكام القانون.

لوحظ من الجانب الوظيفي، الفصل بين القواعد المتعلقة بالضباط، وبين تلك القواعد المتعلقة أحكامها بضباط الصف والأفراد مما أدى إلى تكرار أكثر من ربع أحكام القانون في القسم الأول والثاني من القانون.

لوحظ تجاهل القانون لبعض حقوق العاملين في قوى الأمن الفلسطيني، كما لوحظ وجود بعض القواعد التي لا تتناسب مع مفهوم العمل الأمني في الوقت الحالي.

لم يساو المشرع في الحقوق والواجبات الوظيفية سواء بالنسبة للضباط فيما بينهم، أو بالنسبة لحقوق وواجبات الضباط مقارنة مع حقوق وواجبات ضباط الصف والأفراد.

لعل الخلل الأكبر يكمن حتى هذه اللحظة في بقاء العديد من مواد القانون حبراً على ورق، دون أن تأخذ حظها في الانطباق. كما يتساور هذا الخلل مع غياب اللوائح التنفيذية للقانون مما يؤثر في هدر حقوق الكثير من العاملين في قوى الأمن.

قائمة المحتويات

١	مقدمة
٥	مبحث تمهيدي: سياسة الأمن القومي من المرجعية إلى التحقيق
٩	المطلب الأول: المرجعية المأمولة للأمن القومي الفلسطيني
٩	الفرع الأول: الافتقار للأساس القانوني لمجلس الأمن القومي
١٢	الفرع الثاني: محدودية الرؤيا السياسية لدور مجلس الأمن القومي
١٦	المطلب الثاني: تحقيق الأمن القومي
١٦	الفرع الأول: مظاهر تحقيق الأمن القومي
١٨	الفرع الثاني: معوقات تحقيق الأمن القومي
٢١	المبحث الأول: البنية الهيكلية لقوى الأمن الفلسطينية
٢٣	المطلب الأول: قوى الأمن الداخلي
٢٤	الفرع الأول: مجال انطباق القانون
٢٦	الفرع الثاني: هيكلية قوى الأمن الداخلي
٢٧	الفرع الثالث: تحديد هيكلية قوى الأمن الداخلي
٣٩	المطلب الثاني: القوى الأمنية الأخرى
٣٩	الفرع الأول: الأمن الوطني
٤٤	الفرع الثاني: المخابرات العامة
٤٩	المبحث الثاني: التحديد الوظيفي لقوى الأمن الفلسطينية
٥٠	المطلب الأول: الحقوق الوظيفية
٥٠	الفرع الأول: الحقوق المتعلقة بفترة الخدمة

٥٨	الفرع الثاني: الحقوق المتعلقة بانتهاء الخدمة
٦٣	المطلب الثاني: الواجبات الوظيفية
٦٣	الفرع الأول: واجبات القيام بالعمل
٧٥	الفرع الثاني: واجبات الامتناع عن عمل
٨٠	التوصيات
٨٢	قائمة المصادر والمراجع

مقدمة

يسعى الإنسان وفقاً لغيرته إلى تحقيق احتياجاته وفق أولويات تحددها الطبيعة البشرية، فهو يسعى بعد سد حاجته الأساسية من المأكل إلى توفير بيئة آمنة يركن إليها بعيداً عن المخاطر والتهديدات المحيطة والمحدقة برغبته في العيش السليم. وخاصة عندما يقرر الدخول بعلاقات اجتماعية.

منذ بدء انتظام البشر في جماعات تعيش في رقعة أرض محددة، كان الهاجس الأمني هو همها الأول، لذلك عملت هذه الجماعات البشرية على إنشاء حدود آمنة وقوية لها من أجل الدفاع عن مكتسباتها الاقتصادية، والحفاظ على نظامها الاجتماعي الذي أنشأته، من أي أخطار أو أطماع خارجية. ومع ازدياد أعداد تلك الجماعات وبدء تكوين الكيانات السياسية، تطور مفهوم الأمن لدى تلك الكيانات، ليشمل درء المخاطر قبل حدوثها، وذلك بالاستعداد بالقوة لازمة لردع كل من يفكر في القيام بغزوها.

اختلف الفقهاء في إعطاء تعريف موحد للأمن لاختلاف مفهومه الشخصي عن مفهومه الموضوعي، واختلاف النظرة إليه بين أشخاص الدولة ورجال الأمن والمواطنين، فرجال الأمن ينظرون للأمن على أنه حالة من الاستتباب الكامل في ظل القيود المانعة للجريمة والفسوضى، والقدرة على الحفاظ على الأرواح الأملاك، والأموال العامة والشخصية، والحد من القدرة على ارتكاب الجريمة.

أما المواطنون فينظرون إلى الأمن على أنه "إحساس الفرد والجماعة بإشباع دوافعها العضوية والنفسية، وعلى قمتها دافع الأمن بمظهره المادي والنفسي، والمتمثلين في اطمئنان المجتمع إلى زوال ما يهدد مظاهر هذا الدافع المادي، كالسكن الدائم المستقر

والرزق الجاري والتوافق مع الغير والسكينة العامة حيث تسير حياة المجتمع في هدوء نسبي¹. كما يمكن وصف الأمن من المنظور الشخصي للإنسان بأنه "هو الإحساس الذي يمتلكه الإنسان بالتححرر من الخوف من أي خطر يواجهه"².

بالإضافة إلى هذه التعريفات فإن الأمن، بمفهومه الشامل، يعني الأمن الاقتصادي، والسياسي، والاجتماعي، والجنائي، والغذائي..إلخ. لكن يمكن القول عموماً أن الأمن هو عبارة عن إجراءات وقدرات وتدخلات محددة من المختصين في الميدان، وثمره لما سبق يتم تحقيق الشعور والإحساس.

ينظم القانون العام الداخلي علاقة السلطات فيما بينها، كما ينظم علاقة السلطات بالأفراد، ويشكل القانون الإداري أحد فروع القانون العام الداخلي، وتعتبر القوانين النازمة لعمل الأجهزة الأمنية من ركائز المنظومة الإدارية في الدولة؛ ذلك أن الأجهزة الأمنية هي الفاعل الرئيس في الميدان الإداري في الدولة.

يشكل قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥، أحد ركائز تنظيم القوى الأمنية من كافة الجوانب، ويستند هذا القانون بدوره على القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣ والمعدل لسنة ٢٠٠٥.

يتواجد إلى جانب قانون الخدمة في قوى الأمن، والذي سيصطلح عليه بالقانون في هذه الدراسة، مجموعة من القوانين والمراسيم والقرارات الرئاسية، والقرارات واللوائح الصادرة عن مجلس الوزراء والنظم والتعليمات الصادرة عن الوزراء المختصين¹.

¹ عبد الكريم نافع؛ 'الأمن القومي'، مطبوعات دار الشعب، القاهرة ١٩٧٥، ص.٢٠٠.

² فيصل بن مريض آل سمير؛ 'استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تمهيد الأمن الوطني'، مركز الدراسات والبحوث بجامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض ٢٠٠٧، ص.١١٧.

تشارك التشريعات المذكورة في وحدة ميدان تدخلها المتمثل بتنظيم عمل الأجهزة الأمنية، ووضع هيكليات لها، وتتناغم هذه التشريعات مع ما هو قائم فعلياً على أرض الواقع، نتيجة الحاجة لهذه التشكيلات أو الهيكليات الأمنية، أو نتيجة لما فرضته الخبرة المكتسبة في ميدان عملها.

يصح القول أن قانون الخدمة في قوى الأمن هو القانون الصادر عن السلطة التشريعية بهدف تحديد قوى الأمن الفلسطيني وهيكلتها ووظائفها، وتحديد كل ما يتعلق بالخدمة في قوى الأمن، سواء من حيث مفهوم هذه الخدمة، أو القيام بها، أو إنهاءها، كما يحدد القانون الصلاحيات والامتيازات والرتب العسكرية، بحيث يعتبر قانون الخدمة في قوى الأمن الشرعة العامة والناظم الرئيسي لعمل الأجهزة الأمنية.

تاريخياً لم يكن لمنظمة التحرير الفلسطينية طوال أربعين سنة سبقت وجود القانون¹ ولا للسلطة الوطنية الفلسطينية -عشرة سنوات سبقت وجوده- قانوناً موحداً ينطبق بكافة أحكامه على كافة الأجهزة الأمنية، وذلك عدا بعض التشريعات المترامية التي تنظم ميادين محددة كالجانب المالي أو بعض الجوانب الإدارية.

يعتبر صدور القانون تعبيراً صريحاً عن توجه الإرادة السياسية للسير نحو التنظيم الصحيح لعمل الأجهزة الأمنية، وتعبيراً عن خلق السيادة على أرض الواقع عبر

¹ انظر في ذلك في تجميع التشريعات: رولاند فريدريك، أرنولد ليتبولد، فراس ملحم: "التشريعات الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية بشأن القطاع الأمني"، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠٠٨.

يضاف إلى ذلك الموروث التشريعي عن الحزب السياسي السابقة من تشريعات الكتائبية (بريطانية) وأردنية ومصرية. انظر: معهد الحقوق بجامعة بيرزيت: "التشريعات النازمة لقطاع الأمن في فلسطين والصادر قبل العام ١٩٩٤"، سلسلة القانون والأمن (١)، ٢٠٠٩.

² باستثناء مجموعة القوانين الجزائية الثورية لسنة ١٩٧٩، وبعض النظم الإدارية والمالية. انظر في ذلك بتوسع: معين البرغوثي ورشاد تروم: "النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية: التشريعات النازمة للأمن والقضاء الثوري"، سلسلة القانون والأمن (٣)، معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، ٢٠١٠.

القانون، مما يفرض التساؤل بداية إن كان صدور هذا القانون جاء وفق خطة إستراتيجية صحيحة مبنية على سياسة أمن قومي فلسطيني محددة؟.

تندرج قراءة قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني تحت إطار قراءة القوانين التي تشكل إستراتيجية الأمن في فلسطين، ويعد القانون أحد المظاهر الأساسية للتعبير عن هذه السياسة. ويندرج التخطيط الإستراتيجي لقوى الأمن الفلسطيني في إطار سياسة الأمن القومي، ويمكن بداية الإجابة عن التساؤل المطروح من خلال المبحث التمهيدي التالي.

مبحث تمهيدي

سياسة الأمن القومي من المرجعية إلى التحقيق

يشير مصطلح الأمن القومي إلى المنعة القومية، وتحدث هنا عن الأمن القومي وليس الأمن الوطني نظراً لدخول الدول ضمن نظام العولمة، ونظراً لتعدد عناصر الأمن الحديثة خلافاً لمصطلح الأمن التقليدي الذي تركّز في ثلاثة مفاهيم انحسرت في الأمن السياسي والأمن الجنائي وأمن الحدود. و نظراً لغياب الحدود الفعلي و سهولة انتقال المعلومة وتطور وسائل المواصلات والاتصال الحديث، بات ما يحصل في فلسطين يشكل تهديداً للاردن ومصر وسوريا والعكس صحيح، بل قد يعد تهديداً لبلد أبعد من ذلك بكثير.

يتطلب السعي إلى تحقيق الأمن القومي تحقيق درجة عالية من المناعة التي تحمي وتصون مكونات الدولة الوطنية من الأخطار، وتشمل المكونات:

أولاً: رموز الدولة الدالة علي وجودها كالدستور والعلم والشعار الوطني والعملية الوطنية، وبالأخص الهوية الوطنية.

ثانياً: إقليم الدولة الذي يتفرع إلى الإقليم البري والبحري والجوي.

ثالثاً: استقرار النظام السياسي.

رابعاً: السيادة الوطنية، الداخلية والخارجية.

خامساً: كينونة المجتمع (أرواح المواطنين، والنسيج الوطني، والتجانس العام، والانتماء، وكذلك الاتفاق علي التوجهات الأساسية)¹.

يشكل تحديد معنى الأمن القومي أساساً لفهم الرؤيا والرسالة الوطنية، التي يتم رسمها على شكل وثيقة يعبر عنها بسياسة الأمن القومي، وبناء على هذه السياسة يتم رسم الخطط الإستراتيجية التي تسعى القوانين إلى تحقيقها.

¹ أنظر في هذا: صلاح سالم، موقع العربية نت، <http://www.alarabiya.net>

تعرف سياسة الأمن القومي بأنها إطار يستخدم لبيان كيفية قيام بلد ما بتوفير الأمن لكل من الدولة ومواطنيها، وعادة ما يتم طرح هذه السياسة باعتبارها وثيقة متكاملة، تسمى هذه الوثيقة خطة أو إستراتيجية أو تصور أو نظام¹.

و تسعى سياسة الأمن القومي إلى تنسيق الجهود المبذولة من العاملين والفاعلين في ميدان الأمن القومي استجابة للمصالح البالغة الأهمية والتهديدات الجدية والخطيرة². ويتم ترجمة هذه السياسة ضمن خطة إستراتيجية تسمى إستراتيجية الأمن القومي.

تعرف إستراتيجية الأمن القومي بأنها مجموعة الخطط أو الطرق التي توضع لتحقيق هدف أممي معين، اعتماداً على التشيكلات والإجراءات الأمنية في استخدام المصادر المتوفرة في المدى القصير أو البعيد.

لا يمكن، وحتى عهد قريب، الحديث عن خطة إستراتيجية محددة ذات قسيم، ورؤيا، ورسالة، وأهداف كبرى في تقنين الميدان الأمني في فلسطين، كما لا يمكن الحديث عن تاريخ فعلي لمجلس أمن قومي يشكل مرجعية لسياسة الأمن القومي الفلسطيني، مما يفرض التساؤل عن إمكانية تحديد المرجعية الفلسطينية للأمن بمجلس الأمن القومي وفق تصورات إنشائه المتعاقبة؟، لم يشكل مجلس الأمن القومي حتى هذه اللحظة المرجعية المأمولة (المطلب الأول)، مع إمكانية تحقيق محدود للأمن القومي (المطلب الثاني).

¹ تقرير موجز عن سياسة الأمن القومي، مركز جيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠٠٥.

² نفس المرجع.

المطلب الأول

المرجعية المأمولة للأمن القومي الفلسطيني

يمكن القول أن الأمن القومي الفلسطيني هو حاجة وطنية شعبية جماهيرية سياسية اقتصادية، يتوجب على كافة الأطراف الفاعلة في النسيج الوطني الفلسطيني العمل على خلق المناخ الملائم لوضع ركانزها، بناء على أسس صحيحة تأخذ بعين الاعتبار المرجعية الأسمى لصياغة سياسة الأمن القومي، والمنتملة في مجلس الأمن القومي الذي يفتقر إلى الأساس القانوني لإنشائه (الفرع الأول)، والذي تعترضه عادة عوائق سياسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الافتقار للأساس القانوني لمجلس الأمن القومي

تشكلت ملامح سياسة الأمن القومي-قبل اتفاق أوسلو ١٩٩٣- عبر مرجعية سياسية، تمثلت في ميثاق منظمة التحرير الفلسطينية التي هدفت إلى تحرير الأراضي الفلسطينية كاملة وبدون مرجعية قانونية تفصيلية واضحة، حيث يمكن الإشارة إلى تطرق بعض التشريعات الفلسطينية باحتشام إلى مصطلح الأمن القومي، لكن لم تقابل هذه الخطوات بقيام السلطة التشريعية لاحقاً، وبعيد اتفاق أوسلو، بوضع إطار قانوني لسياسة الأمن القومي أو للجهاز المكلف برسمها والمعبّر عنه بمجلس الأمن القومي.

تشكل في مطلع أيلول ٢٠٠٣، وقبل قيام حكومة الطوارئ مجلساً للأمن القومي بناءً على فكرة للرئيس الراحل ياسر عرفات، حيث أرفق السيد أحمد قريع مع برنامج

حكومته مذكرة أشار فيها إلى مقومات إنشاء مجلس أمن قومي فلسطيني¹، لم يتم تحقيق إنشائه، لأسباب سياسية ولعقم المقترح الذي أعطى المجلس صلاحيات وضع نظامه.

بتاريخ ٣٠ نيسان ٢٠٠٤ تم تكليف رئيس مجلس الوزراء بمهام رئيس مجلس الأمن القومي، وفق مرسوم رئاسي. وبتاريخ ٢٥ أيلول ٢٠٠٥ صدر المرسوم الرئاسي بشأن إعادة تشكيل مجلس الأمن القومي، على أساس رئاسته من قبل رئيس السلطة الفلسطينية، وتم تمكين المجلس من صلاحيات واسعة في صياغة سياسة الأمن القومي. ذلك إلا أن المجلس لم ينعقد، ولم يكن له أثر في الساحة الأمنية الفلسطينية، حيث أثبتت التجربة الفلسطينية، حتى الآن، فشل إنشاء وتفعيل مجلس أمن قومي فلسطيني، وقد يرجع ذلك لعدة متغيرات سياسية وأمنية.

يمكن التعرف على بعض مهام مجلس الأمن القومي من خلال ما ورد في أحكام القانون الأساسي الفلسطيني، حيث تحدد المادة (٣٥) منه صيغة القسم الذي يؤديه رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والمرتكز على: الإخلاص للوطن والمقدسات، والإخلاص للشعب وتراثه القومي، واحترام النظام الدستوري والقانون، ورعاية مصالح الشعب الفلسطيني رعاية كاملة.

يصح القول أن أوجه الإخلاص الواجب تقديمها وصور الحماية الواجب رعايتها، تشكل في مجملها مكونات الأمن القومي، والمهام التي يجب أن يضطلع بها مجلس

¹ جاء فيها: "١- يضع المجلس القومي نظاماً تفصيلياً لتنظيم عضويته وكيفية إدارة مهامه. ٢- يضع مجلس الأمن القومي نظاماً تفصيلياً خاصاً لإعادة هيكلة وتوحيد عمل الأجهزة الأمنية وقوات الأمن الوطني لزيادة فعاليتها وتحديد مرجعياتها". ٣- يتم ذلك في حدود شهر واحد من تاريخه".

انظر: جهاد حرب: "الأمن القومي الفلسطيني: محاولة في فهم التحديات"، في: "الأمن القومي الفلسطيني: الرؤية والبناء المؤسسي"، تحرير: محمد المصري، كتاب الرؤيا (١)، المركز الفلسطيني للبحوث والدراسات الإستراتيجية، رام الله ٢٠٠٨، ص. ١١ وما بعدها.

الأمن القومي، ومن هنا يمكن التساؤل إن كان المشرع الدستوري قد قصد فعلاً بهذا المضمون الإشارة إلى مكونات الأمن القومي؟.

لم يتضمن القانون الأساسي مواد تؤسس للحديث عن مجلس الأمن القومي الفلسطيني بشكل صريح، لكن مواده لا تمنع التعبير، بل لا تمنع اتخاذ إجراءات تحدد مفهوم الأمن القومي الفلسطيني وطرق حمايته، والتي من ضمنها تأسيس مجلس للأمن القومي الفلسطيني، في ظل احترام قواعد القانون الأساسي.

تطرق القانون الأساسي إلى مفهوم الأمن القومي في المادة (١١٠)، ونص على "عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً".

يحدد القانون الأساسي حالات تهديد الأمن القومي ومنها: حالة الحرب، حالة الغزو، حالة العصيان المسلح، حدوث كارثة طبيعية.

يبين القانون الأساسي هنا بعضاً من عناصر الأمن القومي، وهي الأمن القومي السياسي، والأمن القومي البيئي، كما يبين أن مفهوم الأمن القومي يشمل عناصر السيادة، بشقيها الداخلي والخارجية. فالسيادة الداخلية تعني الحفاظ على شكل النظام السياسي ضد أي اعتداء داخلي وبالأخص العصيان المسلح، أما السيادة الخارجية فتعني الحفاظ على حدود الوطن بإقليمه البري والبحري والجوي في حالات الحرب أو الغزو.

من جانب آخر تنص المادة (٣٩) منه على أن "رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية"، ويعني اعتبار الرئيس هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية أنه رأس الهرم في القوى الأمنية الفلسطينية، فهو القائد الأعلى الذي يمتلك صلاحيات وسلطات

القيادة والإشراف، وهو الذي يعطي الأوامر للقوات الفلسطينية وبالضرورة هو الذي يحدد السياسة الأمنية التي تسير وفقها القوات الفلسطينية.

يتضح من قراءة القانون الأساسي أن المكلف بحفظ الأمن القومي هو رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية كونه قائداً أعلى للقوات الفلسطينية التي تعتبر رأس الحربة في الدفاع عن الأمن القومي الفلسطيني، وكونه يمتلك تقدير الخطر الذي يمكن أن يتعرض له الأمن القومي وصاحب الخيار في إعلان حالة الطوارئ حماية للأمن القومي الفلسطيني.

نص قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥، في المادة (٢/٩) أن من بين مهام المخابرات: "الكشف عن الأخطار الخارجية التي من شأنها المساس بالأمن القومي الفلسطيني". كما نصت المادة (١١) من القانون ذاته على أن من بين صلاحيات رئيس المخابرات الطلب من النائب العام استصدار القرارات القانونية لـ"منع المواطنين من السفر لدواعي الأمن القومي..".

يلاحظ أن هذا القانون، وكونه أول قانون يتحدث عن الأمن القومي، لم يعرف من جانبه المقصود بالأمن القومي، وكان لزاماً على المشرع تحديد مفهوم الأمن القومي عبر هذا القانون حتى يتسنى تحديده وتحديد الجهات القائمة على حمايته ومن ضمنها مجلس الأمن القومي.

الفرع الثاني: محدودية الرؤيا السياسية لدور مجلس الأمن القومي

تحدد سياسة الأمن القومي عبر وسائل وخبراء مختصين في الميدان تحت إشراف القيادات السياسية العليا وبإشراك القيادات الأمنية في البلد، ومن الدول من يختار لجنة

أو هيئة يعهد إليها بصياغة سياسة الأمن القومي، ومن أبرز مظاهر هذه الهيئات ما يسمى مجلس الأمن القومي.

تمت الإشارة إلى أنه لم تتجح السلطة الوطنية الفلسطينية، حتى الآن، بخلق المجلس القومي الفلسطيني، كهيئة يعهد إليها رسم سياسة الأمن القومي، رغم المحاولات الفاشلة لتشكيله وفق تقنيات قانونية متعددة، وبناءً على نظرة أمنية قومية شاملة لم تتبلور حتى الآن، والسبب الرئيسي -من جملة الأسباب- هو عدم وجود دولة ذات سيادة للفلسطينيين. بالإضافة إلى تعثر عملية خلق كيان أمني فعال من منطلق تحقيق الأمن القومي، منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية إلى الآن.

هناك من يرى أنه "على الرغم من ذلك.. من الممكن التمييز داخل المجتمع الفلسطيني كمجتمع قومي وسياسي ذو تاريخ طويل من الاحتلال والمقاومة الشعبية، ما يمكن تسميته بـ(رؤية الفلسطينيين للأمن القومي)، والتي عبرت في الماضي عن نظرية الكفاح الوطني والرغبة في تحرير الأراضي الفلسطينية من الاحتلال الإسرائيلي".¹

أما الرؤيا الأمنية في الوقت الحاضر، فهي أكثر شمولاً وأكثر تعقيداً، في ظل المتغيرات الحاصلة في المجتمع السياسي الفلسطيني على كافة الأصعدة، والتي ألقت بظلالها على المجتمع العادي بكافة أطيافه وخلفياته السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، وذلك انطلاقاً من توقيع اتفاقية أوسلو التي حصرت مهامات الأجهزة الأمنية بواجبات محددة تمثلت في:

¹ صر بدرية؛ مقدمة حول النظريات والأبعاد في المفاوضات الإسرائيلية الفلسطينية نحو اتفاقية (اتفاقيات) الحل النهائي، ٢٠٠٥.

١-ضمان النظام العام والأمن الداخلي للفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة (تنفيذ مهمات شرطية اعتيادية وفي الأغلب تلك التي تتعلق بالنظام الداخلي والنظام الجماهيري) من أجل إضافة المزيد من الشعور بالأمن.

٢-الحفاظ على أمن الجمهور واتخاذ كل الإجراءات المطلوبة من أجل منع الإجرام بالتلاؤم مع القانون.

٣-الدفاع عن المؤسسات العامة والأمكنة ذات المكانة الخاصة.

استمرت ظلال الحالة السياسية المذكورة في الجانب الأمني إلى ما انتهينا إليه من الجولات الأخيرة من الصراع مع العدو الإسرائيلي، ومن إعادته لاحتلال الأراضي التي انسحب منها قبيل اندلاع الانتفاضة الثانية، ومن عملية فصل لقطاع غزة عن الجسم الفلسطيني المتكامل، وصولاً إلى بناء جدار الفصل العنصري، إلى العدوان على قطاع غزة في نهاية العام ٢٠٠٨ وبداية العام ٢٠٠٩.

يعتمد نجاح سياسة الأمن القومي الفلسطيني على التعبير عن هذه السياسة بأستراتيجية محددة ترسم بأقلام وطنية، تشكل من خلال اجتماعها مجلساً للأمن القومي يأخذ بعين الاعتبار الفرص والتحديات والمخاطر ونقاط القوة ونقاط الضعف والتهديدات المحدقة بها^١.

^١ يقم غازي أبو كشك ملخصاً عن تقرير لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، فيمرض لـ"المبادئ اللازمة لسياسة ناجحة وديمقراطية للأمن القومي"، فيقول: على اللجنة الوطنية أو الهيئة المسؤولة عن صياغة سياسة الأمن القومي مراعاة المبادئ التالية: (أ)-التشورية والامتجابه: أن الصياغة الشاملة للسياسة هي الطريقة المثلى لتناول الالتماسات الأمنية لمسؤولين على مستوى الدولة بشكل كامل. كما تعمل هذه الصياغة على تسوية هذه الالتماسات من خلال الوسائل والإمكانات المتاحة. (ب)-المناقشة والإجماع: تعتبر المناقشة والبحث عن الإجماع عاملان ضروريان لإعداد سياسة الأمن القومي تنقسم بالمساعدة على نطاق واسع ويجري تنفيذها بشكل فعال. (ج)-اهتمام كبير بالتهديدات: يجب الأخذ بالحسبان عددا كبيرا من التهديدات بما فيها التهديدات التي ترد في تقرير اللجنة العليا التابعة للأمم المتحدة المختصة بالتهديدات والفرص ومن حسنها التهديدات الاقتصادية والاجتماعية. (د)-التقييم الصريح للوسائل: يجب أن تقيم سياسة الأمن القومي المهام التي تضطلع بها مختلف الهيئات الحكومية وذلك فيما يتعلق في التهديدات التي يجب التعرف عليها. (هـ)-الشفافية: أن اعتماد عملية شفافة لصياغة سياسة الأمن القومي تساعد على منع مؤسسات محددة مثل وزارات أو أجهزة أمنية بعضها من السيطرة على سياسة الأمن القومي

يتوجب على راسمي السياسات الأمنية الفلسطينية، ولغاية وضع إستراتيجية أمن قومي موحدة، أن يتم تجاوز المرجعيات السياسية في رسم سياسة الأمن القومي؛ ذلك أن المرجعيات السياسية ستؤدي إلى تراجع المنطق العلمي لرسم سياسة الأمن القومي الفلسطيني، وبإدخال الاعتبارات السياسية ما يعني وضع المصالح الحزبية على سلم أولويات سياسة الأمن القومي، مما يؤدي إلى تعارض المصالح ورسم سياسة عقيمة. ناهيك عن وجوب فرض صاحب الأغلبية الحزبية لنظريته الحزبية في تحديد الرؤيا والأهداف.

انطلاقاً من السعي إلى إدارة الصراع مع قوات الاحتلال، وفي محاولة للحد من قدراته العسكرية على أرض الميدان، تم صياغة سياسة أمن قومي من قبل الرئيس الراحل ياسر عرفات داخل دائرة إدارة الصراع، وقد أمكن استجلاء صورتين لهذه السياسة:

الأولى: السياسة الرسمية للسلطة الفلسطينية والتي تدين جميع صور العنف في كل المحافل (سواء العنف الإسرائيلي أو الاعتداء على المدنيين الإسرائيليين). وهي سياسة خاضعة لسيطرة السلطة الوطنية.

الثانية: السياسة المرسومة على أرض الواقع والمبنية على استمرار الكفاح الشعبي في غالبية الوقت، والكفاح المسلح في بعض الأحيان، وهي سياسة غير مسيطر عليها.

بشكلها النهائي. (و)- الرقابة الثابتة وتقييم التهديدات: يتعين مراقبة الجمع بين سياسة الأمن القومي الحالية والظروف القومية والدولية الناشئة بشكل دائم من قبل لجنة دائمة كما يجب على هيئات الرقابة أن تبني نفس المبادئ التي تتبناها لجان المراجعة. (ز)- الاعتبارات الدولية: بما أن الدول لا توجد منعزلة عن بعضها البعض فلا يمكن لأي دولة أن تصدر سياسة خالصة للأمن القومي. (ح)- احترام القانون الدولي: يجب أن تأخذ سياسة الأمن القومي بعين الاعتبار أحكام المواد القانونية الدولية التي يلجئ على الدول الالتزام بها بالإضافة إلى القوانين الأخرى المتعارف عليها.

يتوجب لتحديد مرجعية الأمن القومي الفلسطيني، وبعد تحديد المرجعية القانونية، تغليب عناصر الأمن القومي بمفهومه الشامل ووضعها كمؤشر على عناصر تحقيق الأمن القومي، مما يؤدي إلى إسباغ الصبغة العلمية المنطقية الواقعية على وسائل تحقيق مفهوم الأمن القومي الفلسطيني، وأن يؤخذ بعين الاعتبار كل من الأمن الجنائي، والأمن الغذائي، والأمن الاقتصادي، والأمن السياسي، والأمن البيئي، وصولاً إلى تحقيق الأمن القومي الفلسطيني.

المطلب الثاني

تحقيق الأمن القومي

يأمل الشعب الفلسطيني، بكافة أطيافه السياسية والاجتماعية، أن يتمكن من تحقيق متطلبات أمنه القومي، التي يتضح أنه بات لها بعض المظاهر (الفرع الأول)، وفي المقابل ولظروف عديدة لازالت المعوقات كبيرة لتحقيق الأمن القومي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مظاهر تحقيق الأمن القومي

تعتبر خطة الحكومة الثالثة عشر الحالية، والمبنية على رؤيا "إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة"، باكورة الخطوات العملية نحو تركيز مفهوم الأمن القومي الفلسطيني، ذلك أن الحكومة تعمل لتحقيق رؤاها وفق خطة إستراتيجية محددة بكامل عناصرها.

لعل الحديث عن وجوب تركيز مؤسسات السلطة، وفق خطط فاعلة تركز على بناء القدرات البشرية وتحسين الإمكانيات المادية، يشكل أحد مظاهر تحقيق الأمن القومي.

كما يؤدي التزام السلطة السياسية بوجوب خضوع المؤسسات والقرارات والتصرفات إلى أحكام القانون، إلى خلق ما يسمى باليقين القانوني لدى عامة الشعب الذي يعرف وفق أحكام القانون أن له حقوقاً وعليه واجبات.

يؤدي اليقين القانوني إلى خلق الأمن القانوني، الذي يعني إحساس المواطن بأن القانون الصادر عن السلطة المختصة سلاح بيده، وليس سلاحاً مسلطاً عليه بين الحين والآخر. كما يعني الأمن القانوني الإحساس بأن السلطة اللائحية (السلطة التنفيذية الموكلة لها سلطة إصدار اللوائح التنفيذية والتنظيمية) هي سلطة مقيدة بحدود النص القانوني الصادر عن الجهة المختصة.

إن مظاهر تواجد أجهزة الأمن الفلسطينية بين ظهرائي أبناء المجتمع الفلسطيني - كتواجد الشرطة الفلسطينية، والأمن الوطني، والضابطة الجمركية، وسلطات الرقابة الصحية والسلطات القائمة على حماية البيئة-يؤدي إلى تحقيق الإحساس بالأمن الاقتصادي لدى المؤسسات الفلسطينية الفاعلة والمتداخلة في عملية التنمية الاقتصادية، كما يؤدي إلى تحقيق الأمن الغذائي، والمبني على تحقيق الاكتفاء الذاتي من الحاجات الغذائية الأساسية للمواطن الفلسطيني، مما يعني تحقيق بعض مكونات الأمن القومي الاجتماعي.

يدرك الجميع من رجال قانون وأمن وسياسة أن تدعيم مكانة السلطة القضائية وحمايتها وحماية قراراتها يؤدي إلى تحقيق الأمن المجتمعي، وإلى إحساس المواطن بأنه آمن على نفسه وماله وأهله من العناصر الإجرامية المختلفة، وبالتالي تحقيق الأمن الجنائي. كما يشكل وجود سلطة سياسية موحدة ومستقرة ومشكلة وفق أحكام القانون، دون

وجود تهديدات داخلية أو خارجية دائمة، تحقيقاً لأحد مظاهر الأمن القومي وهو الأمن السياسي، وإن كان هذا المظهر مؤقتاً إلا أنه مستقر نسبياً.

يتحقق الأمن الإداري عندما تحكم الإدارة العامة وفق القواعد القانونية بعيداً عن المحسوبية والمصالح الشخصية، مما ينتج عنه أمن مجتمعي وأمن وظيفي وأمن تشغيلي وأمن مؤسسي، يؤدي إلى تجاوز معوقات تحقيق الأمن القومي. كما أن تكريس الحق في النفاضي وحق الطعن في القرارات الإدارية هو أحد مكونات الأمن الداخلي التي لا مناص من وجوب تركيزها وتدعيمها بشكل يضمن الأمن القانوني للكافة، ويؤدي ما سبق إلى تحقيق بعض مظاهر الأمن القومي التي لا تزال تواجه بعض المعوقات.

الفرع الثاني: معوقات تحقيق الأمن القومي

يعتبر الصراع والانقسام الداخلي المهدد الثاني بعد الاحتلال الإسرائيلي، ويشكل الانقسام الداخلي الخطر الأكبر أمام تحقيق الرؤية الوطنية المتكاملة في الأمن القومي الفلسطيني، والعائق حتى أمام تشكيل مجلس أمن قومي يعمل بمهنية وموضوعية؛ ذلك أنه لا يمكن لمجلس الأمن القومي أن يعتبر أي من التنظيمات أو الأحزاب الفلسطينية التي ناضلت وتتاضل كأحد عناصر التهديد للأمن القومي الفلسطيني.

إن العلاقات مع الجوار الذي ينظر إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، ككيان قاصر غير مستقل يتعامل معه على غير قدم المساواة، يشكل تهديداً كبيراً للأمن القومي في هذه المرحلة، فعندما تنظر بعض دول الجوار إلى الطرف الفلسطيني كطرف ضعيف في معادلة الأمن الإقليمي، و بأنه صاحب مصلحة يرتبط تحقيقها بإرادتها المنفردة، يصعب

حينها تحقيق الأمن القومي للشعب الفلسطيني لغياب مبدأ التعامل بالمثل وعلى قدم المساواة.

يشكل الاعتماد الكلي على المساعدات الخارجية عائق أساسي يحول دون بناء سياسة أمن قومي، ذلك أن تحقيق أمن قومي فعال يحتاج إلى موارد مالية مستقرة؛ كون تكاليف الأمن القومي مرتفعة إلى حد ما. فمن ركائز الأمن القومي خلق اقتصاد وطني متكامل حر وفعال يحقق الاكتفاء الذاتي، ذلك أن الاعتماد على الغير يفرض أحياناً وجوب تطبيق شروطه في كيفية خلق سياسة أمن قومي، كما يؤدي تعدد المانحين واختلاف وجهات نظرهم أحياناً إلى التضارب في رسم السياسات الوطنية وفي تحديد معالم الأمن القومي.

لعل أبرز معوقات تحقيق الأمن القومي ما تم رسمه من ملامح للأمن القومي الحالي، والتي تبرز في النواحي النفعية الموقته التي لا تؤدي إلى خلق بنية أمنية متكاملة، فيشكل مثلاً عدم استثمار واستغلال المعونات الدولية في كافي النواحي، وفق خطط إستراتيجية واضحة، إلى هدر الموارد وعدم تحقيق التنمية المستدامة، مما يهدد بشكل فعلي الأمن القومي الفلسطيني على المدى القصير والبعيد.

يعتبر التخبط التشريعي من جهة، وضعف صياغة التشريعات التي تنظم الجانب الأمني والتضارب فيما بينها من جهة أخرى، أحد أهم المعوقات تجاه تحقيق الأمن القومي، ومن المعوقات أيضاً غياب الكثير من القوانين المفصلة لتنظيم عمل رجال الأمن الفلسطينيين، وغياب اللوائح التنفيذية للقوانين المرعية في الميدان الأمني.

تمت الإشارة في هذا المبحث التمهيدي إلى أنه "من الممكن التمييز داخل المجتمع الفلسطيني كمجتمع قومي وسياسي ذو تاريخ طويل من الاحتلال والمقاومة الشعبية، ما يمكن تسميته بـ(رؤية الفلسطينيين للأمن القومي)، والتي عبرت في الماضي عن نظرية الكفاح الوطني والرغبة في تحرير الأراضي الفلسطينية من الاحتلال الإسرائيلي".

وفي هذا السياق يصح التساؤل: إن كان لهذه الرؤيا حيزاً مكانياً و زمنياً قائماً حتى هذه اللحظة، في ظل وجود فعلي للاحتلال للأراضي الفلسطينية، والذي يسيطر على تحركات السلطة الوطنية الفلسطينية وعلى كافة أفراد الشعب الفلسطيني، وفي ظل عدم تحقق الحلم بالتحريير الوطني المنشود.

تطرح القراءة النقدية لقانون الخدمة في قوى الأمن إشكاليات واسعة، بين طاقم من رجال الأمن حديثي العهد بالعمل الأمني، وبين فريق من الأمنيين التقليديين، الذين شكلوا الرعيل الأول لمنظمة التحرير الفلسطينية، أو الأمنيين ذوي الخبرات الأكاديمية المحدودة والذين يتصرفون وفق خبراتهم العسكرية والأمنية.

ومن جانب آخر تثير القراءة النقدية لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية أهمية من الجانب العملي تعكسها صورة التخبط التشريعي بين أصحاب الاختصاص، ويعكسها ضعف التشريعات التي تنظم الجانب الأمني، ويعكسها غياب الكثير من القوانين المفصلة لتنظيم عمل رجال الأمن الفلسطينيين، ويعكسها غياب اللوائح التنفيذية للقوانين المرعية في الميدان الأمني، مما يفرض التساؤل عن الدور الذي يتمتع به قانون الخدمة في تنظيم قوى الأمن في ظل الوضع الأمني الراهن، وفي ظل غياب أو وجود بعض التشريعات التي تتداخل في ميدان انطباق القانون؟.

يتمتع قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية بدور فاعل وأساسي في تنظيم قوى الأمن الفلسطينية، مع كل المعوقات التي تحيط به، ذلك أنه يتدخل بشكل أساسي في تبين البنية الهيكلية لقوى الأمن الفلسطيني(المبحث الأول)، كما أنه يقوم بتحديد الجانب الوظيفي لقوى الأمن الفلسطيني(المبحث الثاني).

المبحث الأول

البنية الهيكلية لقوى الأمن الفلسطينية

تم تقسيم القانون إلى ثلاثة أقسام رئيسية، تطرق الأول إلى خدمة الضباط، بينما تطرق الثاني إلى خدمة ضباط الصف والأفراد، أما الثالث فقد تطرق إلى (أحكام عامة وانتقالية)، فلم يكن تقسيم قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، مبنياً على أساس تحديد هيكلية القوى الأمنية التي شاب الحديث عنها بعض الغموض، إذ يتضح هذا الغموض بشكل جلي عند المقاربة بين نصوص القانون والقوانين الأخرى النازمة لعمل بعض الأجهزة الأمنية، وعند المقارنة بين نصوص القانون وواقع الأجهزة الأمنية الفلسطينية، حيث يتضح اختلاف المسار القانوني عن المسار الواقعي.

ولكن هذا لا يمنع من قراءة القانون بشكل تفصيلي نقدي انطلاقاً من الأحكام والقواعد المترامية التي تحدد هيكلية قوى الأمن الداخلي (المطلب الأول)، وقوى الأمن الأخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول

قوى الأمن الداخلي

تتمثل قوى الأمن الداخلي بتلك القوى الموكلة لها الحفاظ على السيادة الداخلية من خلال حفظ النظام العام والأمن الداخليين، والموكلة لها منع الجريمة بكافة أشكالها سواء الواقعة منها على المواطنين أو على مؤسسات الدولة وكياناتها وهيبتها.

تحتاج قوى الأمن الداخلي لغايات إنجاز مهمتها إلى تمكينها من هيكلية متناعمة توائم بين العمل الاستخباراتي الذي يمثله على المستوى الداخلي جهاز الأمن الوقائي، وبين قوة أمنية تعمل مع المواطنين وتنتشر بينهم وتكون واضحة وظاهرة لهم وتتعامل معهم وهي قوات الشرطة الفلسطينية، وبين قوة إنفاذ تسهر على الحفاظ على أرواح المواطنين وممتلكاتهم والممتلكات العامة وهي قوة الدفاع المدني، ولكن السؤال الذي

يمكن طرحه في هذا المقام هو: هل أوضح قانون الخدمة في قوى الأمن هذه التقسيمات لقوى الأمن الداخلي بوضوح على بساطتها؟

يتضح أن المشرع الفلسطيني لم يتمكن في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية من تحديد قوى الأمن الداخلي بوضوح، حيث يبقى المتصفح للقانون في حالة من الضياع المؤقت بحثاً عن صيغة واضحة تعرفه على هيكلية وتقسيمات قوى الأمن الداخلي بوضوح.

ارتكز القانون كما تمت الإشارة سابقاً على التفريق بين هيكلية وعمل الضباط من جهة، وهيكلية وعمل ضباط الصف والأفراد من جهة أخرى، مما أبقى الغموض قائماً في ميدان انطباق القانون (الفرع الأول)، وفي هيكلية قوى الأمن الداخلي (الفرع الثاني)، مما يفرض تحديد هيكلية قوى الأمن الداخلي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مجال انطباق القانون

تنص المادة الثانية من القانون على "تطبيق أحكام هذا القانون على الضباط وضباط الصف والأفراد العاملين في قوى الأمن العاملة". سحب القانون في هذه المادة ميدان انطباقه على الضباط وضباط الصف والأفراد العاملين في قوى الأمن من خلال الوجود الفعلي لهم في ميدان الخدمة الأمنية.

لذا يمكن القول أن انطباق أحكام القانون وفق هذه المادة محدد فقط على العاملين، أي الذين على رأس عملهم، ويؤكد هذا قول المشرع "في القوى العاملة". والحال أن بعض أحكام القانون تنطبق - وبخاصة بعض المحظورات - حتى على الذين انتهت خدمتهم والمثال على ذلك انطباق القانون حين الإتيان بمحظورات تتمثل في الإقضاء بأسرار

العمل¹، أو في حالة مخالفة حظر ممارسة بعض الأعمال لصالح قوات عربية أو أجنبية على غرار أحكام المادة (١٣٠) من القانون والتي تنص على "لا يجوز للضابط الذي انتهت خدمته أن يخدم في قوات عربية أو أجنبية إلا بعد مضي ثلاث سنوات من انتهاء خدمته في قوى الأمن وبعد الحصول على إذن من الوزير المختص وتصديق الرئيس".

يتضح من أحكام المادة (١٣٠)، أن القانون يضع قيوداً تبقى أحكامها نافذة حتى على الضباط الذين انتهت خدمتهم، والذين يبقوا بحكم صريح المادة الأخيرة خاضعين إلى قيود وضوابط وأحكام القانون، مما يفرض إزاء هذا أن يتم تنقيح أحكام المادة الثانية من القانون والتتصيص على انطباق أحكام القانون في بعض الحالات على اللذين انتهت خدمتهم.

لعل أهم الإشكاليات المتعلقة في ميدان انطباق القانون حالة تنازعه مع مجموعة التشريعات الجزائرية الثورية لسنة ١٩٧٩، والصادرة بالمرسوم التشريعي رقم (٥) لسنة ١٩٧٩، عن رئيس منظمة التحرير الفلسطينية، والتي تتكون من قانون العقوبات العسكري، وقانون أصول المحاكمات الجزائية، وقانون مراكز الإصلاح، ونظام رسوم المحاكم. حيث يلاحظ أنه لم يتم تحديد مصير هذه المجموعة التشريعية حتى الآن، إذ لم ينص قانون الخدمة في قوى الأمن على إلغائها، لا إلغاء صريحاً ولا ضمناً، وتطبق المحاكم العسكرية الفلسطينية هذه الأحكام حتى الآن، ويبرز التعارض حتى الآن بينها وأحكام القانون، خاصة في الفصل الثامن من القسم الأول من القانون في المواد (٩٥-

¹ المادة (١٦٩): "٥- الإضفاء بالمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها، أو بمقتضى تعليمات خاصة، ويظل الالتزام بالكتمان قائماً حتى بعد انتهاء الخدمة".

٩٩)، وفي الفصل التاسع من القسم الثاني من القانون، في المواد (١٧٤-١٧٧)، والواردة تحت عنوان "العقوبات".

الفرع الثاني: هيكلية قوى الأمن الداخلي

تنص المادة (٨٤) من القانون الأساسي على "١. قوات الأمن والشرطة قوة نظامية وهي القوة المسلحة في البلاد وتحتصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في احترام كامل للحقوق والحريات". ٢. تنظم قوات الأمن والشرطة بقانون".

تؤسس هذه المادة -التي وردت تحت عنوان قوات الأمن والشرطة- للتشكيلات الأساسية لقوى الأمن الفلسطيني، وبقراءة أولية لأحكام هذه المادة الدستورية يبدو للقارئ أن الشرطة لا تعد من قوات الأمن وإن كانت قوة نظامية مسلحة، ذلك أن القانون ينص على نوعين من القوات النظامية المسلحة، الأولى: قوات الأمن، الثانية: الشرطة.

أمام هذا يمكن التساؤل إن كانت عبارات المادة الدستورية تعبر صراحة عن الإرادة التشريعية، التي تفصل بين قوات الأمن الفلسطيني والشرطة الفلسطينية، كقوات نظامية مسلحة، تتحد جميعها في الواجبات الوظيفية؟. يمكن القول أن طبيعة قوى الأمن والاختصاص الوظيفي لكل منها يفرض على المشرع أن يقوم بالتمييز بين كافة قوى الأمن الفلسطيني هيكلياً على أساس اختلاف الاختصاص والوظائف، وبالتالي اختلاف الواجبات التي ينجر عنها بالضرورة اختلاف في طبيعة المسؤولية وحدودها.

يصح القول أن القانون الأساسي، قد بنى أحكام المادة (٨٤)، على مخالفة صريحة لأحكام وواقع قوى الأمن التي كانت سائدة لحظة صدوره، مما ساهم في خلق تعارض صريح بين مواده ومواد قانون الخدمة في قوى الأمن، التي لا يجوز لها بحال من الأحوال أن تخالف صريح عبارات القانون الأساسي، بناءً على التدرج الهرمي للقواعد القانونية، وبناءً على وجوب خضوع القواعد الدنيا للقواعد العليا، وبناءً على عدم جواز مخالفة قواعد القانون الأدنى للقانون الأعلى.

تنص المادة (٣) من القانون، والتي وردت تحت عنوان "تأليف قوى الأمن" على "تتألف قوات الأمن من: ١. قوات الأمن الفلسطيني وجيش التحرير الفلسطيني. ٢. قوى الأمن الداخلي. ٣. المخابرات العامة. وأية قوة أو قوات أخرى موجودة أو تستحدث تكون ضمن إحدى القوى الثلاث".

انطلاقاً من أحكام المادتين السابقتين يلاحظ غياب التوافق الصريح بين قواعد القانون الأساسي وقواعد قانون الخدمة في قوى الأمن، ففي حين يعتبر الأول أن قوى الأمن تتكون من قوات الأمن والشرطة، يقسم الثاني قوى الأمن إلى قوات الأمن الوطني وجيش التحرير الفلسطيني، وإلى قوى الأمن الداخلي التي ينص القانون في المادة (١٠) منه على أنها "هيئة أمنية نظامية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الداخلية وبقيادة مدير عام الأمن الداخلي، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة".

الفرع الثالث: تحديد هيكلية قوى الأمن الداخلي

لم يحدد القانون صراحة المقصود بقوى الأمن الداخلي، ولكن يمكن معرفتها وتحديدتها انطلاقاً من أحكام المادة (١٠) منه التي تنص على "يكون التعيين في الوظائف الآتية

بقرار من وزير الداخلية وبتنسيب من مدير عام الأمن الداخلي بناءً على توصية لجنة الضباط: ١. مدير عام الشرطة ونائبه. ٢. مدير عام الأمن الوقائي ونائبه. ٣. مدير عام الدفاع المدني ونائبه. ٤. رؤساء الهيئات ومديرو المديریات".

يتضح مما سبق أن قوى الأمن الداخلي تتألف من الشرطة، والأمن الوقائي، والدفاع المدني، على اعتبار أنها ترأس من وزير الداخلية، الذي يساعده في إدارتها مدير عام الأمن الداخلي، الذي تتسع صلاحياته في قيادة قوى الأمن الداخلي، في الوقت الذي يغيب فيه فعلياً عن هيكلية وزارة الداخلية للوزارة الحالية ولعدة وزارات سابقة مسمى "مدير عام الأمن الداخلي".

بناءً على المادة السابقة يمكن تقسيم هيكلية الأمن الداخلي إلى قيادة قوى الأمن الداخلي (الفقرة الأولى)، وأجهزة قوى الأمن الداخلي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: قيادة قوى الأمن الداخلي

تتشكل الهيكلية القيادية لقوى الأمن الداخلي من شخصيتين محوريين، تعكس كل منها إرادة التوجه السياسي في ميدان القيادة والإشراف والتنسيق العام بين كافة الأجهزة الأمنية، كما تعكس توجهات الإرادة المرحلية للقوى السياسية الكبرى، وتتمثل هاتين الشخصيتين في وزير الداخلية (أولاً) ومدير عام الأمن الداخلي (ثانياً).

أولاً: وزير الداخلية

يرأس وزير الداخلية قوى الأمن الداخلي، ويعد وزير الداخلية قائماً على رأس الوزارة السيادية الأولى في السلطة، ويشكل وزير الداخلية ركيزة الهيكلية الأمنية، وهو الشخصية الأقوى في تشكيلة قوى الأمن الفلسطيني.

يعاب على قانون الخدمة في قوى الأمن عدم تحديده بشكل واضح لمنصب وزير الداخلية كرئيس لقوى الأمن الداخلي، وبالأخص كرئيس للضبط والربط العسكريين، على اعتبار قوى الأمن الداخلي قوة عسكرية مسلحة، فهي قوة (عسكرية) من خلال تعريف القانون للعسكري بأنه، "كل ضابط أو ضابط صف أو فرد في أية قوة من قوى الأمن"، وهي (مسلحة)، انطلاقاً من صريح عبارات القانون الأساسي الذي نص في المادة (٨٤) منه على "١. قوات الأمن والشرطة قوة نظامية وهي القوة المسلحة..".

يعتبر وزير الداخلية من الناحية الهيكلية، رئيساً للدائرة الحكومية حسب قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٨، وتدار وزارة الداخلية برئاسته إذ يتوجب على وزارة الداخلية أن تجهز وأن تساند قوات الأمن التي تشكل جزءاً من هيكلتها وفق الاحتياجات الهيكلية.

يتبع مقرات وزارة الداخلية الهياكل التي توفر الإشراف والدعم الإداري واللوجستي لجميع هيئاتها وإداراتها ومحافظاتها الفرعية، ومن هذه الإدارات ما هو موجود فعلياً، ومنها ما هو بصدد الإنشاء ومنها ما يجب إنشاؤه، مما يفرض وجوب التنصيص عليها ضمن أحكام القانون و نجد من هذه الإدارات من الناحية الهيكلية ما يلي:

- إدارات الأمر والسيطرة.
- إدارات الأفراد.
- إدارات التجنيد.
- الإدارات الإدارية والمالية.
- التموين "الدعم اللوجستي".
- إدارات الصيانة.
- إدارات المرافق.
- إدارات التدريب الشامل والتطوير المهني.

- إدارات التقاعد.
- إدارات الشكاوى والتفتيش العام.
- إدارات الشؤون الداخلية.
- إدارات التخطيط الإستراتيجي والتطوير.
- إدارات الإشراف المخبراتي الداخلي.

تعتبر جميع هذه الهياكل ضرورية على المستوى الوزاري، وذلك لتمكين وزير الداخلية من ممارسة واجباته الرئاسية على قوى الأمن الداخلي باعتبار رؤساء هذه الإدارات العامة من معاونيه غير المباشرين، ويعتبر بند إنفاق هذه الإدارات من بنود موازنة وزارة الداخلية الموقوفة على إرادة وزير الداخلية.

بالإضافة إلى ذلك يوجد هيئات وهياكل قليلة على المستوى الوطني فوق الوزارة، وهي تعلق هيكلياً وزير الداخلية، كمجلس مجلس الوزراء، ورئاسة السلطة.

ثانياً: مدير عام الأمن الداخلي

يعتبر مدير عام الأمن الداخلي القائد العملي لقوى الأمن الفلسطيني الداخلي حيث تؤدي قوى الأمن الداخلي وظائفها وتباشر اختصاصاتها.. بقيادة مدير عام الأمن الداخلي. ويحتل هذا الأخير المرتبة الثانية في تركيبة قوى الأمن الداخلي الفلسطيني بعد وزير الداخلية.

يعاب على القانون أنه لم يحدد بشكل دقيق الشروط الواجب توافرها في مدير عام الأمن الداخلي لشغل منصبه هذا، والأرجح أن يكون من الشخصيات الأمنية البارزة، ومن خريجي إحدى الكليات الأمنية، أو من حملة الشهادات العليا في العلوم الأمنية، بالإضافة إلى رتبته التي لا تقل عن لواء، وأن يكون صاحب خبرة وكفاءة كبيرتين في

مجال قيادة الأجهزة الأمنية، وأن يكون ذو بعد وأفق أمنيين، قادراً على التخطيط والإدارة.

كما لم يتطرق القانون إلى مسألة هامة تتعلق بنقل واجبات أو صلاحيات مدير عام الأمن الداخلي في صورة شغور منصبه، أو في صورة غيابه أو إجازته، حيث لم يتطرق القانون إلى خلق منصب نائب مدير عام الأمن الداخلي، كما لم يحدد القانون علاقة مدير عام الأمن الداخلي بهيكلية وزارة الداخلية خصوصاً في الشق الأمني الموكل لهذه الأخيرة.

يعتبر مدير عام الأمن الداخلي أحد أعضاء لجنة الضباط لقوى الأمن، ويعتبر غياب وجوده عن الساحة الأمنية عائقاً رئيسياً يحول دون تشكيل هذه اللجنة وفق الصيغ القانونية، وفي المقابل يعتبر غياب لجنة الضباط مجالاً لتضييع مصالح الضباط المتعلقة بتعيينهم أو ترقيتهم.

يتولى مدير عام الأمن الداخلي مهام التنسيق والتكامل وتبادل المعلومات، وبذل الجهد الأكبر في الوقاية من المخاطر ومواجهة الأعمال الإرهابية والاختطاف وجرائم المخدرات والقطاعات الإجرامية الخطيرة، كما يتولى مهام كشف الجرائم المجهولة، وضبط المطلوبين أمنياً، والفارين من وجه العدالة، ويعاب على قانون الخدمة في قوى الأمن عدم تحديده لمهام مدير عام الأمن الداخلي، مما يوجب على المشرع توضيح مهامه كي لا تتعارض مع مهام مساعدي الوزير الذي يمكن له أن يعين ما يشاء منهم.

الفقرة الثانية: تحديد هيكلية قوى الأمن الداخلي

يلحظ الدارس للقانون غياب تنصيبه على هيكلية ووظائف بعض الهيئات المركزية إلى جانب الإدارات العامة للقوى الأمنية الفلسطينية، ومن هذه الهيئات نجد هيئة التنظيم

والإدارة، والتي تعتبر فعلياً الهيئة الأهم في هيئات قوى الأمن الفلسطينية، فهي التي تشرف على كافة الشؤون الإدارية لمنتسبي قوى الأمن، ولا زالت تعمل هذه الهيئة وفق القوانين والقرارات الصادرة قبل سنة ١٩٩٤.

تمتلك هيئة التنظيم والإدارة من الناحية العملية العديد من صلاحيات لجنة الضباط التي تمارسها حين تقوم بتنفيذ قرارات القائد الأعلى، أو تنفيذ قرارات وتوصيات الوزير المختص أو قادة الأجهزة الأمنية أو كبار الضباط.

نجد من الهيئات المهمة، الإدارة المالية العسكرية التي لم تحدد تبعيتها إلى الآن، فهى الإدارة التي تشرف على ميزانية قوى الأمن الفلسطيني، وهي تعمل بالتعاون مع وزارة المالية والهيكل المعنوية دون وجود إطار قانوني محدد يوضح دورها في إعداد أو تلقي الموازنات الخاصة بالأجهزة الأمنية سواء من حيث المداخل أو المصاريف.

نجد من الهيئات الهامة والتي لم ينص عليها قانون الخدمة في قوى الأمن كل من هيئة الإمداد والتجهيز، والإدارة العامة للتسليح، وهيئة المتقاعدين العسكريين، وكان حرياً بالمشروع الفلسطيني إدماج جميع هذه الهيئات والإدارات صلب أحكام القانون كونها هيئات رئيسية وفاعلة في ميدان عمل الأجهزة الأمنية، في الوقت الذي نص فيه القانون على إدارة غير موجودة وهي الإدارة العامة لشؤون الضباط، حيث تنص المادة (١٦) من قانون الخدمة في قوى الأمن على "تنشأ بمقتضى أحكام هذا القانون إدارة تسمى شؤون الضباط لقوى الأمن، ويعين مديرها بقرار من الرئيس."

تتحدد هيكلية قوى الأمن الداخلي وفق أحكام القانون في كل من قوة الشرطة الفلسطينية (أولاً)، وقوة الدفاع المدني (ثانياً)، وقوة الأمن الوقائي (ثالثاً).

أولاً: قوة الشرطة الفلسطينية

يعتبر القانون الأساسي الشرطة قوة نظامية مسلحة، ويعتبرها قانون الخدمة في قوى الأمن قوة عسكرية من قوى الأمن الداخلي، وقوة الشرطة هي القوة الرئيسية في الأراضي الفلسطينية المحتلة الموكول لها حفظ الأمن والنظام العام الداخلي.

نص القانون الأساسي في المادة (٨٤) منه على ".تنظم قوات الأمن والشرطة بقانون". ولا زالت هذه القوة تعمل بموجب قرارات إدارية صادرة إما عن وزير الداخلية أو عن مدير عام الشرطة الفلسطينية^١، وإن كان ينطبق عليها نظرياً قانون الأمن العام الأردني لسنة ١٩٦٥، إلا أن المتصفح لهذا القانون يجد جل أحكامه قد تم استيعابها ضمن أحكام قانون الخدمة في قوى الأمن مما يعني إلغائها ضمناً باستيعاب النصوص، وتعمل الشرطة الفلسطينية وفق هيكليات تعبر عن رغبة المدراء العامين للشرطة الفلسطينية دون أن يكون هناك هيكلية واضحة ضمن أحكام القانون الغائب إلى الآن، مع أنه تم إعداد مسودة له من قبل الفريق القانوني لقوى الأمن الفلسطينية المنشأ بقرار صادر عن وزير الداخلية في شهر ٢ (فيفري) ٢٠٠٨، إلا أن مسودة القانون لا زالت لدى مجلس الوزراء دون العمل على إصدارها.

يستنتج من أحكام قانون الخدمة في قوى الأمن أن مدير عام الشرطة الفلسطينية يرأس قوة الشرطة الفلسطينية، وفي الواقع فإنه يمارس مهامه من مقره في المديرية العامة للشرطة، ويتبع المديرية العامة للشرطة مجموعة من الإدارات العامة المتخصصة، كما يتبع لقوة الشرطة محافظات الشرطة، التي يتبع لها المراكز والمخافر الشرطة.

^١ يشار إلى أن قانون الأمن العام الأردني لسنة ١٩٦٥ ينطبق بما لا يمارض مع أحكام قانون الخدمة في قوى الأمن، وتجدر الملاحظة إلى استيعاب قانون الخدمة لقوى الأمن لجل قواعد قانون الأمن العام المذكور.

يعتبر غياب قانون الشرطة الفلسطينية عائقاً فعلياً أمام التطوير الاستراتيجي لقوى الأمن الفلسطيني عموماً ولقوة الشرطة خصوصاً، كما يعتبر غياب القانون خروجاً عن مبادئ الشرعية الإجرائية، باعتبار قوة الشرطة تمتلك صلاحيات الضبط الإداري، بالإضافة إلى امتلاكها صفة الضبط القضائي وفق أحكام قانون الإجراءات الجزائية حيث نصت المادة (٢١) منه على: "يكون من مأموري الضبط القضائي: ١. مدير الشرطة ونوابه ومساعدوه ومديرو شرطة المحافظات والإدارات العامة. ٢. ضباط وضباط صف الشرطة، كل في دائرة اختصاصه...".

تفرض الشرعية الإجرائية أن يكون عمل الضابطة القضائية عملاً منظماً بشكل دقيق، على أساس قواعد قانونية تحدد هيكليتها بوضوح، وذلك تزامناً مع تحديد واجبات الضابطة القضائية الوظيفية.

يتنازع عمل الشرطة عديد الضرورات العملية والوظيفية، ونجد من ذلك سعي قيادة الشرطة إلى إنشاء محكمة للشرطة، في الوقت الذي يغيب فيه سند من القانون لإنشاء مثل هذه المحكمة، وفي الوقت الذي يفرض على الشرطة السعي للعمل على إصدار قانون ينظمها ويحدد حقوقها وواجباتها.

يحبذ لمأسسة عمل الشرطة أن يوجد ضمن هيكلية الإدارة العامة للشرطة عدد من المساعدين لمدير عام الشرطة، على أن يكونوا من الضباط المتخصصين في شتى العلوم الشرطية، وأن يرأس كل منهم مجموعة من الإدارات المتخصصة، مما يؤدي إلى تحقيق التخصص والتوازن الوظيفي في العمل الشرطي.

تعتبر قوة الشرطة من خلال طبيعة عملها قوة نظامية مدنية، وهذا ما لم ينص عليه قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، مع أنه يتضح جلياً أن المهام التي تقوم بها

الشرطة الفلسطينية هي مهام مدنية، لا يمكن أن تأخذ بشكل من الأشكال طابع العمل العسكري، مما يفرض دعوة المشرع للعمل على إصدار قانون للشرطة يعتبرها فيه قوة مدنية نظامية مسلحة، يحدد هيكليتها ووظائفها، انسجماً مع طبيعة عملها ومهامها، وانسجماً مع عمل قوى الأمن الداخلي.

ثانياً: قوة الدفاع المدني

تنص المادة (٢) من القانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٨ بشأن الدفاع المدني على: "يقصد بالدفاع المدني مجموعة الإجراءات الضرورية لوقاية المدنيين وممتلكاتهم وتأمين سلامة المواصلات بأنواعها وضمان سير العمل بانتظام في المرافق العامة وحماية المباني والمنشآت والمؤسسات العامة والخاصة سواء من أخطار الغارات الجوية وغيرها من الأعمال الحربية أو من أخطار الكوارث الطبيعية أو الحرائق أو الإنقاذ البحري أو أي أخطار أخرى".

تعتبر قوة الدفاع المدني قوة عسكرية من قوى الأمن الفلسطينية وفق أحكام قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، ويمكن الإشارة إلى أسبقية صدور قانون الدفاع المدني سنة ١٩٩٨ على قانون الخدمة في قوى الأمن، الصادر في ٢٠٠٥، الذي أتى وأدخل الدفاع المدني ضمن قوى الأمن الداخلي، وأعطى عناصره الصفة العسكرية، مما يفرض التساؤل عن مدى صحة وجدوى اعتبار قوة الدفاع المدني كقوة عسكرية، وإن كان ينسحب عليها صفة القوة الأمنية انطلاقاً من تحقيقها لمقتضيات الأمن بمفهومه الشامل؟.

يمكن القول أن اعتبار قوة الدفاع المدني قوة عسكرية بشكل أحد معوقات التنمية في الميدان العسكري، كون ميزانية قوة الدفاع المدني ستقتطع جزءاً من ميزانية وزارة

الداخلية، مما سيخلق عائقاً أمام تطوير قوة الدفاع المدني كقوة أمنية، وعائقاً أمام وزارة الداخلية التي ستطالب بتخصيص جزء من ميزان المداخل والمصاريف للدفاع المدني، عوضاً عن السعي إلى التنمية في الميادين الأمنية الأخرى.

تعتبر هيكلية الدفاع المدنية هيكلية عسكرية ترأس من قبل مدير عام الجهاز، وهي بالضرورة هيكلية تتمتع بعدد من الكفاءات الفنية في مجال التصدي للكوارث الصناعية من حرائق وإنقاذ تحت الأنقاض والكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات وغيرها، ولم يتطرق قانون الخدمة في قوى الأمن لهذه الشروط، كما لم يتطرق قانون الدفاع المدني لها، وعموماً لا يمكن دراسة هيكلية الدفاع المدني دون البحث في الهيكلية الواردة في قانون الدفاع المدني.

حيث يتضح جلياً من تركيبة المجالس واللجان المشرفة أو المساندة لعمل الدفاع المدني، والواردة في قانون هذا الأخير غلبة الطابع المدني أو بالأحرى الإداري على الطابع العسكري لجل أعضاء هذه المجالس أو اللجان، مما يوضح سيطرة الجانب الإداري غير العسكري على مسار عمل قوة الدفاع المدني، الشيء الذي يفرض التفكير ملياً في التوجه التشريعي في اعتبار قوة الدفاع المدني قوة عسكرية، تتحصر معظم أعمالها في الإنقاذ، وفي التدخل في فترات الكوارث، وفي ميدان إطفاء الحريق والمساندة للقوى الأخرى في الإمداد عند الضرورة.

ثالثاً: قوة الأمن الوقائي

تعتبر قوة الأمن الوقائي من الناحية الهيكلية إحدى قوى الأمن الداخلي الفلسطينية^١، وقد تم تنظيم هذه القوة بموجب قرار بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧، صادر عن رئيس السلطة الوطنية، وقد أوضح القانون في المادة الثانية منه أن "١. جهاز الأمن الوقائي: هو إدارة عامة أمنية نظامية ضمن قوى الأمن الداخلي التي تتبع الوزارة المختصة وتعمل في مجال الأمن. 2. يكون المقر الدائم للإدارة العامة في مدينة القدس، ولها مقران مؤقتان في مدينتي رام الله وغزة، ولها فتح إدارات فرعية في مدن أخرى".

يصح القول أن المشرع الفلسطيني، لم يوفق في وصف قوة الأمن الوقائي كقوة أمنية من خلال تعريفها بأنها "إدارة عامة أمنية"، وكان من الأسلم لو تم تعريفها بأنها "قوة أمنية نظامية داخلية ضمن قوى الأمن الداخلي، تدار عبر الإدارة العامة للأمن الوقائي...". ذلك أنه وصف الجهاز بمجرد "إدارة عامة"، يؤدي إلى حصر وجوده داخل الإدارة العامة للأمن الوقائي، دون بقية الهيئات والعناصر التابعين له كقوة أمنية مكلفة بعمل استخباراتي داخلي، حفظاً للأمن الداخلي الفلسطيني، إلى جانب قوى الأمن الداخلي الأخرى، كما أن اعتبار الجهاز مجرد "إدارة عامة"، يتعارض مع إعطاء ضباط وضباط صف الأمن الوقائي صفة الضبطية القضائية^٢، حيث تكون هذه الصفة لهم أثناء قيامهم بالعمل الميداني.

^١ تعد قوة الأمن الوقائي واحدة من أنواع أجهزة المخابرات الداخلية أو المحلية، وعادة ما تعرف بالأجهزة الأمنية، وتتولى هذه الأجهزة جميع وتحليل المعلومات ذات الصلة بالأمن الداخلي للدولة والحفاظ على النظام والأمن العام.

^٢ مادة (٧): يكون لضباط وضباط صف الأمن الوقائي في سبيل تسهيل مباشرة اختصاصات الأمن الوقائي المقررة بموجب أحكام القانون صفة الضبطية القضائية. "أجهزة المخابرات": مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة/ سلسلة تقارير موجزة، آذار/مارس ٢٠٠٦.

تتسجم تبعية الأمن الوقائي لوزارة الداخلية مع أحكام قانون الخدمة في قوى الأمن، كما تتسجم مع المرسوم الرئاسي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٢، والذي ألحق قوات الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني بوزارة الداخلية.

تحدد المادة (٤)، من القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي، إجراءات تعيين مدير الجهاز ونائبه^١، وتتسجم هذه الإجراءات مع أحكام قانون الخدمة في قوى الأمن، إلا أنه يعاب على المادة (٤) من القرار بقانون عدم انسجامها مع أحكام قانون الخدمة في قوى الأمن من حيث المدة الزمنية^٢، التي تمكن قائد جهاز الأمن الوقائي من شغل منصبه لأربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، في حين تنص أحكام قانون الخدمة في قوى الأمن على تمكين قادة الأجهزة من شغل مناصبهم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لسنة واحدة بقرار من الرئيس^٣. مما يبين صراحة تعارض قواعد القرار بقانون مع قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، و مما يوجب تعديل أحكام المادة (٤) المذكورة كي تتواءم والسياسة التشريعية المعبر عنها في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

تنص المادة الخامسة من القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي على "يتولى المدير العام سلطة الإشراف على أعمال الإدارة العامة للأمن الوقائي والعاملين فيها، وتشكيل اللجان الضرورية لحسن سير عملها..."، وأمام هذا يمكن القول بوجود تمكين المدير

^١ المادة (٤) من القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي: "يرسم المدير العام ونائبه بقرار يصدره رئيس السلطة الوطنية بناءً على ترصية من الوزير المختص وتسيب مدير عام الأمن الداخلي وترصية لجنة الضباط، ويؤيدوا البين القانونية أمام الرئيس قبل بدء أعمالها 2- مدة تعيين المدير العام أربع سنوات ويجوز تمديد لها لسنة إضافية بقرار من الرئيس".

^٢ المادة (٨) من قانون الخدمة في قوى الأمن: "يكون تعيين القائد العام لمدة ثلاث سنوات، ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط". المادة (١١) "يكون تعيين مدير عام الأمن الداخلي لمدة ثلاث سنوات، ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط". المادة (٤) (١) ٢٠٠٠. يكون تعيين رئيس المخابرات العامة لمدة ثلاث سنوات، ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط".

^٣ المادة (٨): "يكون تعيين القائد العام لمدة ثلاث سنوات، ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط". المادة (١١) "يكون تعيين مدير عام الأمن الداخلي لمدة ثلاث سنوات، ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط". المادة (١٤) "يكون تعيين رئيس المخابرات العامة لمدة ثلاث سنوات، ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط".

العام للجهاز من حقه في تشكيل اللجان، ولكن يمكن التساؤل عن طبيعة هذه اللجان وعن دورها في حسن عمل الإدارة العامة للأمن الوقائي؟، وكان من الأولى تمكين المدير العام من حق إنشاء إدارات عامة فرعية في هذا الميدان، كإدارة أمن الأفراد وإدارة أمن المؤسسات، وإدارة الأمن الاقتصادي، وإدارة تحليل المعلومات، والتي تساعد فعلاً في حسن سير عمل الإدارة العامة.

المطلب الثاني

القوى الأمنية الأخرى

يمكن هنا وصف القوى الأمنية الأخرى بأنها القوى الأمنية التي ينص على وجودها قانون الخدمة في قوى الأمن، والتي لا تعد من قوى الأمن الداخلي، أو التي تخرج عن حدود تبعية وزارة الداخلية بشكل أساسي، وهذه القوى هي الأمن الوطني (الفرع الأول)، والمخابرات العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأمن الوطني

تنص المادة (٧) من قانون الخدمة في قوى الأمن على "الأمن الوطني هيئة عسكرية نظامية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الأمن الوطني وتحت قيادة القائد العام، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة، وفقاً لأحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه"، وبناء على أحكام هذه المادة يمكن دراسة قوى الأمن الوطني انطلاقاً من صلاحيات رئاستها الموكولة لوزير الأمن الوطني (الفقرة الأولى)، وانطلاقاً من صلاحيات قيادتها الموكولة للقائد العام (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: وزير الأمن الوطني

يعتبر وزير الأمن الوطني أحد الوزراء المختصين في قيادة الأجهزة الأمنية، وهو الذي يرأس وفق القانون قوى الأمن الوطني، ولم يتم حتى الآن تعيين وزيراً للأمن الوطني، إنما تم تكليف وزير الداخلية بالإشراف المباشر على قوات الأمن الوطني، فقد نصت المادة (١)، من قرار الرئيس رقم () لسنة ٢٠٠٧ والصادر بتاريخ ٢٠٠٧/١٢/٦، على "الاستمرار في تكليف وزير الداخلية بالإشراف المباشر على قوات الأمن الوطني بالإضافة إلى قوى الأمن الداخلي التابعة لوزارة الداخلية"، وترأس قوى الأمن الوطني وتدار فعلياً من قبل قائد قوات الأمن الوطني للمحافظات الشمالية دون صدور مرسوم محدد بهذا الخصوص.

تنص المادة (٣) من القانون على "تتألف قوى الأمن من: ١. قوات الأمن الوطني وجيش التحرير الوطني الفلسطيني..."، ويصح القول في هذا الصدد بوجود "قجوة قانونية كبيرة إلى الآن"، حالت دون تنظيم قوى الأمن الوطني وجيش التحرير الوطني الفلسطيني، فلا زال هناك فراغ تشريعي كبير يتعلق بغياب قانون الأمن الوطني وجيش التحرير الوطني الفلسطيني، ويمكن القول حسب الوضع الحالي لهذه القوة أن الأمن الوطني هو قوة الجيش الفلسطيني، داخل أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، وأن جيش التحرير الوطني هو الجيش الفلسطيني الذي لا زال موجوداً في الشتات، في كل من الأردن وسوريا الشقيقتين، مما يفرض النص بشكل صريح على تحديد مفهوم جيش التحرير الوطني الفلسطيني، وتحديد مكانته بين قوى الأمن الفلسطيني الأخرى.

² انظر نمسه في: رولاند فريديك وأرنولد ليهولد وفرانس ملحم، مرجع سابق

يعاب على القانون تسمية الوزير المختص في رئاسة الأمن الوطني والجيش بأنه وزير الأمن الوطني، دون جيش التحرير الوطني الفلسطيني، ويلاحظ الدارس للقانون غياب القواعد المتعلقة بتنظيم عمل جيش التحرير الوطني الفلسطيني، وكان لزاماً على المشرع العمل على التنظيم التشريعي لجيش التحرير الفلسطيني خارج الوطن، واعتباره من قوى الأمن الفلسطيني، وتحديد علاقته وصلته بها، وتحديد طرق إدماجه في قوى الأمن الفلسطينية عند العودة المرتقبة إن شاء الله¹.

لم يتطرق القانون بوضوح إلى تحديد مهام وزير الأمن الوطني، انطلاقاً من هيكلية كوزير مكلف برئاسة قوى الأمن الوطني، ومكلف بشكل أخص بحفظ السيادة الخارجية، كما أن القانون لم يتوسع بصلاحياته، تماشياً مع وضوح هيكلية وزير الداخلية كقائد لقوى الأمن الداخلي، ويتضح من القانون سيطرة القائد العام على قوى الأمن الوطني بصورة أكبر من وزير الأمن الوطني.

الفقرة الثانية: القائد العام

تنص المادة (٨) من القانون على "١. يعين القائد العام بقرار من الرئيس. ٢. يكون تعيين القائد العام لمدة ثلاث سنوات، ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط."

يتضح من خلال أحكام القانون عدم بناء قواعد التعيين في المناصب القيادية وفق سياسة واضحة ففي حين يمتلك مجلس الوزراء صلاحيات تنسيب مدير عام الأمن الداخلي (المادة ١١ من القانون)، يمتلك الرئيس صلاحيات تعيين القائد العام مباشرة ودون تنسيب من مجلس الوزراء، ولا يعرف الغاية من هذا التمييز، علماً بأن وزير

¹ يشار إلى أن لجيش التحرير جملة من التشريعات النافذة له، والمصادرة خلال سقفيات وسبعينيات القرن المنصرم، قبل قيام السلطة الفلسطينية. انظر في ذلك: البرغوثي وتوام، مرجع سابق

الأمن الوطني هو أحد أعضاء الحكومة على غرار وزير الداخلية، فإذا أعطى القانون مجلس الوزراء صلاحيات تتسيب مدير عام الأمن الداخلي للرئيس، باعتبار سلطة مجلس الوزراء في الأمن الداخلي، فكان من الأنسب أن يتم تحويل مجلس الوزراء صلاحية تتسيب القائد العام الذي يخضع بالضرورة إلى رئاسة وزير الأمن الوطني، كعضو في الحكومة المعنية، والتي لها صلاحيات تجاه قوى الأمن الوطني أيضاً.

تنص المادة (٩) من القانون والواردة تحت عنوان "شروط التعيين في الوظائف"، "يكون التعيين في الوظائف الآتية، بقرار من وزير الأمن الوطني بتتسيب من القائد العام بناء على توصية لجنة الضباط. ١. رؤساء الهيئات ومديرو المديريات. ٢. قادة المناطق العسكرية. ٣. الملحقون العسكريون."

يمكن القول أن عنوان المادة "عنوان يجانب الصواب"، ذلك أنه يتعلق بشروط التعيين والحال أن المادة (٩) لم تحتو على أي من شروط التعيين في الوظائف التي وردت صلب أحكام المادة، وقد تعلق أحكام المادة بإجراءات أو صلاحيات التعيين في الوظائف، وتتصل هذه الصلاحيات بكل من وزير الأمن الوطني والقائد العام ولجنة الضباط، مما يفرض وجوب تصحيح عنوان المادة (٩) المذكورة.

يعد القائد العام أحد الشخصيات الرئيسية في تركيبة قوى الأمن الوطني، فهو رئيس لجنة الضباط، صاحبة الاختصاص المكلفة بالنظر في كافة المسائل المتعلقة بشؤون الضباط المتعلقة ببدء التعيين، والترقية، والإحالة إلى الاستيداع، وإنهاء الخدمة والاستغناء عنها والإعادة إليها أو النقل منها.

ويعد غياب القائد العام عائقاً يحول دون تشكيل لجنة الضباط التي يرجع إليها النظر في حل المسائل المتعلقة بالضباط وحياتهم المهنية، مما يفرض على السلطة المختصة

العمل على تعيين قائد عام لقوى الأمن الوطني، خصوصاً لامتلاك هذا الأخير صلاحيات تتسبب رؤساء الهيئات كرئيس هيئة التنظيم والإدارة، ومديروا المديرات كمديرية التسليح، وقادة المناطق، مما يدعو إلى التساؤل عن صحة إجراءات تعيين هذه الشخصيات الأمنية في صورة عدم التنسيب من قبل القائد العام؟.

الفقرة الثالثة: قوى الأمن الوطني

تنص المادة (٧) من القانون على "الأمن الوطني هيئة عسكرية نظامية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الأمن الوطني وتحت قيادة القائد العام،...".

بعد غياب قانون الأمن الوطني عائقاً رئيسياً أمام تحديد هيكلية هذه القوى ووظائفها، ويمكن استجلاء طبيعة قوى الأمن الوطني من خلال مقارنتها بقوى أمنية مشابهة لها في كل من الجزائر وتونس وفرنسا، ففي حين توجد قوى الجيش الوطني في هذه الدول، نجد نظيراً لقوى الأمن الوطني الفلسطيني وتسمى في هذه الدول: "الدرك الوطني" في الجزائر، و"الحرس الوطني" في تونس، و"الدرك" أو "الجنדרمة" في فرنسا. وتعد هذه القوى في دولها إحدى مكونات قوى الأمن الداخلي، إلا أنها تنتشر في المناطق خارج حدود البلدية أو المحافظات. فهي بمثابة الشرطة المدنية المكلفة بمهام حفظ الأمن والنظام العام لكن خارج حدود البلدية.

يتبع لقوى الأمن الوطني الفلسطيني مجموعة من القوى والأجهزة الفرعية كجهاز الاستخبارات العسكرية¹، وجهاز القضاء العسكري، وقوة الشرطة العسكرية، وجهاز

¹ أسس هذا الجهاز من قبل موسى عرفات الذي قام بتعيين ضباط وأفراد للقوة، ممن عملوا بمديرية الاستخبارات العسكرية في لبنان وتونس. وتمت الاستخبارات العسكرية إحدى قوات الأمن الوطني، ومرتبطة عملياً مع القاتل العام لقوات الأمن الوطني، وجيش التحرير الوطني الفلسطيني، ووزير الأمن الوطني-ولو من ناحية نظرية-. فراس ملحم، معين البرغوثي: الإطار القانوني الناظم لتطاع الأمن في فلسطين، سلسلة القانون والأمن (٢)، معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، ٢٠٠٩، ص. ٢٠.

الارتباط العسكري، الذي أنشئ بموجب اتفاق إعلان المبادئ (أوسلو)، دون أن يذكره أي تشريع فلسطيني داخلي، وجميع هذه الهيئات تعمل على تحقيق العدالة العسكرية والعدالة الجنائية في ميدان الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

لم ينص القانون على قوة تفرعت عن قوى الأمن الوطني وهي قوة حرس الرئيس الخاص¹، ونظراً لطبيعة مهام هذه القوة، ونظراً لطبيعة تدريبها الخاص الذي تتلقاه، ونظراً لارتباط مهامها الأساسية بحماية وتسهيل عمل ومهام القائد الأعلى (رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية)، فكان من الأرجح أن يتم إلحاقها مباشرة بالقائد الأعلى عبر جهاز خاص يسمى أمن الرئيس، أو الحرس الرئاسي.

الفرع الثاني: المخابرات العامة

"تشير المخابرات العامة إلى وحي الدولة وتفهمها للبيئة الإستراتيجية التي تعيش فيها، حيث يتم الحصول على المعلومات الاستخباراتية من خلال جمع المعلومات من المصادر العامة وتحليلها"²، ويعتبر جهاز المخابرات أحد أجهزة الأمن الرئيسية الذي يرأسه وزير المخابرات العامة (الفقرة الأولى)، والذي يتمتع كذلك بقيادة قوة المخابرات العامة (الفقرة الثانية).

¹ كان الحرس الرئاسي الخاص قوة قائمة بذاتها، إلى حين أن ضمت إلى قوات الأمن الوطني. يذكر أن خدمة أمن مؤسسة الرئاسة كانت مبهودة إلى قوتين هما: الحرس الرئاسي الخاص، وأمن الرئاسة (القوات ١٧) التي أنشأها الشهيد علي حسن سلامة في لبنان عام ١٩٧٢، وبتاريخ ٦ كانون الأول ٢٠٠٧، صدر قرار عن الرئيس، يقضي بدمج قوات أمن الرئاسة في الحرس الرئاسي الخاص، وقوات الأمن الوطني. نفس المرجع، نفس الصفحة.

² يمد جهاز المخابرات العامة هنا نوع من أنواع أجهزة المخابرات الخارجية أو الأجنبية التي تضطلع بتجميع وتحليل وإتساج المعلومات الاستخباراتية المتعلقة بالأمن الخارجي للدولة وتصدر التحذيرات حول التهديدات الخارجية الوشيكة، أجهزة المخابرات: مرجع سابق.

الفقرة الأولى: وزير المخابرات العامة

خلافاً للأحكام الواردة في قانون الخدمة في قوى الأمن، وخلافاً لتمكين الوزراء المختصين سواء وزير الداخلية أو وزير الأمن الوطني من صلاحيات رئاسة الأجهزة الأمنية، فقد مكن القانون رئيس جهاز المخابرات العامة من صلاحيات رئاسة وقيادة جهاز المخابرات العامة، وعليه يمكن اعتبار رئيس جهاز المخابرات العامة، أنه قائد الجهاز في العمل الميداني أيضاً.

تنص المادة (٤) من قانون المخابرات العامة على: "١- يعين رئيس المخابرات بقرار من الرئيس وبدرجة وزير. ٢- مدة تعيين رئيس المخابرات ثلاث سنوات، ويجوز تمديدتها لمدة سنة فقط."، في حين تنص المادة (١٤) من قانون الخدمة في قوى الأمن على: "١- يعين رئيس جهاز المخابرات العامة بقرار من الرئيس"، ونلاحظ من المقارنة بين المادتين، إضافة قانون المخابرات العامة لرئيس الجهاز درجة "وزير"، وهذا ما لم ينص عليه قانون الخدمة في قوى الأمن، وقد تم في قانون المخابرات العامة تمييز رئيس الجهاز بهذا المنصب عن باقي زملائه من قادة الأجهزة الأمنية، في الوقت الذي يمكن المعادلة فيه بين منصب رئيس جهاز الأمن الوقائي ورئيس جهاز المخابرات العامة.

تنص المادة (٦) من قانون المخابرات العامة على "يعين نائب رئيس المخابرات بقرار من الرئيس وبتنسيب من رئيس المخابرات. ٢- يكون التعيين في وظيفة مدير دائرة من دوائر المخابرات، بقرار من رئيس المخابرات وبتنسيب من لجنة الضباط. ٣- يعتبر مدير الدوائر من القيادة التنفيذية للمخابرات ومسؤولين عن تنفيذ المهام المناطة بهم مسؤولية كاملة."، ونلاحظ هنا توافقاً بين أحكام هذه المادة وأحكام المادة (١٥) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

يلاحظ هنا امتلاك رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية السلطة المطلقة في تعيين رئيس جهاز المخابرات العامة ونائبه، مما يعني امتلاك الرئيس للسلطة المطلقة تجاه هذه القوة الأمنية، ولعل تمكين الرئيس من هذه الصلاحيات تجاه هذه القوة الأمنية، يساعد في خلق التوازن في السيطرة على القوى الأمنية وبالأخص تجاه العمل في الميدان الإستخباراتي وجمع المعلومات. على أن القانون لم يحدد فيما بعد منط الصلاحيات المخولة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بشكل واضح تجاه هذه القوة الأمنية، عدا عن مسؤولية رئيس جهاز المخابرات أمامه حيث نصت المادة(٧) من قانون المخابرات العامة على"يكون رئيس المخابرات مسؤولاً أمام الرئيس أو من يفوضه..".

الفقرة الثانية: قوة المخابرات العامة

أسس قانون الخدمة في قوى الأمن لتقنين جهاز المخابرات العامة¹، حيث نصت المادة (١٣) منه على: "المخابرات العامة هيئة أمنية نظامية مستقلة تتبع للرئيس، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة رئيسها و تحت قيادته، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة".

يتضح من المادة السابقة غموض التعريف الوارد لقوة المخابرات العامة "كهيئة أمنية نظامية مستقلة.."، حيث لم يحدد المشرع الفلسطيني ميدان الاستقلال الذي تتمتع به قوة المخابرات العامة وحدود هذا الاستقلال، مما يؤدي إلى خرق مبدأ سيادة القانون، فلا يجوز لهيأة ما أن تكون مستقلة وبعيدة عن المسائلة والرقابة، ولم يمكن القانون المجلس التشريعي الفلسطيني من الرقابة أو المسائلة على أعمال المخابرات العامة، مما يفرض وأمام سيادة القانون إخضاع جميع الهيئات للرقابة والمسائلة.

¹ أجهزة المخابرات: نفس المرجع.

يمكن بداية التساؤل إن كان المشرع الفلسطيني قد تراجع عن اعتبار المخابرات العامة "هيئة مستقلة"، من خلال قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥، حيث نصت المادة (٢) منه على أن "المخابرات العامة هيئة نظامية تتبع الرئيس، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها وفقاً لأحكام القانون برئاسة رئيسها وتحت قيادته وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة".

نلاحظ بوضوح عند المقارنة بين النصين المذكورين إسقاط كلمة مستقلة من قانون المخابرات العامة، وإذا اعتبرنا أن قانون المخابرات العامة قانون خاص، وبما أن الخاص يقيد العام، فيمكن اعتبار تراجع المشرع الفلسطيني عن اعتبار هيئة المخابرات العامة كهيئة مستقلة، لتبقى هيئة أمنية نظامية "مع تعيينها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية"، إلا أن القول الأسلم في ظل القانون العام، أن القاعدة الدنيا وهي الواردة في قانون المخابرات- لا يجوز لها أن تخالف القاعدة العليا، والواردة في قانون الخدمة في قسوى الأمن الفلسطينية، لذا تبقى الاستقلالية من خصائص جهاز المخابرات العامة وفق القانون.

تنص المادة (٣) من القانون على "تتكون المخابرات من رئيس ونائب وعدد كاف من الضباط والأفراد اللازمين لتسيير العمل وفقاً للهيكل التنظيمي الذي يصدره الرئيس وتسري أحكام هذا القانون على جميع العاملين فيها".

يرتبط الجانب الهيكلي لقوة المخابرات العامة وفقاً للمادة المذكورة بإرادة رئيس الجهاز الذي يصدر الهيكل التنظيمي لها، واعتباراً للعمل السري لقوة المخابرات العامة، مكن القانون رئيس الجهاز من استحداث الهيكليات المناسبة لتسيير العمل، على أن تحديد الهيكل التنظيمي واجب يحمله رئيس الجهاز الذي يسيطر بشكل كامل على جهاز المخابرات بعيداً عن سلطتي الرقابة والإشراف التي يمتلكها رئيس السلطة الوطنية أو من

يفوضه فقط، في مجال "المحافظة على سرية نشاط المخابرات والمعلومات ووسائل الحصول عليها ومصادرهما...".

المبحث الثاني

التحديد الوظيفي لقوى الأمن الفلسطينية

يعد غياب اللائحة التنفيذية الشاملة لقانون الخدمة في قوى الأمن عائناً رئيسياً يحول دون إسباغ الصبغة التنفيذية على عديد قواعد القانون، كما يؤدي غياب اللائحة التنفيذية للقانون إلى هدر حقوق العسكريين المنضويين تحت لوائه، إذ يؤثر غياب اللوائح على تحديد الحقوق الوظيفية (المطلب الأول)، كما يؤثر في تحديد الواجبات الوظيفية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الحقوق الوظيفية

يمكن تعريف الحق بأنه سلطة إرادية أو مصلحة ما، تتمتع بميزة حماية القانون لها وفق الوسائل التي حددها القوانين، ويمكن تقسيم هذه الحقوق في ميدان الخدمة في قوى الأمن، إلى حقوق تتعلق بفترة الخدمة بداية من التعيين (الفرع الأول)، وحقوق أخرى تتعلق بنهاية الخدمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الحقوق المتعلقة بفترة الخدمة

تتعدد الحقوق المتعلقة بفترة الخدمة، بداية من الحق في الراتب، والحق في الترقية، وصولاً إلى الحق في العلاوات والحوافز، وسيتم التطرق إلى بعضها سواء المتعلق بالتعيين والترقية (الفقرة الأولى)، أو المتعلق بالإجازات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: حقوق التعيين والترقية

تخص هذه الحقوق كل من الضباط (أولاً)، وضباط الصف والأفراد (ثانياً).

أولاً: حقوق الضباط

ورد الباب الثاني من القانون تحت عنوان "لجنة الضباط" في المواد (١٧-٢٢)، وتؤسس هذه المواد للجنة الضباط ولجان الضباط الفرعية، المختصة برفع التوصيات للجنة الضباط.

يلحظ الدارس لهذه المواد الصلاحيات الموسعة للجنة الضباط بالقدر الذي يلحظ فيه آثار غياب هذه اللجنة عن ساحة العمل الأمني، مما يدعو إلى وجوب تشكيل لجنة الضباط تسهياً لعمل الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني، ويعتبر انعقاد لجنة الضباط لتكوينها الموسعة ضمناً إجرائياً لحقوق الضباط العاملين في قوى الأمن، بالقدر الذي تعتبر فيه تركيبة لجنة الضباط التي تتعقد كل ستة أشهر^١، تركيبة سامية، نظراً للشخصيات المتمثلة فيها، مما يعطيها طابعاً من الوفاق، وربما تسبغ هذه التركيبة عليها جانباً من الحس الأبوي من جانب القادة تجاه الضباط المنتسبين للأجهزة الأمنية.

يمكن وصف لجنة الضباط بأنها المجلس القيادي لقوى الأمن الفلسطينية، وكان حرياً بالمشروع تمكينها من صلاحيات رسم السياسة العامة والتخطيط الإستراتيجي لقوى الأمن الفلسطينية، على أن يتم عقدها كل ثلاثة أشهر على الأكثر.

تنص المادة (١٨) من القانون على "تشكل لجنة ضباط فرعية في كل من قوات الأمن الوطني وقوى الأمن الداخلي والمخابرات العامة، وتقوم برفع توصياتها إلى لجنة الضباط"، والملاحظ هنا عدم تحديد كيفية تشكيل لجان الضباط الفرعية، وعدم تحديد المناصب التي تشكل في مجموعها لجان الضباط الفرعية. كما يلاحظ عدم تمكين أعضاء لجان الضباط الفرعية من اتخاذ القرارات ولو حتى البسيطة التي يمكن

^١ المادة (٢٠) من القانون: "تتعقد لجنة الضباط برئاسة رئيسها وتتعقد اجتماعاتها مرة واحدة كل ستة أشهر بدعوة من رئيسها...".

استثناءها لدى لجنة الضباط، ونجد بالنسبة للتوصيات أن لجنة الضباط تختص حسب المادة (٦/١٦) من القانون بـ "التوصية بمنح الضباط الأوسمة والأنواط والميداليات.."، ويمكن التساؤل في هذا الجانب إن كانت لجنة الضباط ستوصي بمنح الأنواط والميداليات والأوسمة بناءً على توصية لجنة الضباط الفرعية؟.

تنص المادة (٢٤) من القانون على: "١. استثناء من أحكام المادة السابقة يجوز أن يبدأ تعيين الضابط.أ. برتبة أعلى من رتبة ملازم أول إذا كان ممن ذكروا في المادة (٢/٥) من هذا القانون..."، ويلاحظ هنا أن المشرع قد خص بهذا التعيين الاستثنائي، الاختصاصيون من حملة الشهادة الجامعية الأولى من إحدى الجامعات الفلسطينية، أو ما يعادلها من هذه الشهادات من إحدى الجامعات المعترف بها قانوناً، والذين يلتحقون بالدورات العسكرية المقررة.

لم يحدد المشرع هنا نوع الاختصاص المطلوب لغرض هذا التعيين في الرتبة الاستثنائية، فإن كان من الاختصاصيين في الميدان العسكري فهو بالضرورة يكون خريجاً من إحدى الكليات الأمنية أو العسكرية، مما يعني عدم احتياجه مبدئياً لسدورات عسكرية، وإن كان اختصاصياً في ميدان معين كالطب أو القانون أو الهندسة، فنجد حينها تضارباً تشريعياً بين الحق في الرتبة الاستثنائية عند التعيين وبين الحق في الترقية^١، حيث تنص المادة (٤٦) من القانون على "مع مراعاة أحكام المادة (٣٢) تكون ترقية الضباط الفنيين إلى الرتبة التي تعلق رتبهم مباشرة متى أمضوا بها مدد الخدمة العاملة الآتية: ١. خمس سنوات على الأقل برتبة ملازم أول للترقية إلى

^١ للمادة (٣٦) من القانون: تكون ترقية الضباط إلى الرتب التي رتبهم مباشرة متى أمضوا بها مدد الخدمة العاملة المنصوص عليها في الفترات الآتية: ٢. أربع سنوات على الأقل برتبة ملازم أول للترقية لرتبة نقيب. ٤. خمس سنوات على الأقل برتبة رائد للترقية إلى رتبة مقدم...

نقيب.٢.ست سنوات على الأقل برتبة نقيب للترقية إلى رتبة رائد. تحدد اللائحة التنفيذية الشروط التفصيلية الخاصة بالتأهيل للترقية."

يمكن القول تجاه هذا التضارب التشريعي بغياب المساواة في الحقوق بين الضباط، ولا يعرف سبب التمييز أو عدم المساواة في هذا الميدان، ففي الوقت الذي يتم فيه تمييز الضابط صاحب الاختصاص برتبة استثنائية عند التعيين يتم فيه نزع الحق عنه في المساواة مع زملائه الضباط عند الترقية، مما يدعو المشرع إلى خلق المساواة من جديد والمساواة بين كافة الضباط عند الترقية، ممن تتوفر فيهم الشروط القانونية للترقية.

ورد في المادة المذكورة أنه "تحدد اللائحة التنفيذية الشروط التفصيلية الخاصة بالتأهيل للترقية". ويعد هذا الجانب ميداناً آخر للقصور التشريعي، وميداناً آخر لخرق حقوق العاملين في قوى الأمن، مما يفرض الإسراع في إقرار اللائحة التنفيذية للقانون، ويمكن هنا دعوة مجلس الوزراء الفلسطيني إلى العمل بشكل سريع على إنجاز اللائحة التنفيذية وإصدارها، تحقيقاً للعدالة العسكرية، والنزماً بواجبات السلطة اللاحية المحمولة على عاتق السلطة التنفيذية.

تحدد المواد (٢٩-٣١) بعض أحكام "تقارير الكفاءة"، دون أن تحدد الهيكل المختص بجمع وتلقي تقارير الكفاءة، ويمكن هنا حض المشرع الفلسطيني على تمكين "إدارة شؤون الضباط" المنصوص عليها في المادة (١٦) من القانون، من امتلاك ملفات تقارير الكفاءة، بالإضافة إلى ملفات المسح الأمني عن كل ضابط، وأن يتم ربط هذه اللجنة بلجنة الضباط لتكون مساعداً لها حين اتخاذ القرارات والتوصيات، علماً بأن

القانون حول لهذه الإدارة صلاحية تنظيم "سجل أقدمية عام" لكافة الضباط في قوى الأمن العاملين في الخدمة وذلك حسب المادة (٢٥) منه.

تبين المادة (٥٢) من القانون أحكام الأسبقية في القيادة بين الضباط الذين من رتبة واحدة، وتقدم فيما بينهم بشكل أساسي الضابط العامل أو المستدعى بعد إنهاء خدمته على الضابط الاحتياط والفني والمكلف وضابط الشرف، ولكن يؤخذ على هذه المادة عدم تحديدها بشكل دقيق للأسبقية في القيادة إذا ما تساوت الرتب بين نفس النوع^١، وإذا ما تساوت الأقدمية بينهم، حيث كان من الممكن اللجوء في هذه الحالة إلى تقارير الكفاءة المهنية، أو اللجوء إلى أسبقية صاحب الاختصاص في الميدان، أو أسبقية حملة الشهادات العلمية. مما يدعو المشرع إلى تجاوز هذا الفراغ التشريعي وتتممة أحكام المادة (٥٢) المذكورة.

ثانياً: حقوق ضباط الصف والأفراد

ينص القسم الثاني من القانون على "قواعد خدمة ضباط الصف والأفراد"، وتحدد مواد القانون أنواع الخدمة العسكرية التي تم تقسيمها إلى خدمة بالتطوع، أو خدمة إلزامية، أو خدمة احتياطية، ولم تتطرق مواد القانون إلا للخدمة بالتطوع، وتركت في المقابل تنظيم الخدمة الإلزامية والخدمة الاحتياطية إلى أحكام القوانين الخاصة، ولم تصدر هذه القوانين حتى الآن، والتي نتوقع أن يترك إصدارها إلى ما بعد إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة.

^١ من اليبهي أن الأسبقية في القيادة هي لصاحب الرتبة الأعلى أو الأقدم، ولكن قد يكون أصحاب الرتب المتشابهة في موقع قيادي واحد فمن الذي سيقدّم منهم الآخر، ويكون هو صاحب الأسبقية من بينهم^٢. انظر: عبد الفتاح الربيعي: دليل الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، ط ١، ٢٠٠٨، ص ٥٠٠.

كما أن أحكام الخدمة بالتطوع لازالت منقوصة بانتظار اللائحة التنفيذية التي تحدد شروطها، وتحدد مددها طبقاً لاحتياجات قوى الأمن.

الفقرة الثانية: الحق في الإجازات

حدد القانون الحق في الإجازات بالنسبة للضباط في المواد (٧٦-٨٧)، وبالنسبة لضباط الصف والأفراد في المواد (١٥٨-١٦٦)، وقد تعددت صور الحق في الإجازات، سواء الإجازات العادية، أو العرضية، أو المرضية، أو إجازة الحج لمرة واحدة، أو إجازة الأمومة والولادة، أو الإجازات الاستثنائية، وقد تم تمييز الضباط بنوعين من الإجازات أولهما إجازة القائد، وثانيهما الإجازة بدون راتب، ويمكن بناءً على قراءة القواعد المتعلقة بالحق في الإجازات إعطاء الملاحظات العامة التالية:

▪ تطرق المشرع إلى الحق في إجازة الأمومة والولادة^١، وقد ساوى في هذا الحق بين النساء الضباط والنساء ضباط الصف والأفراد، ويصح القول أن المشرع قد تطرق إلى إجازة الولادة والبالغة عشرة أسابيع، دون التطرق إلى إجازة الأمومة والرضاعة، والفرق شاسع بين الحالتين ذلك أن الإجازة المتعلقة بالولادة، هي إجازة للوضع وهي إجازة واجبة، تستحقها المرأة بناءً على الوضع الصحي لها، وبناءً على حق المولود في الرعاية المطلقة عند ولادته. و في المقابل تجاهل المشرع حق الأم في إجازة الأمومة المبنية على الحق في رعاية المولود وإرضاعه.

^١ المادة ١٦٦: "تمنح السيدة ضابط الصف أو الفرد إجازة أمومة براتب كامل لمدة عشرة أسابيع".

■ يمكن القول أنه يتوجب على المشرع تمكين الأم من الحق في إجازة الأمومة بمقتضياتها، على أن تكون بدون راتب، أو بحسم جزء من الراتب، ويتم بناءً عليه تقسيط ما يدفع لها من مستحققاتها التقاعدية ليدفع لصندوق التقاعد العام.

■ تطرق المشرع إلى الحق في الإجازة بدون راتب بالنسبة للضابط، ومنها الإجازة الدراسية، ولم يمكن منها ضابط الصف أو الفرد، وكان من الممكن المساواة في هذا الحق، مع وضع شروط بالنسبة لضابط الصف أو الفرد، كأن يكون هذا الحق مقروناً بقضاء مدة في الخدمة الفعلية لا تقل عن عشر سنوات، وأن لا تزيد مدة الإجازة عن ستة أشهر.

■ قصر المشرع الحق في الإجازة المرضية للضابط أو ضابط الصف والفرد الذي أمضى في الخدمة ثلاث سنوات فأكثر¹، ويعد هذا الحق شرطاً مجحفاً في

¹ مادة (١٦٥): يستحق ضابط الصف والفرد الذي يمضى في الخدمة ثلاث سنوات فأكثر إجازة مرضية تمنح بقرار في الحدود التالية:

١. يمنح ضابط الصف والفرد إجازة مرضية للتقاعد عقب خروجه من المستشفى بناء على قرار من اللجنة الطبية وذلك لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، وتمنح الإجازة المرضية لمدة أطول من ذلك على ألا تتجاوز مدتها في سنة واحدة مائة وعشرون يوماً وتحسب هذه السنة ابتداء من أول إجازة مرضية يمنحها سواء كان ذلك لمرض واحد أم أكثر في فترات متعاقبة.

إذا استنفذ ضابط الصف والفرد مدد العلاج المسموح به قانوناً حسب اللائحة التنفيذية لهذا القانون سواء كان بالمستشفى أم يكشفه المرضى وكان من المنظور تمام شفائه أحيل إلى الاستيداع صحياً إلى أن تقرر اللجنة الطبية لياقته للعودة للخدمة العاملة، وإذا كانت حالته غير قابلة للشفاء أُنشبت خدمته بعد صدور قرار اللجنة الطبية بعدم لياقته طبياً للخدمة.

٢. للقاء العام أو ما يوازيه في القوى الأخرى زيادة المدة ستة أشهر بدون راتب، إذا كان الضابط مصاباً بمرض يحتاج لشفائه علاجاً طويلاً وذلك وفقاً لما تقرره اللجنة الطبية.

٣. لضابط الصف والفرد الحق في طلب تحويل الإجازة المرضية إلى إجازة عادية إذا كان رصيده منها يسمح بذلك.

٤. على ضابط الصف أو الفرد المريض أن يخبر الوزارة التي يخدم فيها عن مرضه خلال أربع وعشرين ساعة من تخلفه عن الخدمة، ما لم يكن ذلك قد تمذّر عليه لأسباب قهريّة تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

٥. يجوز لضابط الصف أو الفرد المريض الحصول على إجازة مرضية لا تزيد على ثلاثة أيام يقررها طبيب تابع وزارة الصحة في المناطق التي لا يتواجد فيها فروع للخدمات الطبية العسكرية، ويجوز تمديد المدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أخرى بناء على تقرير طبي يصدر عن طبيب اختصاصي تابع لوزارة الصحة أو للخدمات الطبية العسكرية.

٦. بالرغم مما ورد من أحكام الأجازات المرضية في الفترات السابقة، يمنح ضابط الصف أو الفرد المريض بأحد الأمراض المزمنة، التي يصدر بتحديد قرار من وزير الصحة، بناء على موافقة اللجنة الطبية المختصة إجازة استثنائية براتب إلى أن يشفى، أو تستقر حالته استقراراً يمكنه من العودة إلى الخدمة، وإذا تبين عجزه جزواً دائماً تنهى خدماته لعدم اللياقة الصحية.

٧. تضع هيئة التنظيم والإدارة والقواعد والإجراءات المتعلقة بحصول ضابط الصف والفرد على الأجازات المرضية وذلك بالتنسيق مع وزارة الصحة.

حق العاملين في الخدمة في قوى الأمن، كونه استند إلى عنصر زمني بحت، دون مراعاة بقية العناصر الموضوعية، ودون الاستناد إلى تقارير اللجان الطبية، فإذا كان لزاماً على المشرع أن يتأكد من عدم التجاء العسكري إلى قوى الأمن فقط لمجرد الحصول على امتيازات العلاج، كان من الممكن التأكد من تقرير الحالة الصحية للعسكري، والذي لا يجوز إدماجه في قوى الأمن ما لم يثبت أنه لائق صحياً.

■ تطرق المشرع إلى موضوع الإجازات العادية بالنسبة للضباط وضباط الصف والأفراد، وقد ميز المشرع بين الحق في الإجازات العادية بالنسبة للضباط عنها بالنسبة لضباط الصف والأفراد، فقد حدد المشرع إجازة الضباط العادية بثلاثين يوماً، بينما حددها بخمسة عشر يوماً بالنسبة لضباط الصف والأفراد الجدد، وبعد سنة أشهر من بدء الخدمة، وواحد وعشرين يوماً بالنسبة لصغار الرتب من جندي حتى رقيب، وشهر لمن هم فوق ذلك^١.

■ ميز المشرع الضباط عن ضباط الصف والأفراد بالحق في الإجازة العرضية، إذ تبلغ مدتها عشرة أيام بالنسبة للضباط، وستة أيام بالنسبة لضباط الصف والأفراد^٢.

٨. إذا رغب ضابط الصف والفرد المريض في إنهاء إجازته والعودة إلى الخدمة فلا يتم ذلك إلا بموافقة اللجنة الطبية.

٩. يعتبر تمارض ضابط الصف أو الفرد الذي يثبت بقرار من اللجنة الطبية إخلالاً بواجبات الخدمة.

^١ مادة (١٥٩): "يستحق ضابط الصف والفرد إجازة عادية سنوياً براتب كامل لا يدخل في حسابها أيام عطلات الأعياد والمناسبات الرسمية فيما عدا يوم العطلة الأسبوعية على النحو التالي:

١. خمسة عشر يوماً في السنة الأولى بعد مضي ستة أشهر من تاريخ تعيينه.

٢. واحد وعشرون يوماً لكل من الرقيب والعريف والجندي، الذي أمضى سنة فأكثر في الخدمة العاملة من تاريخ تعيينه.

٣. ثلاثون يوماً لكل من المساعد الأول والمساعد الذي أمضى سنة فأكثر في الخدمة العاملة من تاريخ ترفيقته.

^٢ مادة (١٦١) ١. يستحق ضابط الصف والفرد وإجازة عرضية براتب كامل لمدة لا تزيد على ستة أيام في السنة وذلك بسبب طارئ يتصدر معه الحصول على أية إجازة أخرى.

▪ و أمام هذا يمكن التساؤل عن الغرض من التمييز في الحق في الإجازات العادية أو العرضية، وربما كان من الأصلح لو تم تحديد الحق في هذه الإجازات دون تمييز بناءً على معطيات موضوعية، يتم تحديدها والنظر في جديتها من خلال الجهات المختصة، كشؤون الضباط والأفراد في القوة الأمنية، وبناءً على قرارات من الوزير المختص، أو القادة الأمنيين أو مساعديهم، وذلك حسب مدة الإجازة وتوقيتها وطبيعتها، مع تكريس ضمان حق الحصول عليها في أحكام القانون.

▪ منح المشرع الوزير المختص حق "منح الضابط إجازة دراسية بدون راتب بناءً على طلبه بما لا يتعارض مع مصلحة الخدمة لمن أمضى ست سنوات في الخدمة وموافقة لجنة الضباط"¹، ويعتبر هذا النوع من الإجازات تعبيراً عن إرادة سياسية وتشريعية واعية باتجاه تطوير قدرات الضباط في الأجهزة الأمنية، على أن المشرع لم يمكن قادة الأجهزة الأمنية من حق منح مثل هذه الإجازات، علماً بأن قائد الجهاز الأمني هو الأقدر على تحديد شرط "عدم تعارض طلب الإجازة مع مصلحة الخدمة".

الفرع الثاني: الحقوق المتعلقة بانتهاء الخدمة

سيتم التطرق في هذا الميدان إلى بعض الحقوق المتعلقة بانتهاء خدمة الضباط (الفقرة الأولى)، وبعض الحقوق المتعلقة بانتهاء خدمة ضباط الصف والأفراد (الفقرة الثانية).

٢. لا يجوز أن تزيد مدة الإجازة العرضية على يومين متتاليين في المرة الواحدة، وعلى ثلاثة أيام متتالية إذا كانت بسبب وفاة أحد أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة.

٣. في جميع الأحوال ينتهي الاستحقاق في مدة الإجازة المرضية بانتهاء السنة المقررة فيها.

¹ مادة (٨٦) يجوز للوزير المختص منح الضابط إجازة دراسية بدون راتب بناءً على طلبه بما لا يتعارض مع مصلحة الخدمة لمن أمضى مدة ست سنوات في الخدمة وموافقة لجنة الضباط، وتمنح هذه الإجازة لمدة سنة قابلة للتجديد سنوياً لمدة ثلاث سنوات، أو حتى انتهاء دراسته أيهما أقل، وفقاً للشروط والاضوابط والتي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون دولماً إجمالاً بالأحكام الخاصة بالتأمين والمعاشات.

الفقرة الأولى: انتهاء خدمة الضباط

يمكن القول بعدم توفيق المشرع في الفصل الحادي عشر في تنظيم قواعد انتهاء الخدمة بالنسبة للضباط، بداية من العناوين، وصولاً إلى بعض الأحكام الغامضة، والتي تحتاج إلى التعديل والتوضيح.

ورد الفصل المذكور تحت عنوان "انتهاء الخدمة"، وهو يتطرق إلى كل حالات انتهاء الخدمة، كما وردت المادة (١٢١)، تحت عنوان "انتهاء خدمة الضابط"، وتم فيها تعداد حالات انتهاء الخدمة، ووردت المادة (١٢٢)، تحت عنوان "طلب الضابط لإنهاء خدمته"، والحال أن المادة تتضمن في جزء منها أحكام إنهاء الخدمة للضابط من قبل لجنة الضباط، ووردت المادة (١٢٤)، تحت عنوان "إنهاء خدمة الضابط"، وتبين هذه المادة أحكام إنهاء الخدمة لعدم اللياقة الصحية، ووردت المادة (١٢٨)، تحت عنوان "انتهاء خدمة الضابط"، والحال أن المادة تتعلق بإنهاء الخدمة بحكم قضائي، كما وردت المادة (١٢٩) تحت عنوان "الضابط الذي يتوفى أثناء الخدمة"، وكان يمكن تسمية المادة "إنهاء الخدمة بسبب الوفاة".

تنص المادة (١٢١) من القانون على "تنتهي خدمة الضابط في إحدى الحالات الآتية:
١. إنهاء الخدمة. ٢. الاستغناء عن الخدمة. ٣. عدم اللياقة صحياً للخدمة. ٤. الاستقالة. ٥. الطرد من الخدمة. ٦. صدور حكم نهائي في جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة. ٧. الوفاة".

تتعدد أوجه إنهاء الخدمة بالنسبة للضباط، وتشكل حالات إنهاء الخدمة صوراً أخرى لإنهاء الخدمة من غير صور التقاعد التي نصت عليها قوانين التقاعد العام، ولعل أهم حالات إنهاء الخدمة بالنسبة للضباط حالة إنهاء الخدمة التي تحددها أحكام المادة

(١٢٢)، والتي تنص على "يجوز للضابط الذي أمضى في الخدمة خمس عشرة سنة بما في ذلك المدد الإضافية، أن يطلب إنهاء خدمته، ومع ذلك يجوز للوزير المختص بناءً على اقتراح لجنة الضباط أن يستبقي الضابط في الخدمة مدة لا تتجاوز سنة إلا في الحالات الاستثنائية التي تتطلبها المصلحة العليا، كما يجوز للجنة الضباط أن تنتهي خدمة الضابط أن تنتهي خدمة الضابط الذي أمضى خمس عشرة سنة خدمة، ويستحق الضباط الذين تنتهي خدماتهم في إحدى الحالتين معاشاً تقاعدياً حسب مدة الخدمة".

ينضح من أحكام هذه المادة امتلاك الضابط لحق طلب إنهاء خدمته إذا ما تحققت شروط طلب إنهاء الخدمة، دون أن يتقيد هذا الطلب بوجوب بلوغ الضابط سناً معينة فالأمر لا يتعلق بحق طلب التقاعد لغايات بلوغ عمر التقاعد، إذ يتعلق حق طلب إنهاء الخدمة بمدة الخدمة الفعلية والتي تصل إلى خمس عشرة سنة.

يعتبر الحق في طلب إنهاء الخدمة مجالاً لتخفيف أعباء إصدار قوانين تتعلق بالتقاعد، وما ينشأ عن هذه القوانين من إرهاق لميزانية الدولة على غرار القرار بقانون لسنة ٢٠٠٧، والذي مكن الضابط الذي بلغ من العمر خمس وأربعين سنة كاملة بالإضافة إلى قضاء خمسة عشرة سنة من الخدمة، أن يطلب التقاعد مقابل الحصول على راتب تقاعدي يعادل راتبه الأخير الذي كان يتقاضاه.

يعتبر طلب إنهاء الخدمة حقاً للضابط، يضمن من خلاله حق الحصول على راتب تقاعدي يتم حسابه بالنسبة إلى عدد سنوات الخدمة، وما يؤكد هذا الحق أنه لا يجوز تأخير إنهاء خدمة الضباط لأكثر من سنة، وبقرار من الوزير المختص، وبناءً على توصية لجنة الضباط، إلا في الظروف الاستثنائية التي تتطلبها المصلحة العليا.

يمكن القول أن تعبير "الظروف الاستثنائية التي تتطلبها المصلحة العليا" تعبيراً فضفاضاً كان يجب على المشرع أن يحدد المقصود منه، أو أن يحدد بعض صورته على سبيل المثال.

يعاب على المادة المذكورة تمكينها للجنة الضباط من إنهاء خدمة الضابط الذي أمضى خمس عشرة سنة خدمة، دون أن تحدد إن كان إنهاء الخدمة، سيتم بناءً على طلب من الضابط، أم أن إنهاء الخدمة سيكون كمقوبة له، أم أنه سيتم لغايات المصلحة العليا، ككثرة عدد الضباط في إحدى قوى الأمن، مما يشكل عائقاً وظيفياً، يحول دون السير الأمتل للعمل في قوى الأمن الفلسطينية، مما يدعو إلى وجوب تحديد الحالات التي يمكن فيها للجنة الضباط أن تنتهي خدمة الضابط الذي أنهى مدة خمس عشرة سنة خدمة.

الفقرة الثانية: انتهاء خدمة ضباط الصف والأفراد

تنص المادة (١٧٩) من القانون على: "تنتهي خدمة ضابط الصف والفرد في إحدى الحالات الآتية: ١. إنهاء عقد التطوع. ٢. الاستغناء عن الخدمة. ٣. عدم اللياقة صحياً للخدمة. ٤. الطرد من الخدمة. ٥. صدور حكم نهائي في جناية أو جنحة مخلّة بالشرف أو الأمانة. ٦. الوفاة".

لم يساو المشرع الفلسطيني في القانون بين أحكام إنهاء الخدمة بالنسبة للضباط وبين ضباط الصف والأفراد، كما أن تنظيم أحكام إنهاء خدمة ضباط الصف والأفراد ارتبطت بمعيار التطوع. وفي هذا وردت أحكام المادة (١٨٠) تحت عنوان "انتهاء مدة التطوع"، ذلك أن التطوع هو أحد أنواع الخدمة في قوى الأمن، ولهذا أشار المشرع في الفقرة الأولى من المادة المذكورة إلى "١. تنتهي خدمة ضابط الصف والفرد بانتهاء مدة

تطوعه في الخدمة العسكرية وعدم رغبه في تجديدها، أو لعدم موافقة هيئة التنظيم والإدارة على تجديدها،..".

يعتبر انتهاء مدة التطوع حسب نص المادة المذكورة سبباً لانتهاء الخدمة ذلك أن التطوع عقد بين المتطوع والقوى الأمنية، ويعني التطوع "التعبير الصريح عن إرادة ضابط الصف أو الفرد بالانضمام لإحدى قوى الأمن"، ويعتبر الانضمام لهذه الأخيرة اندماج في الوظيفة العامة، ويتحول هذا الاندماج إلى تكليف للقائمين به، هدفه خدمة الوطن والمواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة وفقاً للقوانين واللوائح والقرارات والتعليمات.

ورد في المادة السابقة (١٨٠)، أنه "تنتهي الخدمة.. أو لعدم موافقة هيئة التنظيم والإدارة على تجديدها.."، وأمام هذا يمكن القول بمنح سلطة جديدة لهيئة التنظيم والإدارة لم تمكنها منها القوانين سابقاً، وقد تم تمكين هيئة التنظيم والإدارة من هذه الصلاحية دون تحديد الأسس التي تقوم عليها، ودون ذكر الأسباب التي تبنى عليها عدم الموافقة، فلم يورد المشرع وجوب التعبير عن رأي القادة الأمنيين في الرغبة في التجديد لضابط الصف أو الفرد، كما لم يرد في القانون أن يكون قرار هيئة التنظيم والإدارة صادراً بناءً على تقارير الكفاءة، مما يوحي بإعطاء مجال لهيئة التنظيم والإدارة لامتلاك سلطة لا تملكها أصلاً كإدارة تنفيذية تعمل على تنفيذ قرارات القيادة العليا.

ورد في المادة (١٨٠)، المذكورة أنه "يجوز لضابط الصف الذي أمضى في الخدمة خمسة عشر سنة، بما في ذلك المدد الإضافية، أن يطلب إنهاء خدمته". وقد تطرق المشرع إلى هذه الوسيلة لإنهاء الخدمة في المادة (١٢٢) المذكورة سابقاً، ونلاحظ أن

المشروع لم يتم بتنظيم الحقوق المنجزة عن الحق في طلب إنهاء الخدمة بالنسبة لضابط الصف على غرار الحقوق التي أقرها للضابط من الحق في راتب تقاعدي، ويمكن القول أن هذا التجاهل لحقوق ضابط الصف في راتب تقاعدي يتم احتساب قيمته بالنسبة إلى عدد السنوات التي قضاها في الخدمة الفعلية يعد خرقاً لحقوقه المالية، ومجالاً لإعساره المالي، مما يدعو المشروع إلى مراجعة أحكام هذه المادة وتمكين ضابط الصف من كافة حقوقه المالية.

المطلب الثاني

الواجبات الوظيفية

تم عنونة الفصل السابع من القسم الأول، بواجبات الوظيفة والأعمال المحظورة، ويمكن تقسيم هذه الواجبات على أساس واجبات القيام بالعمل (الفرع الأول) وواجبات الامتناع عن عمل (الفرع الثاني).

الفرع الأول: واجبات القيام بالعمل

يمكن تقسيم واجبات القيام بعمل بين واجبات الوظائف الإشرافية (الفقرة الأولى)، وواجبات العناصر (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: واجبات الوظائف الإشرافية

تعتبر الوظائف الإشرافية من واجبات القيادة الأمنية العليا، والتي يقصد بها "أعلى مستوى قيادي أمني، لما دون القيادة السياسية، وفي معظم دول العالم، فإن المسؤولية

الأولى عن قيادة الأجهزة الأمنية وتوجيهها تقع على عاتق وزير الداخلية ومن يرتبط به من مسؤولين وقادة أمنيين¹، ويضاف إلى وزير الداخلية وزير الأمن الوطني.

يمكن في هذا الجانب التركيز على دراسة المهام الوظيفية لوزير الداخلية وفق القانون انطلاقاً من الصلاحيات الواردة له في القوانين الأخرى، ذلك أن قانون الخدمة في قوى الأمن لم يحدد بشكل كامل صلاحيات وزير الداخلية، ولا صلاحيات وزير الدفاع والأمن الوطني.

يمكن تبيين صلاحيات وزير الداخلية انطلاقاً من أحكام القانون الأساسي الفلسطيني الذي ينص في المادة (٧١) منه على "يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي: ١- اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها. ٢- الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك. ٣- إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء. ٤- تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته. ٥- يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون".

يتضح من أحكام المادة السابقة أن الوزير يتمتع بالإضافة إلى الصلاحيات السياسية والتشريعية، بصلاحيات التخطيط والإشراف والتنفيذ. ولعل المهام السياسية للوزير تنطبع في قدرته على إدارة عملية اتخاذ القرار السياسي السليم في الظروف العادية

¹ سعد الدين الشهباني: إدارة عمليات الأزمات الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، جامعة نابك للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، الرياض ٢٠٠٥، ص ٤٤.

والاستثنائية وفي قدرته على إعطاء القرار السياسي الصبغة التنفيذية في الميدان الأمني.

يعاب على قانون الخدمة في قوى الفلسطيني، أنه لم يتمكن من تحديد صلاحيات وزير الداخلية بشكل كامل، و بالأخص في العمل الميداني، كما لم يرق القانون بتفصيل ما ورد في المادة الدستورية من صلاحيات، مع العلم أن قانون الخدمة المدنية حدد صلاحيات الوزراء بصورة أكثر دقة.

حدد قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٨، المهام المنوطة بالوزير^١، واعتمدت له مسمى رئيس الدائرة الحكومية، حيث ورد في التعريفات أن المقصود برئيس الدائرة

1 مادة (٣٦): إذا اجتاز الموظف فترة التجربة بنجاح يقوم رئيس الدائرة الحكومية (الوزير) المخصص بتثبيته بقرار في الوظيفة ممن تسارخ مباشرته الممل فيها ويتم إسمار الديوان بذلك.

مادة (٣٥): بشكل رئيس كل دائرة حكومية لجنة برئاسته لتتقيد التقارير السنوية ووضع التقرير العام لكفاية أداء الموظف.
المواد (٣٦ وما يليها): قبول تنظلمات الموظفين، تشكيل لجنة للعرض (النظر في التنظلمات)، التسيب للترقيات داخل السنة الأولى من الموظفين. لمجلس الوزراء، التسيب للترقيات من الفئة الثانية إلى الفئة الأولى. لمجلس الوزراء
مادة (٥٥): يجوز منح شامل الوظيفة مقابل عن الأعمال التي يكلف بها في غير أوقات العمل الرسمية إذا توفر اعتماد مالي مخصص لها، بقرار من رئيس الدائرة الحكومية المختصة بالشروط التالية: ١- أن يكون الممل تنفيذ من الأعمال الطارئة أو الموسمية الملحة التي لا يتسنى أدائها وقت الدوام الرسمي. ب- ألا تتجاوز المبالغ المحفوعة عنها ربع راتب الموظف المعنى. ج- أن يقتصر صرفها على الموظفين التنفيذيين من الفئة الثانية فما دونها على أساس المعانة بساعة. وتحدد اللائحة التنفيذية الأحكام والضوابط والإجراءات للممل في غير أوقات الممل الرسمية.

مادة (٦١) ثانياً: الندب، يجوز بقرار من رئيس الدائرة الحكومية المخصص بالتنسيق مع ديوان الموظفين ندب الموظف مؤقتاً لمدة أقصاها سنة قابلة للتجديد مرة واحدة للممل في دائرة حكومية أخرى بنفس درجة وظيفته أو وظيفة تملوها إذا اقتضت المصلحة العامة بذلك، وتنظم اللائحة القواعد الخاصة بالندب.

الإجراءات والغويات التأديبية

مادة (٦٨): إذا ثبت ارتكاب الموظف مخالفة للقرائن والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها فتوقع عليه إحدى الغويات التأديبية التالية:

١- التوبيخ أو لفت النظر. ٢- الإنذار. ٣- الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يوماً. ٤- الحرمان من الملاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر. ٥- الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون. ٦- الوقف عن الممل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب. ٧- تخفيض الدرجة. ٨- الإنذار بالفصل. ٩- الإحالة إلى المعاش. ١٠- الفصل من الخدمة.

مادة (٧١): ١- تكون إحالة موظفي الفئة الأولى للتحقيق على المخالفات التأديبية بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب من رئيس الدائرة الحكومية للتأديب لها. ب- تتولى التحقيق لجنة يشكلها مجلس الوزراء من موظفين لا تقل درجاتهم عن درجة الموظف المحال للتحقيق. ج- ترفع اللجنة توصياتها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنها وفقاً لحكام هذا القانون.

مادة (٨٢): ١- تكون الإجازة السنوية لموظفي المؤسسات التعليمية بمختلف مستوياتها طبقاً للوائح التي تضعها الدائرة الحكومية المختصة.

الحكومية: الوزير أو رئيس أية مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها.

تتمتع وزارة الداخلية وعلى رأسها وزير الداخلية وفق القانون بدور في إدارة وتوظيف القوات الأمنية، ذلك أن الدولة تتكون من شعب وإقليم وسلطة سياسية ذات سيادة. وتنقسم هذه الأخيرة إلى جزأين:

■ سيادة خارجية: تتمثل بمظاهر حماية الحدود ودرء أي خطر يتهدد وجود الدولة أو حدودها أو مصالحها الخارجية. وهذا من اختصاص الجيوش الثلاث البرية والبحرية والجوية والمخابرات الخارجية.

٢- ويجوز استثناء بموافقة رئيس الدائرة الحكومية المختص منح الموظف الذي يعمل في حقل التعليم إجازة لا تتجاوز عشرة أيام في السنة الواحدة.

مادة (٨٣): لا يجوز تصدير أو تأجيل أو إنهاء الإجازة الاعتيادية السنوية إلا لأسباب قوية تقتضيها مصلحة العمل وبموافق عليها رئيس الدائرة الحكومية المعنية، وفي هذه الحالة يتم الاستفادة من الرصيد المرحل حتى نفاذه مع الإجازة الاعتيادية المستحقة له في السنوات التالية بحيث لا تزيد في سنة واحدة عن ستين يوماً.

الإجازات الدراسية

مادة (٨٦): بما لا يتعارض مع مصلحة العمل يجوز لرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها الموظف الذي أمضى سنتين في الخدمة الموافقة على ١- منح إجازة دراسية بناءً على طلب ٢- منح الإجازة الدراسية لمدة سنة قابلة للتجديد سنوياً بعد أقصى أربع سنوات، ٣- تكون الإجازة الدراسية دون راتب وفقاً للشروط والضوابط التي تتضمنها اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

التوقيف عن العمل

مادة (٩٣): مع مراعاة الأحكام الأخرى لهذا القانون: عند إحالة الموظف للتحقيق يجوز لرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها وقف الموظف عن عمله أو نقله إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها بصفة مؤقتة ريثما ينتهي التحقيق معه.

مادة (٩٩): ١- للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته بطلب خطي إلى رئيس الدائرة الحكومية التابع لها، ٢- يبيت رئيس الدائرة الحكومية المذكور في طلب الاستقالة خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ تقديمها إليه، ٣- تعتبر الاستقالة مقبولة حكماً إذا لم يتم البت فيها خلال المدة المشار إليها في الفقرة (٢) أعلاه، ٤- لا تقبل استقالة الموظف المحال إلى التحقيق إلا بعد انتهائه بنير إحدى عقوبات الفصل أو الإحالة إلى المعاش، ٥- يستمر الموظف في عمله إلى أن يبلغ كتابياً بقرار قبول الاستقالة أو انقضاء الموعد المنصوص عليه في الفقرة (٢) من هذه المادة.

مادة (١٠١): تنتهي خدمة الموظف بإحالاته إلى المعاش في حالتين: - أولاً لأحكام المادتين (٦٨ و ٧٠) من هذا القانون، ٢- بموافقة من رئيس الدائرة الحكومية بناءً على طلب خطي من الموظف شرطه إلا يقل عمره عند تقديمه هذا الطلب عن خمسين سنة وبشرط استيفاء الحد الأدنى من السنوات لاستحقاق معاش التقاعد.

أحكام عامة وتنفيذية

مادة (١٠٣): ٢- تشكل بقرار من رئيس كل دائرة حكومية بالتنسيق مع ديوان الموظفين لجنة أو أكثر للنظر في نقل موظفيها وفقاً للقواعد والأحكام المشار إليها في الفقرة (١) أعلاه.

مادة (١٠٥): ١- للموظف أن يتنظم لرئيس الدائرة الحكومية من أي قرار إداري وذلك خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه به.

▪ سيادة داخلية: تتمثل بمظاهر الحفاظ على النظام العام والأمن الداخليين.

تعتبر وزارة الداخلية أهم الوزارات السيادية على المستوى الداخلي لأي بلد مستقل، ذلك أنها (الوزارة) التي تشرف على شقين رئيسيين من دعائم سيادة الدولة سواء الشق المدني، أو الشق الأمني. وبالتالي فإن المهام المنوطة بوزير الداخلية تنقسم إلى مهام أمنية وأخرى مدنية.

يمكن التعرف على دور ووظائف وزارة الداخلية في توظيف قطاع الأمن من إعطاء صورة شاملة عن قوات الأمن الفلسطينية وبالأخص قوى الأمن الداخلي، والتي لديها الإمكانيات الأمنية المطلوبة لتطبيق القانون والنظام، ووضع الخطوات الابتدائية لكيفية تحقيق ذلك، ويعتبر وزير الداخلية رئيس عملية إدارة قطاع الأمن الداخلي، كونه يرأس وزارة الداخلية، ويشرف وزير الداخلية على تقييم وتحليل الواقع الأمني بمجمله، ويشرف كذلك على عملية التخطيط وبسهر على صحة تنفيذ الخطط الاستراتيجية المقررة.

تأخذ وزارة الداخلية على عاتقها نظرية تحقيق الأمن بواسطة ما يمكن تسميته "نظرية التعامل الأمني مع الواقع"، بعيداً عن التخطيط بعيد المدى، وذلك نظراً للظروف الخاصة لمتطلبات تحقيق القانون والنظام.

تسعى الوزارة إلى ما سبق حتى يتمكن الفلسطينيون من الشعور بالأمن والأمان في منازلهم، وفي الشوارع، وأنهم محميون بقوات الأمن التي تعمل طبقاً لأعلى مستويات فرض القانون، والتي من شأنها أن تحمي حقوق الإنسان الأساسية وتأمين احتياجات الشعب الفلسطيني ليتمكن من العيش في سلام مع جيرانه، وتنفيذاً للتعهدات الدولية "مثل خارطة الطريق".

ومن جانبها يجب أن تنتظر وزارة الداخلية إلى عمل قوات الأمن الفلسطينية، ضمن نص نظام العدالة الجنائية الشامل والذي يوحد قوات الأمن الجاري العمل على تحسين مقوماتها وأدائها، بالإضافة إلى سعيها لتفعيل عمل القضاء عبر وحدات الشرطة القضائية الداعمة لعمله، وعبر تحسين نظام التأهيل والإصلاح، والذي يتماشى مع الاتفاقيات الدولية.

حدد القانون بعض صلاحيات وزير الداخلية والمتعلقة بتعيين رؤساء الأجهزة الأمنية، كما تم ذكره سابقاً، وأبرز الواقع العملي إشراف وزير الداخلية عبر وزارته على الأعمال التالية:

- الأعمال الشرطية.
- رد الأزمة (الاعتقال المحفوف بالمخاطر) ومواجهة الإرهاب.
- المخابرات الجنائية الداخلية.
- أمن الحدود (متلائم مع الاتفاقيات الدولية). الأمن الجمركي.
- الأمن الاقتصادي.
- حماية المنشآت.
- الدفاع المدني بما فيه الإسعافات الأولية ومكافحة الحريق.
- مراكز التأهيل والإصلاح (السجون).
- دعم القضاء. عبر الشرطة القضائية وفق قرار مجلس الوزراء لسنة ٢٠٠٥.
- الدعم الإداري والسياسي.

ومن خلال تقييم الوضع يصح القول أنه "في ظل غياب قانون فلسطيني للشرطة الفلسطينية"، يحدد بشمول صلاحياتها، نكاد نكون صلاحيات الشرطة الفلسطينية مزيجاً

ما بين القوانين الصادرة من العهدين الأردني والمصري، وبعض القوانين الفلسطينية، التي تنطرق بصورة جزئية إلى بعض الوظائف والمهام¹.

تعتبر الشرطة العنصر الجوهري والفاعل ضمن وزارة الداخلية وتوفر الشرطة جميع الخدمات الشرطية لتطبيق الأمن والأمان والقانون ومفهوم النظام العام، مستخدمة مناهج المجتمع والمخبرات التي تساعد الشرطة، وهكذا فإن كل التشكيلات الأمنية الأخرى في قوى الأمن الفلسطينية الداخلية، مطالبة بأن تدعم جهود الشرطة المدنية الفلسطينية.

يتطلب القانون والنظام والأمن، ضمن قاعدة القانون، إنشاء قدرات مخبرات فلسطينية جنائية داخلية، ومرتبطة مع التحقيقات الجنائية، بما يجعل تطبيق القانون يركز على انتهاكات القانون الجنائي، وحثاً تقوية حماية الحقوق الإنسانية والمدنية. وستكون مفاتيح الوظائف في هذه المديرية في يد الأمن الوقائي، فبينما تركز مديرية الأعمال الشرطية على الانتهاكات الجنائية والتحقيقات المحلية، فإن مديرية الأمن الوقائي تركز على الجرائم والتحقيقات على المستوى الوطني.

يخدم في وزارة الداخلية قسم الخطط الإستراتيجية "وحدة التخطيط والتطوير"، كهيئة تخطيط إستراتيجي توفر النصيحة الأمنية الوطنية والإستراتيجيات، وتوضح الاتجاهات الأمنية للرئيس ولرئيس الوزراء ولوزير الداخلية كي تكون الخطط والأعمال الشرطية قابلة للتنفيذ، و يدعم قسم الخطط الإستراتيجية عمل وزارة الداخلية بواسطة مجموعة استشاريين تقنيين.

¹ فراس ملحم ومعين البرغوثي، مرجع سابق، ص. ٢٧.

يعد قسم الخطط الإستراتيجية، رأس التخطيط للوصول إلى الحالة النهائية للخطة الأمنية الفلسطينية، ويوجد حالياً في وزارة الداخلية وحدة التخطيط الإستراتيجي، كما يوجد فيها أيضاً وحدة التخطيط والتطوير.

الفقرة الثانية: واجبات العناصر

تحدد المادة (٨٨) من القانون اليميني الواجب أداءه من الضابط^١، وقد تم تعريف هذا اليمين حسب المادة المذكورة بأنه "يمين الإخلاص والولاء لفلسطين.."، والملاحظ أنه تم تجاهل الحديث عن الولاء والإخلاص للواجب الوظيفي المحمول على عاتق العاملين في قوى الأمن، خاصة وأن جل القسم يتعلق بـ"الحفاظ على السلاح والشرف العسكري والقوانين والأنظمة والقيام بالواجبات الوظيفية والوطنية بشرف وأمانة وإخلاص، وتنفيذ الأوامر.."، وهنا يمكن التساؤل إن اعتبر المشرع أن فلسطين كأساس وكمحل للواجب الوظيفي تعني بالضرورة الواجب الوظيفي بذاته، لذا قصر المشرع تسمية اليمين على يمين الولاء والإخلاص لفلسطين، والحال أن قسم الولاء والإخلاص لفلسطين هو قسم كل الفلسطينيين الأشراف والأحرار.

يمكن الإشارة أن صيغة اليمين لا تتضمن كلمة فلسطين، كما أنها لا تتضمن كلمة الولاء، إنما يتم افتتاح اليمين بـ"أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن والشعب.."، مما يوجب على المشرع تعديل عنوان اليمين بما يتوافق و محتواه ومضمونه الذي يركز على يمين الإخلاص للوطن والحفاظ على الواجب الوظيفي.

² يمكن الإشارة إلى المادة (١٦٧) من القانون والتي تنص على نفس اليمين ويودجها ضباط المصف والأفراد.

ورد في نص اليمين الوارد في المادة (٨٨)، "وأحافظ على سلاحي وشرفي العسكري..."، ويعتبر هذا الحفاظ من أؤكد واجبات رجل الأمن، لكن السؤال المطروح هنا ما المقصود بالشرف العسكري؟.

يعتبر الشرف العسكري ميزة العمل العسكري، وهو أساس التكليف الوظيفي، وهو معيار الخدمة للوطن والمواطن، فالشرف العسكري هو الشرف المحمول في الميدان، وهو الشرف المحمول في المعسكرات والثكنات والكتائب والسرايا، وهو الشرف المحمول في التعامل مع المواطن، وهو الشرف المحمول في التعامل مع الزميل في العمل ومع المسؤول المباشر ومع القيادة العليا.

لم يحدد المشرع الفلسطيني المقصود بالشرف العسكري، كما لم يورد الفقه تعريفاً للشرف العسكري، ويبقى تعريفه مستعصياً، كونه يرتبط بالحالة والواقعة والزمان والمكان الذي يتواجد فيه العسكري.

تنص المادة (٨٩) من القانون على "الوظيفة العامة في أية قوة من قوى الأمن تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة الوطن والمواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة، وفقاً للقوانين واللوائح والقرارات والتعليمات، وعلى الضابط مراعاة أحكام هذا القانون واللوائح والقرارات والتعليمات الصادرة بمقتضاه وعليه كذلك: ١. أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، ويجوز تكليفه بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين إذا اقتضت مصلحة العمل بذلك. ٢. أن يتعاون مع زملائه في أداء الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة. ٤. أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب لها."

نشير بداية إلى تكرار نفس أحكام هذه المادة، وذلك من خلال أحكام المادة (١٦٨) من القانون الواردة القسم الثاني منه.

تتنوع أوجه بدء الخدمة في قوى الأمن، سواء بالتطوع أو الخدمة الإلزامية، أو الخدمة الاحتياطية، وهي وإن بدأت في إحدى هذه الصور، إلا أنها لا تعدوا أن تكون تكليفاً للقائمين بها، وهذا هو ديدن الوظيفة العامة، ذلك أن هذه الأخيرة هي خدمة للوطن والمواطن، والخدمة تكليف للقائمين بها وإن كانت تطوعاً.

بعد مفهوم المصلحة العامة الوارد في الفقرة الأولى من هذه المادة مفهوماً فضفاضاً، ليناً، متغيراً من زمن إلى زمن، ومن مكان إلى آخر، ويعتبر تحقيق المصلحة العامة وفقاً لأحكام القانون صعباً في بعض المجالات، لذا كان لزاماً على المشرع أن ينص على "هدفها تحقيقاً للمصلحة العامة بما لا يتعارض وأحكام القانون"، ذلك أن النص التشريعي يوصف بعدم الكمال لغموض بعض قواعده وغياب البعض الآخر خاصة مع تغير الظروف المحيطة بالقاعدة القانونية.

تفرض المادة المذكورة على القائمين على الخدمة في قوى الأمن تخصيص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته"، ويمكن القول وأمام امتلاك عديد العناصر من قوى الأمن صفة الضبط القضائي، بوجوب أن يخصصوا وقتهم كاملاً لأداء واجبات الوظيفة التي هي تكليف، ذلك أن وظيفة الخدمة في قوى الأمن هي خدمة للوطن والمواطن.

كما تنص المادة (٨٩)، على "ويجوز تكليفه بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.."، ويصح القول هنا، وأمام اعتبار الخدمة تكليف وخدمة، بجواز الاستعانة برجل الأمن لأداء مهام وظيفية يكون

قادراً على أدائها، دون التأثير على حياته وحياة أبنائه، وأسرته بشكل كبير، ودون التأثير كذلك على قدراته المالية، ويعتبر التكليف خارج أوقات العمل الرسمية تكليفاً إضافياً، يتوجب من خلاله تكريم رجل الأمن القائم به من خلال المكافآت والحوافز، ولعل هذا ما يتم تجاهله كثيراً من قبل القادة القائمين على تكليف العناصر بالعمل الإضافي.

يؤكد الواقع أن من يتم تكليفه بالقيام بواجبات إضافية هم العناصر الأكثر كفاءة، والأكثر حرصاً على خدمة الوطن والمواطن، مما يفرض تخصيص مكافآت لهم تتناسب وعطائهم المهني، ويعتبر هذا من واجبات القيادة التي يتوجب عليها مكافأة المحسن على قدر إحسانه.

تنص المادة المذكورة (٨٩) على "٢. أن يتعاون مع زملائه في أداء الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة.."، ويمكن هنا الإشارة إلى حسن أداء المشرع بالتأكيد وجوب التعاون مع الزملاء، ولكن ما يؤخذ على هذه الفقرة قصر واجب التعاون مع الزملاء في أداء الواجبات العاجلة، ذلك أن التعاون يجب أن يكون قائماً بين الزملاء بشكل دائم، وأن يتم التأكيد عليه في الواجبات العاجلة.

ينص البند الثالث من المادة المذكورة على " أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، ويتحمل الضابط مسؤولية الأوامر التي تصدر منه، وهو المسؤول عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه..".

تدخل أحكام البند الثالث المذكور ضمن أحكام الضبط والربط العسكريين، وضمن واجب احترام القرارات والأوامر والالتزام بتنفيذها، وقد تم التنصيص على وجوب تنفيذ القرارات والأوامر الصادرة وفق أحكام القوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها.

يتوجب بداية أن تكون الأوامر والقرارات الصادرة عن الضابط المسؤول موافقة لأحكام القانون، أي واجب أن تكون شرعية (موافقة لأحكام القانون)، وأن تكون مشروعة (أي صادرة عن جهة مختصة في حدود القانون).

يعتبر القانون هو المرجعية للوائح والتعليمات التي يجب أن تصدر الأوامر والقرارات بناءً عليها، و تعتبر اللوائح والتعليمات جزءاً من التشريع، طالما أنها صادرة عن سلطة مختصة، ويجب في هذه الأخيرة أن تكون موافقة لأحكام التشريع وإلا اعتبرت باطلة، ويجب أن تحترم الأوامر والقرارات العسكرية، منطوق أحكام التشريع وأن تصدر تطبيقاً له.

لعل الإشكال المطروح هنا إذا ما صدر أمر أو قرار عسكري وفق أحكام لائحة تنظيمية أو تعميم إداري، وكان هذا الأخير مخالفاً لأحكام القانون، فما هو حكم القرار الصادر؟، وما هو حكم رفض تنفيذ هذا القرار أو الأمر بحجة مخالفته للقانون؟.

يمكن الإشارة إلى أنه "لا يعذر الجاهل بجهله للقانون"، وأن القرينة القانونية مفادها بمعرفة الشخص صاحب الأهلية بقواعد القانون التي يتوجب عليه احترامها.

يعتبر بطلان اللائحة أو التعميم المخالف للقانون سبباً لإبطال القرار، ولكنه لا يعتبر سبباً أو مبرراً لمخالفة بعض الأوامر أو عصيانها، إلا إذا تعلق الأمر أو القرار بالاعتداء على حياة الأفراد أو ممتلكاتهم بصورة غير شرعية. ذلك أنه كان لزاماً على المشرع أن يفرض على الشخص الخاضع للأمر العسكري "أن ينبه على المسؤول بمخالفة الأمر العسكري للقانون، فإن لم يتقبل مصدر الأمر التنبيه وجب على الخاضع إلى الأمر أن ينفذه"، إلا إذا تعلق التنفيذ بالاعتداء على حياة الأفراد أو الجماعات أو

ممتلكاتهم وكان الأمر الصادر بهذا الاعتداء مخالفاً للقانون، حينها وجب على العنصر رفض الأمر العسكري بعد التنبيه على الضابط المسؤول بأن الأمر مخالفاً للقانون.

تتطابق أحكام المادة المذكورة (٨٩)، مع أحكام المادة (١٦٧) الواردة في القسم الثاني من القانون تحت عنوان " واجبات ضباط الصف الأفراد والأعمال المحظورة".

الفرع الثاني: واجبات الامتناع عن عمل

ذكر المشرع واجبات الامتناع عن عمل تحت عنوان (المحظورات)، وتم تقسيم المحظورات في القانون إلى قسمين، قسم خاص بالأعمال المحظورة على الضباط ورد في القسم الأول من القانون في المواد (٩٠) إلى (٩٣)، وقسم خاص بالأعمال المحظورة على ضباط الصف والأفراد، ورد في القسم الثاني من القانون في المواد (١٦٩) إلى (١٧٣) منه، والملاحظ عند قراءة هذه المواد انبثاها جميعاً على التكرار والإعادة، مما يسئ للبنية الهيكلية للقانون ككل، إذ يتكرر الحال في عديد مواد القانون وذلك للخطأ الرئيسي الذي بني عليه القانون في تقسيم مواده إلى مواد تتعلق بالضباط وأخرى تتعلق بضباط الصف والأفراد. ويمكن تقسيم هذه المحظورات عموماً إلى محظورات مالية (الفقرة الأولى)، ومحظورات غير مالية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المحظورات المالية

حظرت مواد القانون في "المادة (٩١) والمادة (١٧٢)"، على كل من الضباط وضباط الصف والأفراد القيام بالعمل للغير بمقابل أو بدون مقابل ولو في غير أوقات العمل الرسمية، وأحالت مواد القانون للائحة التنفيذية تحديد القواعد والأحكام التي يجوز للضباط وضباط الصف والأفراد أدائها في غير أوقات العمل الرسمية بما لا يضر أو يتعارض أو يتناقض مع واجبات الخدمة العسكرية أو مقتضياتها، ولعل

اللائحة المنتظرة ستتنص على تخويل الوزير المختص، أو مدير الجهاز الأمني، أو رئيسه، صلاحيات الإذن للعناصر بالقيام بالأعمال المأجورة، أو غير المأجورة، وفق الشروط التي حددها القانون. و تتمثل هذه الشروط في:

- عدم الإضرار بالخدمة العسكرية.
- عدم التعارض مع الخدمة العسكرية.
- عدم التناقض مع الخدمة العسكرية.

نطرت المواد (٩٣) و (١٧٢) لمحظورات مالية على كل من الضباط وضباط الصف والأفراد، وذلك بخصوص حظر شراء العقارات والمنقولات من الجهات الإدارية أو القضائية في الدائرة التي يؤدي فيها العنصر وظيفته، وكذلك حظرت مزاوله الأعمال التجارية أو الصناعية من أي نوع، وبوجه خاص أن تكون له أي مصلحة في أعمال أو مناقصات أو مقاولات تتصل بأعمال وظيفته، كما حظرت هذه المواد استئجار الأراضي والمباني وأي عقارات أخرى بقصد استغلالها في الدائرة التي بها وظيفته وحظرت الاشتراك في تأسيس الشركات أو عضوية مجالس إدارتها أو أي منصب آخر فيها، ما لم يكن مندوباً عن قوة من قوى الأمن فيها. وحظرت هذه المواد أعمال المضاربة في البورصات على الضباط وضباط الصف والأفراد وكذلك لعب الميسر في الأندية أو القاعات المخصصة للضباط أو ضباط الصف والأفراد أو المحال العامة أو الملاهي.

يمكن القول أمام جل هذه المحظورات أنها محظورات تهدف إلى منع استغلال أو استثمار الوظيفة العامة لغاية تحقيق أرباح أو فوائد شخصية، فالمنع أو التحجير لا يتعلق بالقيام بمثل هذه الأعمال المالية أو التجارية، إنما يتعلق باستغلال الوظيفة العامة أو استثمارها للإثراء، وقد أصاب المشرع بهذا التحجير، إلا أنه أهمل التحجير أو منع

العنصر من أن يقدم أية معلومات لأي كان حول كل ما ذكر، بمقابل أو بدون مقابل، تجنباً للمحابة، وتجنباً لتفضيل شخص على آخر في غير الصور التي ينص عليها القانون.

بالإضافة إلى هذه المحظورات المالية البحتة فقد حظر المشرع على الضباط وضباط الصف والأفراد "لعب الميسر في الأندية أو القاعات المخصصة لهم..". وبعد هذا الحظر حظراً أخلاقياً إذ يتنافى لعب الميسر مع أخلاقيات العسكري، لما يمكن أن يؤدي به هذا الداء الاجتماعي إلى الإساءة إلى شرف وكرامة الخدمة في قوى الأمن، وكان لزاماً على المشرع حظر لعب الميسر بصورة مطلقة وليس فقط في الأندية أو القاعات المخصصة.

الفقرة الثانية: المحظورات غير المالية

تنص المادة (١٣٠) من القانون على أنه "لا يجوز للضابط الذي انتهت خدمته أن يخدم في قوات عربية أو أجنبية إلا بعد مضي ثلاث سنوات من انتهاء خدمته في قوى الأمن وبعد الحصول على إذن خاص من الوزير المختص وتصديق الرئيس".

ورد هذا الحظر ضمن مواد الفصل الحادي عشر من القسم الأول للقانون، ولم يورده المشرع ضمن قواعد المحظورات على الضباط، ويمكن الإشارة إلى أن المشرع لم يفرض هذا الحظر على ضباط الصف والأفراد، والحال أن مهام بعضهم يمكن أن تتجاوز بكثير من حيث أهميتها مهام عديد الضباط. إلا أن المشرع لم يجعل هذا الحظر مطلقاً، حيث مكن الضابط الذي انتهت خدمته أن يخدم في قوات عربية أو أجنبية وفق الشروط التالية:

- أن يمضي على انتهاء خدمة الضابط ثلاث سنوات.

- أن يحصل على إذن خاص من الوزير المختص.

- أن يصادق الوزير على الإذن الخاص.

أوضحت كل من المادة (٩٠) والمادة (١٦٩) من القانون المحظورات على الضباط

وضباط الصف والأفراد أثناء الخدمة العسكرية وقد أوردتها كما يلي:

١- إبداء الآراء السياسية والاشتغال بالسياسة أو الانتماء إلى الأحزاب أو الهيئات أو

الجمعيات أو المنظمات ذات الأهداف السياسية.

٢- الاشتراك في المظاهرات والإضرابات.

٣- الاشتراك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية.

٤- عقد اجتماعات لانتقاد أعمال السلطة الفلسطينية.

يتضح من خلال قراءة هذه المحظورات التصاقها بالجانب السياسي والعمل والاشتغال بالسياسة.

ينطلق العمل السياسي من الإحساس بالانتماء والولاء للجهة السياسية التي يعمل لأجلها، أو للفكر السياسي الذي يدافع عنه.

يتمتع الشعب الفلسطيني بخاصية حرية ممارسته للعمل السياسي، خاصة في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، إلا أنه لا يجوز لرجل الأمن أن يتمسك بهذه الحرية، وهو مقيد بقواعد تحظر عليه العمل السياسي فيمكن القول أنه لا يجوز بحال من الأحوال اشتغال رجل الأمن بالسياسة، أو الانتماء إلى الأحزاب السياسية، ذلك أن تغليب الاشتغال بالسياسة وبالأخص الانتماء إلى حزب سياسي معين، قد يؤدي إلى تغليب المصالح الفئوية والحزبية على حساب متطلبات العمل الأمني والخدمة في قوى الأمن

^٢ عادل الطبطبائي: "الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية: دراسة مقارنة"، ط١، جامعة الكويت، الكويت ٢٠٠٠، ص ١٣٣-١٣٧.

ككل، بل وكذلك على حساب نزاهته، مما يشكل خرقاً ليمين الإخلاص والولاء وحنثاً به.

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا حول مدى نزاهة رجل الأمن الذي يشغل بالسياسة تجاه القضايا والحالات الأمنية التي يتعامل معها؟، أو كان واجباً عليه معالجتها، إذا ما تعارضت مصالحه الحزبية مع الحلول الواجبة لهذه القضايا؟، فهل سيتعامل رجل الأمن معها بحيادية ومهنية وتجرد أم أنه سيغلب إحساسه وانتمائه الحزبي؟.

عدد القانون المحظورات الخاصة بميدان العمل، والتي تتعلق بواجبات الوظيفة العامة والمهنية العالية، وبواجب الحفاظ على السر المهني وحظر المشرع على رجل الأمن في المواد المذكورة ما يلي:

- ١- الإفشاء بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية.
- ٢- الاحتفاظ لنفسه بأي وثيقة أو ورقة من الوثائق أو الأوراق الرسمية أو صورة عنها.
- ٣- مخالفة إجراءات الأمن الخاص والعام التي يصدر بها قرار من الوزير المختص.
- ٤ - أن يوسط أحد أو يقبل الوساطة في أي شأن خاص بوظيفته أو أن يتوسط عسكري أو لموظف آخر في أي شأن من ذلك.
- ٥ - الاتصال مع أي جهة غير فلسطينية إلا وفقاً لتعليمات الجهات المختصة ذات العلاقة.
- ٦ - إصدار تصريحات لوسائل الإعلام إلا بموجب تفويض رسمي من الوزارة المختصة.

أمام كل هذا ولتفعيل انطباق هذه المحظورات أورد المشرع جزاءات لمخالفة أحكام قانون الخدمة في قوى الأمن يمكن دراستها من خلال دراسة حول الأحكام العسكرية في قانون الخدمة والقوانين الفلسطينية المعنية في هذا الميدان.

التوصيات

- ١- إضافة مواد على شكل قواعد أو مبادئ عامة للقانون تبين الأهداف الإستراتيجية العامة لقوى الأمن الفلسطيني، كما تشكل مرجعاً عند الحاجة إلى تفسير بعض مواده.
- ٢- إعادة البنية الهيكلية للقانون، على أساس الهيكلية، الوظائف، الحقوق والواجبات، والمسؤولية.
- ٣- رجوب خلق التناغم بين أحكام القانون ورفع التضارب الموجود فيها خاصة فيما تعلق بالحق في الإجازات والصلاحيات المخولة للوزير والقادة الأمنيين.
- ٤- رجوب إنجاز اللوائح التنفيذية للقانون.
- ٥- حذف المواد المكررة في القانون والناجمة عن التقسيم الحالي له خاصة في المواد (٩٠) وما يليها و(١٦٩) وما يليها.
- ٦- إعادة بناء القانون على أساس تحقيق مبدأ المساواة خاصة في الحق في الترقية بالنسبة لحملة الشهادات العلمية.
- ٧- توحيد صور التعيين في الخدمة العسكرية.
- ٨- توضيح المقصود بالتطوع.
- ٩- إعادة عنوانة القسم أو إعادة صياغته وإضافة واجب الإخلاص للواجب الوظيفي.
- ١٠- رجوب التركيز على واجب الحفاظ على السر المهني في أحكام القانون وخاصة في المحظورات.
- ١١- تحديد الأسبقية في القيادة بشكل دقيق إذا ما تساوت الرتب بين نفس النوع وإذا ما تساوت الأقدمية بينهم.

١٢- إزالة المواد التي لا تمس للواقع بصلته كالحديث عن وزير الأمن الوطني وإناطة مهامه بالقائد العام.

١٣- وجوب تفعيل بعض مواد القانون كالمادة (١٢٢) التي تنطرق إلى الحق في طلب إنهاء الخدمة، ووجوب تمكين ضابط الصف الذي قضى أكثر من ١٥ سنة خدمة...، من الحق في راتب تقاعدي مساواة بالضابط.

١٤- وجوب أخذ القانون وضع المرأة العسكرية بعين الاعتبار وتمكينها من حقوق تتناسب وطبيعتها وقدراتها.

١٥- توضيح المقصود بالرتبة الشرفية حيث تغيب فعلياً الفائدة العملية من وجودها.

١٦- وجوب تضمين القانون أحكاماً تنصف العسكريين من حملة الشهادات العليا على أساس التخصص والحاجة خدمة للمؤسسة العسكرية وسعياً إلى تطويرها.

١٧- وجوب تضمين أحكاماً للقانون تحدد هيكلية ووظائف بعض الهيئات العسكرية المركزية كهيئة التنظيم والإدارة، والإدارة المالية، وهيئة الإمداد والتجهيز، والتسليح.. وغيرها.

١٨- لم يتطرق القانون إلى تركيبة لجان الضباط الفرعية كما لم يحل إلى اللوائح التنفيذية مما يوجب تعديله كي يتم تحديد كيفية تشكيلها أو أن يحل إلى اللوائح التنفيذية للقانون.

١٩- وجوب إعطاء وصفاً (تعريفياً) مقتضياً لكل قوة من قوى الأمن الداخلي وترك التفاصيل لقانون كل قوة أمنية.

المصادر والمراجع

المصادر:

القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣ والمعدل لسنة ٢٠٠٥.

قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٨ بشأن الدفاع المدني.

قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١.

قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥.

قانون المخبرات العامة رقم (١٧) سنة ٢٠٠٥.

قرار بقانون المتعلق بالأمن الوقائي لسنة ٢٠٠٧.

المراجع:

جهاد حرب: "الأمن القومي الفلسطيني: محاولة في فهم التحديات"، في: "الأمن القومي الفلسطيني: الرؤية والبناء المؤسسي"، تحرير: محمد المصري، كتاب الرؤيا (١)، المركز الفلسطيني للبحوث والدراسات الإستراتيجية، رام الله ٢٠٠٨

رولاند فريديريك، أرنولد لينهولد، فراس ملح: "التشريعات الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية بشأن القطاع الأمني"، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠٠٨

سعد الدين الشهراني: "إدارة عمليات الأزمات الأمنية"، مركز الدراسات والبحوث، جامعة نايف للعلوم الأمنية، ط ١، الرياض ٢٠٠٥.

عادل الطيببائي: "الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية: دراسة مقارنة"، ط. ١، جامعة الكويت، الكويت، ٢٠٠٠.

عبد الفتاح الربيعي: "دليل الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية"، ط ١، ٢٠٠٨.

عبد الكريم نافع: "الأمن القومي"، مطبوعات دار الشعب، القاهرة ١٩٧٥.

عمر بدريه: "مقدمة حول النظريات والأبعاد في المفاوضات الإسرائيلية الفلسطينية نحو اتفاقية (اتفاقيات) الحل النهائي"، ٢٠٠٥.

فراس ملحم، معين البرغوثي: "الإطار القانوني الناظم لقطاع الأمن في فلسطين: دراسة تحليلية للتشريعات الصادرة بعد العام ١٩٩٤"، سلسلة القانون والأمن (٢). معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، ٢٠٠٩.

فيصل بن معيض آل سمير: "استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني"، مركز الدراسات والبحوث بجامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض ٢٠٠٧.

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة: "تقرير موجز عن سياسة الأمن القومي"، ٢٠٠٥.

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة: "أجهزة المخابرات". سلسلة تقارير موجزة، ٢٠٠٦.

معهد الحقوق بجامعة بيرزيت: "التشريعات النازمة لقطاع الأمن في فلسطين والصادرة قبل العام ١٩٩٤"، سلسلة القانون والأمن (١)، ٢٠٠٩.

معين البرغوثي، رشاد توام: "النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية: التشريعات النازمة للأمن والقضاء الثوري"، سلسلة القانون والأمن (٣)، معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، ٢٠١٠.

