



جامعة النجاح الوطنية  
كلية الدراسات العليا

## الأساس القانوني لتنظيم الأجهزة الأمنية من منظور التشريعات الفلسطينية

إعداد

أحمد رمزي عبد الستار خويرة

إشراف

د. عمر البزور

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام،  
من كلية الدراسات العليا، في جامعة النجاح الوطنية، نابلس - فلسطين.

الأساس القانوني لتنظيم الأجهزة الأمنية  
من منظور التشريعات الفلسطينية

إعداد

أحمد رمزي عبد الستار خويرة

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ 2025/02/06م، وأجيزت:

  
التوقيع

  
التوقيع

  
التوقيع

د. عمر البزور

المشرف الرئيسي

د. مرسي عبد الرازق

الممتحن الخارجي

د. نور عدس

الممتحن الداخلي

## الإهداء

الى الأهل والاقارب والأصدقاء، الى الزملاء الأفاضل...

الى روح شهداء وطننا الحبيب.. أهدي لكم رسالتي هذه.

## الشكر والتقدير

أتوجه بالشكر الجزيل على قبول مناقشة رسالة الماجستير لكل أعضاء اللجنة المحترمين المؤلفين من الدكتور المشرف عمر البزور؛ وكل من أعضاء اللجنة الكرام.

## الإقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل عنوان:

### الأساس القانوني لتنظيم الأجهزة الأمنية من منظور التشريعات الفلسطينية

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة هي نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه  
حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أية درجة أو لقب علمي  
أو بحثي لدى أية مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

اسم الطالب: أحمد رزق عبد الستار قوبيرة

التوقيع: أحمد رزق

التاريخ: 6/2/2025

## فهرس المحتويات

ج	الإهداء .....
د	الشكر والتقدير .....
هـ	الإقرار .....
و	فهرس المحتويات .....
ح	الملخص .....
1	المقدمة .....
2	إشكالية الدراسة .....
3	أسئلة الدراسة .....
3	أهمية الدراسة .....
4	اهداف الدراسة .....
4	منهجية الدراسة .....
5	الدراسات السابقة .....
7	التعقيب على الدراسات السابقة .....
8	<b>الفصل الأول: الإطار الناظم للأجهزة الأمنية الفلسطينية</b> .....
9	المبحث الأول: ماهية القطاع الأمني الفلسطيني .....
9	المطلب الأول: مفهوم الامن .....
17	المطلب الثاني: طبيعة مهام الأجهزة الأمنية ودورها .....
24	المبحث الثاني: علاقة الأجهزة الأمنية مع المؤسسات الأخرى والرقابة عليها .....
24	المطلب الأول: علاقة الأجهزة الأمنية بالمؤسسات الأخرى في الدولة .....
27	المطلب الثاني: الرقابة على مهام الأجهزة الامنية .....
32	<b>الفصل الثاني: الإطار القانوني والمؤسسي للأجهزة الأمنية الفلسطينية</b> .....

33.....	المبحث الأول: التشريعات السارية على الأجهزة الأمنية الفلسطينية
33.....	المطلب الأول: مقومات واقع الامن والعقيدة الأمنية
37.....	المطلب الثاني: الإطار القانوني للقطاع الأمني الفلسطيني
53.....	المبحث الثاني: المحددات القانونية في عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية
53.....	المطلب الأول: اصلاح القطاع الأمني الفلسطيني
55.....	المطلب الثاني: نموذج المؤسسة الأمنية في ظل دولة فلسطينية مستقلة
58.....	الخاتمة
61.....	المراجع العلمية
b .....	Abstract

# الأساس القانوني لتنظيم الأجهزة الأمنية من منظور التشريعات الفلسطينية

إعداد

أحمد رمزي عبد الستار خويرة

إشراف

د. عمر البزور

## المخلص

هدفت هذه الدراسة الى بيان دور المؤسسة الأمنية في تحقيق بيئة ملائمة في الدولة الفلسطينية لضمان الاستقرار، وذلك عن طريق البحث في المرجعيات الدستورية لتنظيم الأجهزة الأمنية، وتوضيح دور المؤسسة الأمنية في بناء دولة مستقلة، وجاءت أهمية هذه الدراسة لاقتراح تطوير الهيكل التنظيمي للأجهزة الأمنية، في ضوء متطلبات الأمن بمفهومه الشامل، حيث تشير الكثير من الدراسات السابقة والحديثة الى أن الهياكل التنظيمية الحديثة أو التقليدية للأجهزة الأمنية تواجه عدة صعوبات او تحديات حالية ومستقبلية في ضوء المتغيرات والتعديلات القانونية المعاصرة.

**الكلمات المفتاحية:** تنظيم الأجهزة الأمنية، التشريعات الفلسطينية، الأطر الدستورية، المؤسسات الأمنية، الهيكل التنظيمي، التحديات القانونية.

## المقدمة

يعد القطاع الأمني والذي يتمثل في الأجهزة الأمنية للدولة صمام الأمان الذي يحمي المشروع الوطني والسياسي لأي دولة، وهو الحارس الذي لا يغفل في سبيل حماية المصالح الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع الذي ينتمي إليه، ومن هنا كان لزاماً على هذا القطاع أن يجوز على ثقة المجتمع المطلقة حتى يكون قادراً على تأدية مهامه على أكمل وجه، حيث أن هذه الثقة توفر له بيئة العمل المثالية، ومساعدة المجتمع ككل في سبيل النهود بالمشروع الوطني والسياسي، وتحقيق التنمية المستدامة على كل الأصعدة (خطاطبة، 2013).

وتتأثر تنظيمات الأجهزة الأمنية بعدة عوامل ومتغيرات حديثة تؤثر على كفاءتها وقدرتها على الابتكار في أداء مهامها، لقد شهد مفهوم الأمن تحولاً ملحوظاً تماشياً مع الظروف والاتجاهات المتنوعة، وقد أدت هذه التغيرات إلى تأثيرات واضحة على تنظيم الأجهزة الأمنية التقليدية، حيث أصبحت تتضمن وحدات إدارية متخصصة، كما تضم هذه التنظيمات أفراداً مدربين بشكل خاص للعمل في تلك الوحدات، مما يسهم في تحقيق نتائج أفضل تلبي احتياجات عمليات الشرطة المتجددة.

حيث أن جوهر الإصلاح في ظل تطور مفهوم التنمية الحديث إثر التغيير الذي طرأ على مفهوم الأمن عقب انتهاء الحرب الباردة يركز على اصلاح القطاع الحكومي، وبشكل خاص اصلاح القطاع الأمني، ويبقى الإصلاح المطلوب مرهون بإصلاح امني يحتكم للغايات العصرية من أجهزة الأمن، والذي يقضي بتحقيق الأمن والأمان للمواطن ومساعدة الدولة على توفير سبل الرفاهية والرخاء للشعب (الطناني ، 2006).

فمنذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية كمحصلة لاتفاق المبادئ الفلسطيني- الإسرائيلي في عام 1993 في اتفاق أوسلو، تم البدء بإعداد الأجهزة الأمنية الفلسطينية كمقوم أساسي لتنفيذ السياسات الحكومية، وأداة فعلية لتطبيق توجهات الدولة الفلسطينية ولكونها حديثة البناء فقد عانت الأجهزة الأمنية كغيرها من

مؤسسات السلطة من ضعف الإدارة ونقص الموارد والإعاقات المتكررة من الجانب الإسرائيلي، مما أثر بقدرتها على الإيفاء بالتزاماتها والقيام بواجباتها، وادى الى بطئ مستوى التطور وتحديث آليات العمل، ولكي تكون الأجهزة الفلسطينية قادرة على مواجهة التحديات المتعددة التي تعترض عملها، فمن الضروري ان تعيد حساباتها وفق المفاهيم العصرية التي تؤمن بأن الرقابة ترفع مستوى الأداء، الا انها وقفت عند نقاط الضعف واستمرت نحو النجاح والتميز بتطوير الوسائل والأدوات والقوى الفاعلة، رغم الظروف الدقيقة والمعقدة التي تعيشها السلطة الوطنية الفلسطينية ( مرشود، 2014).

بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية إصلاحات تستهدف قطاعها الأمني، الأمر الذي أدى بدوره إلى اعتماد عدد من الإجراءات الأمنية. إلا أن الإصلاحات الأمنية التي بدأتها السلطة الفلسطينية ونجحت بعد في التغلب على التحديات والاحتياجات الأمنية للمواطنين الفلسطينيين، فقد تم اتخاذ هذه الإجراءات مراراً وتكراراً باستخدام استراتيجية محددة وواضحة، كما تم اتخاذها أيضاً نتيجة أحداث معينة أو استجابة للإصلاح، وبالتالي أصبحت الحاجة إلى إصلاح الهياكل الادارية الأمنية أكثر إلحاحاً من أي وقت مضى وفق التشريعات النافذة ( مرشود، 2014).

### إشكالية الدراسة

يتكون القطاع الأمني من الأجهزة الرئيسية المكلفة بإنفاذ القانون، وتوفير الأمن والعدالة في البلاد، وإدارة هذه الأجهزة إضافة إلى المؤسسات التي تمارس الرقابة عليها، وينظم الإطار القانوني والسياسات العامة، والمهام التي تقوم هذه الجهات بها، كما يحكم سلطاتها وهيكلتها التنظيمية. وتعرف السيطرة الأمنية على أنها قدرة المكلفين على تنفيذ القانون من كافة قوى الأمن، وأذرعها وتطبيقه ضمن منطقة جغرافية وولاية قانونية محددة كما ينص عليها الدستور (الضميري، 2009).

تتعلق هذه الدراسة من فهم الواقع الأمني الفلسطيني، وذلك نظراً لأهمية هذا الواقع في ضوء المستجدات الداخلية والخارجية التي بدأت بالظهور حديثاً، وأهمية فهم هذا الواقع والسعي لإصلاحه لما للأجهزة

الأمنية الفلسطينية من دور فاعل في الساحة الفلسطينية، وربط هذا الجانب بالأسس والمبادئ والمفاهيم النظرية التي يقوم عليها الفكر الأمني والعسكري والاستراتيجي والإداري. في السعي إلى إظهار الأساس القانوني لتنظيم الأجهزة الأمنية من منظور التشريعات الفلسطينية، وتبرز مشكلة الدراسة من غياب منظور فلسطيني واضح حول الواقع القانوني للأجهزة الأمنية الفلسطينية والتي تعد مكوناً أساسياً من مكونات الدولة الفلسطينية إضافة إلى حاجة هذه الأجهزة إلى الإصلاح المتجدد، وبهذا يهدف البحث إلى توضيح دور المؤسسة الأمنية في بناء الدولة الفلسطينية المستقلة، كما يسعى إلى توضيح الأسس النظرية والتنظيم الدستوري العام الأسس القانونية والمفهوم العام في ضوء التطورات المعاصرة. وعليه، فإن إشكالية الدراسة تتمحور حول السؤال الرئيسي التالي: هل نظم المشرع الفلسطيني في اختصاصات الأجهزة الأمنية وعلاقتهم مع بعضهم البعض؟

### أسئلة الدراسة

1. ما مدى ضرورة وجود مؤسسة أمنية فلسطينية فاعلة تستطيع الدولة من خلالها تحقيق أهدافها والقيام بوظائفها، لوجود مرجعية دستورية ممنهجة لتنظيم أجهزة الامن في الدولة؟
2. هل أشار القانون إلى أن المؤسسة الأمنية والعاملين فيها هم أداة تنفيذية للدولة؟
3. هل وضح القانون ضرورة إخضاع قوى الامن للرقابة لإصلاح البناء المؤسساتي الأمني

الفلسطيني؟

### أهمية الدراسة

تظهر الأهمية العلمية للدراسة في الحاجة إلى تطوير وتحديث البنية التنظيمية للأجهزة الأمنية، تلبيةً لمتطلبات الأمن بشكله الواسع. أما الأهمية التطبيقية، فتتعلق من الدور القانوني الذي تؤديه المؤسسة الأمنية الفلسطينية في تحقيق الاستقرار وبناء الدولة، وفق مفهوم الأمن الشامل والتشريعات النافذة. تعتبر المؤسسة الأمنية من الدعائم الرئيسية في بناء الدول والمجتمعات وضمان استقرارها، وتركز

الدراسة كذلك على معالجة القضية الأساسية المتعلقة بتطور الهيكل المؤسسي الفلسطيني، فالرقابة من أهم عوامل تحسين الأداء، مما يستوجب البحث في طرق تقويتها. بالإضافة إلى ذلك، تهدف الدراسة إلى إثارة مسألة الرقابة على الأجهزة الأمنية.

### اهداف الدراسة

1. إيضاح مهمة الجهاز الأمني في توفير مناخ مناسب في الدولة الفلسطينية لترسيخ الأمن، عبر دراسة الأسس الدستورية لتشكيل الأجهزة الأمنية.
2. التعرف على أثر المرجعيات الدستورية والاسس القانونية على الأجهزة الأمنية، ومدى فعالية هذه القوانين على الإصلاح وفق الأصول والقانون.
3. معرفة أثر الرقابة على أجهزة الأمن في تعزيز الديمقراطية والسلام الأهلي.
4. المساهمة في تقييم موضوعي لكل من الأساس القانوني لتنظيم الأجهزة الأمنية ومدى تحقيق ذلك على أرض الواقع.
5. توضيح دور المؤسسة الأمنية في بناء دولة فلسطينية مستقلة.

### منهجية الدراسة

اعتمد الباحث في هذه الدراسة على أكثر من منهج اتبعه من أجل تقديم دراسة شاملة ومتكاملة عن موضوعها من خلال الاعتماد على المنهج التاريخي عبر تتبع تطور عمليات تطور الأساس القانوني لتنظيم الأجهزة الأمنية، كذلك المنهج المقارن، والمنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف واقع المؤسسة الأمنية الفلسطينية، حيث تقوم الدراسة على وصف الوقائع وتحليلها وهو أسلوب من أساليب التحليل الذي يركز على معلومات كافية حول أثر الرقابة على عمل أجهزة الامن والمرجعية الدستورية لتنظيمها.

## الدراسات السابقة

قام الباحث بقراءة استكشافية مطوّلة حول موضوع الدراسة، وتبين له عدم وجود دراسات سابقة تناولت موضوع هذه الدراسة إذ لم يحظَ هذا الموضوع بالدراسة المستفيضة، ولم يُشبع بالكتابات أو البحوث، ولا يوجد دراسات متخصصة بهذا الموضوع وفق حدود علم الباحث. ومن هذه الدراسات السابقة ما يلي:

دراسة مرشود (2014) بعنوان: الرقابة على أداء الأجهزة الأمنية الفلسطينية ودورها في نشر الحريات وتحقيق السلم الأهلي " والتي هدفت التعرف إلى التعرف إلى الرقابة على أداء الأجهزة الأمنية الفلسطينية ودورها في نشر الحريات وتحقيق السلم الأهلي من خلال البحث في أهمية إجراءات الإصلاح ودورها الإيجابي على الديمقراطية وتعزيز السلم الأهلي والحريات في المناطق الفلسطينية من خلال المنهج التاريخي الوصفي، والبحث في إجراءات الرقابة على الأجهزة الأمنية والتي تزيد من فاعليتها وقدرتها على توفير الأمن، وقد اشتملت الدراسة على أربعة فصول تضمن الأول منها مفهوم الرقابة، ووظيفتها، و المعايير التي تستند إليها، وتطبيقاتها في الأجهزة الأمنية بالإضافة إلى مفهوم السلم الأهلي والحريات، وتضمن الفصل الثاني الإطار القانوني لبنية الأجهزة الأمنية، وتضمن الفصل الثالث العقوبات والتحديات أمام تحقيق الرقابة سواء على مستوى الأداء أو التهديدات الخارجية، وأخيراً تناول الفصل الرابع أهمية الرقابة وتعزيز السلم الأهلي والحريات، وقد أشارت نتائج الدراسة إلى ضرورة ردم الفجوة بين المجتمع والأجهزة الأمنية كضرورة لتعزيز الرقابة، ووقفت الدراسة عند حدود الحوار المجتمعي وأهميته في قاعدة الأمن الشامل لجعل مفهوم الرقابة أمراً ممكناً.

وتناولت دراسة منظمة البرلمان العربي (2007) في خطاطبة (2013) بعنوان: "الأرض الفلسطينية المحتلة: المدخل إلى إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني ومناقشة الإطار القانوني لحكم هذا القطاع، والحاجة إلى إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية من خلال منهج متابعة تلك القضايا، وقد أشارت نتائجها إلى

الحاجة إلى تطوير الوضع القانوني للأجهزة الأمنية الفلسطينية في ضوء المستجدات الأمنية، وقد أوصت بضرورة تطوير وضع الأجهزة الأمنية الفلسطينية القانوني.

وفي دراسة **الشعبي (2012)** بعنوان إصلاح الأمن في فلسطين والتي أشارت إلى أن المجتمع المدني لعب دوراً كبيراً في بلورة الأطر القانونية لتنظيم عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية بجانب المجلس التشريعي من خلال إتاحة الفرصة للجمهور والإعلام لحضور نقاش جلسات الاستماع حول مشاريع قوانين الأمن، وأوصت الدراسة بضرورة استكمال الحوار للتوصل إلى صيغة موحدة لمفهوم المقاومة، مع تحديد أشكالها وآليات ممارستها. كما دعت إلى وقف فوضى السلاح، مشددة على أن الجهة الرسمية المخولة بحمل السلاح هي الأجهزة الأمنية، كونه السلاح القانوني. كما أكدت الدراسة على ضرورة ضمان حماية الأفراد والجماعات الذين تعرضوا للاضطهاد بسبب المقاومة والانتفاضة، والعمل على إيجاد حلول وطنية وتنظيمية عاجلة لهم، واحترام الالتزامات الأمنية الفلسطينية في ظل الاحتلال الإسرائيلي، الاتفاقيات بين الفلسطينيين والفلسطينيين، والقوى والأحزاب والفصائل الفلسطينية.

وأجرى **مركز أمان (2008)** دراسة بعنوان: "الأرض الفلسطينية المحتلة: خطة معالجة الوضع الأمني وإعادة تنظيم وهيكله الأجهزة الأمنية، والتي هدفت إلى تسليط الضوء على الإطار القانوني والمؤسسي الذي يربط قطاع الأمن في فلسطين من خلال اتباع المنهج التاريخي، وأشارت النتائج إلى أن هذا الموضوع يؤثر تأثيراً مباشراً على حياة المواطن الفلسطيني كذلك اضمحلال أداء السلطة الوطنية الفلسطينية في المجال الأمني، واقترحت الدراسة إصلاحات عملية مثل توحيد بعض المؤسسات الأمنية ذات المهمات المتداخلة وتخصيص موازنة معينة للقطاع الأمني.

## التعقيب على الدراسات السابقة

ما يميز هذه الدراسة عن غيرها من الدراسات السابقة هو تقديمها وصفاً مختلفاً للأساس القانوني، بالإضافة إلى تناول مشاكل وجوانب الضعف في المؤسسة الأمنية. حيث تسلط الدراسة الضوء على تصوير إصلاحي واقعي ورقابي لتنظيم الأجهزة الأمنية، وتبحث في تطور المرجعية الدستورية لهذه الأجهزة. كما تكشف عن السياسات والاستراتيجيات المعتمدة في بناء مؤسسة أمنية تتمتع بالكفاءة والفعالية في أداء مهامها ووظائفها.

تتميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة انها سلطت الضوء على الاطار القانوني وقامت بتفصيل مشاكل التداخل في الصلاحيات وتقدم حلول إصلاحية عملية، وكذلك هذا البحث تعمق في موضوع السياسة والحوكمة مع الامن على العكس من الدراسات السابقة التي اهتمت بالأسس دون التعمق بنصوص المواد التي تحكم الأجهزة الأمنية، كذلك هذه الدراسة تهتم بتوليد العلاقة بين المجتمع المدني والمؤسسة الأمنية مثل دراسة (الشعبي، 2012).

## الفصل الأول

### الإطار الناظم للأجهزة الأمنية الفلسطينية

يعتبر البناء الهيكلي من الخطوات الأساسية لتوزيع الأدوار والاختصاصات وحسن القيام بالمهام، ولذلك يعتمد مهندسو السياسات الأمنية للتوافق على الهرم الأمني بما يتناسب مع القدرات والإمكانات، ومتطلبات المرحلة من كفاءات قبل البدء بالتجهيزات اللوجستية، إلا أن تركيبة القطاع الأمني الفلسطيني التابع للسلطة الوطنية خضع للعديد من المؤثرات ومنها الهيكل الأمني المستوحى من تجربة منظمة التحرير الفلسطينية الأمنية، واتفاق إعلان المبادئ مع الإسرائيليين في أوسلو، والمتطلب الأمني لفرض السيادة على الأرض المحدودة والخاضعة للسيادة الفلسطينية، والصيغة التوافقية مع مفاهيم الدول العربية والغربية ومحاولات التقريب مع الأولويات الفلسطينية. (نديم ، 2021) وقد اشتمل هذا الفصل على بحثين كالاتي:

## المبحث الأول: ماهية القطاع الأمني الفلسطيني

من المهم الإشارة إلى حال المؤسسة الأمنية الفلسطينية بعد اتفاقية أوسلو عام 1993، لفهم الظروف السياسية التي ساهمت في تأسيسها ونموها. تعتبر هذه المؤسسة أداة حيوية للسلطة والحكم في فلسطين، لحفظ الأمن والنظام ومحاربة الجريمة، مما يستدعي تحليل العوامل التي أثرت على مسارها خلال تلك الفترة. يعتبر قطاع الأمن من أهم القطاعات الحكومية التي تتطلب المزيد من الاهتمام، لرفع كفاءته وتطويره وتعزيز دوره، لتوفير بيئة مناسبة للقيام بالمهام والوظائف الأمنية، وتحقيق مفهوم الأمن الشامل بالتعاون مع المؤسسات المحلية والشعبية. ونؤمن بأن البناء المؤسسي للقطاع الأمني يشكل محور الاهتمام، رغم صعوبة التحديات وتعقيدات الظروف الفلسطينية والدولية، ما يستوجب وضع هيكل متكامل يلبي الاحتياجات ويراعي التغيرات، معتمداً على سيادة القانون ويخضع لآليات الرقابة الديمقراطية، بهدف الحفاظ على الأمن ونتائجه. (نديم ، 2021، الصفحات 99-106) واستعرض الباحث في هذا المبحث مفهوم الامن والأجهزة الأمنية وطبيعة مهامها وقسم الباحث هذا المبحث الى مطلبين كما يلي:

### المطلب الأول: مفهوم الامن

يعتبر قطاع الأمن جزءاً حيوياً من برنامج السلطة الفلسطينية لتحقيق التزاماتها القانونية، أصدر الرئيس الفلسطيني الراحل ياسر عرفات مرسوماً رئاسياً لتوحيد الأجهزة الأمنية بقيادة واحدة، وتقسيمها إلى ثلاثة أجهزة أساسية: الأمن العام، والأمن الداخلي (الذي يشمل الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني) وجهاز المخابرات. وفي عام 2002، صدر عن عرفات المرسوم رقم القانون رقم 12 الذي يحدد اتحاد قوات الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني تحت إشراف وزارة الداخلية. وذلك في إطار خطة تهدف إلى تحسين التنسيق وكفاءة العمل الأمني (مرسوم رقم (12) لسنة 2012).

انقضت الفترة الانتقالية دون إنجاز اتفاق سلام كامل مع إسرائيل، ما أفضى إلى تحول الوضع المؤقت إلى واقع شبه دائم. بدأت إسرائيل في بناء الجدار العازل بالضفة الغربية، رغم مخالفته للقانون الدولي حسب قرار محكمة العدل الدولية، وأكملت انسحابها من غزة. في الجهة الأخرى، ظل الفلسطينيون يعدون العدة لقيام دولتهم، متغاضين عن العوائق الخارجية، واستمرت السلطة الفلسطينية في ممارسة صلاحياتها كحاكمة للأرض، على الأقل في بعض المناطق الفلسطينية. على الرغم من ضيق نطاق سلطاتها، أخذت مؤسسات السلطة الفلسطينية تتشابه مع مؤسسات الدولة الفعلية. وعليه، تحول اهتمام الفلسطينيين إلى الانتخابات كمسار دستوري، وحظي هذا التوجه بدعم عالمي، تحديداً حتى الانتخابات التشريعية الثانية. كما جرت الانتخابات البلدية على مراحل، بينما جرت الانتخابات الرئاسية بسلاسة، مما أثار الإعجاب لدى الجميع (الهيئة المستقلة لحقوق المواطن الفلسطيني، 2005).

هذه الرؤية أصبحت متبناة أيضاً في التشريعات الفلسطينية، وتعامل معها المجتمع الدولي كواقع قائم، وأن الأراضي الفلسطينية ما زالت تحت الاحتلال، وأن هذا الواقع حتمي لغاية تاريخية وذلك استناداً إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان ( خليل، 2007).

### أولاً: مفهوم الأجهزة الامنية الفلسطينية

إن مسألة تحديد مفهوم الأمن القومي الفلسطيني تطرح مشكلة كبيرة، خاصة وأن مفهوم الأمن يشمل حماية الدولة والأفراد والمجتمع وحدودها، بينما لا يزال الفلسطينيون تحت الاحتلال في منطقة بلا حدود واضحة. ويرتبط مفهوم الأمن الفلسطيني باتفاقية إعلان المبادئ (أوسلو) التي تم التوصل إليها وتتمتع السلطة الفلسطينية بصلاحيات محدودة فيما يتعلق بالأمن الداخلي، حيث حدد الاتفاق مسؤولية السلطة في الحفاظ على النظام العام والأمن الداخلي، في حين أن مسؤولية الدفاع ضد التهديدات الخارجية تقع على عاتق إسرائيل (الخطيب، 1995، صفحة 23).

يمكن التفريق بين مفهوم الأمن القومي الفلسطيني ومفهوم الأمن الفلسطيني. الأول مرتبط بمنظمة التحرير الفلسطينية، الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني ويهدف للحفاظ على الهوية الفلسطينية في كل مكان، خاصة بالشتات، وصون حقوق الفلسطينيين الثابتة. العمل بموجب الاتفاقات والمعاهدات الدولية والعمل من أجل تحقيق حق تقرير المصير للشعب الفلسطيني. أما المفهوم الثاني يندرج ضمن اختصاصات السلطة الفلسطينية ويهدف لحماية المواطن الفلسطيني داخل حدود 1967، وتطوير هويته، وتمكينه من البقاء متمسكا بأرضه لتحقيق أهدافه المتمثلة بالحرية والاستقلال. بناء على ذلك، يمكن القول بأن عناصر الأمن الفلسطيني، بالمفهوم الأوسع، تتضمن الأمن الإنساني والتنمية والحقوق الفردية (عبد الناصر، 2008).

تنص الاتفاقيات الموقعة بين الفلسطينيين والإسرائيليين (اتفاقية القاهرة، والمعروفة باتفاقية غزة/ أريحا والتي وقعت عام 1994) على تأسيس شرطة فلسطينية محدودة بـ (3000) عنصر، ثم ازداد العدد في اتفاقية أوسلو الثانية ليصل إلى (30) ألفاً. لم تقتصر الأجهزة الأمنية منذ ذلك الحين على جهاز واحد، بل ازدادت وتنوعت تبعيتها. ومن الضروري الإشارة إلى أن هذه الأجهزة وقياداتها قد تشكلت في سياق تحول تدريجي من مؤسسة الثورة والشرعية الثورية إلى مؤسسات السلطة (الشرعية الدستورية) ودولة مستقلة (الضميري، د.ت، صفحة 209).

ان القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 ينص بوضوح (المادة 84) على أن "قوات الأمن والشرطة تشكل قوة نظامية وتشكل القوات المسلحة للبلاد، وتقتصر وظيفتها على حماية الوطن، وخدمة الشعب ووطنه". حماية المجتمع وضمان الحفاظ على النظام العام والآداب. وفي الحدود التي يفرضها القانون مع الاحترام الكامل للحقوق والحريات. وعليه، نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على ضرورة ذلك "تنظم قوات الأمن والشرطة بقانون" (المادة رقم 84 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003).

- تأسست الأجهزة الأمنية الفلسطينية بموجب اتفاقية أوسلو، التي أبرمت في التاسع من سبتمبر عام 1993. هذه الاتفاقية، التي وضعت حجر الأساس للاعتراف المتبادل بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، تضمنت بنودًا أساسية تتعلق بالأمن.
- فالمادة الثامنة من الاتفاق نصت بشكل صريح على ضرورة تشكيل قوة أمنية متينة. هذه القوة، بحسب الاتفاق، يجب أن تضطلع بمسؤولية الحفاظ على النظام العام وضمان الأمن الداخلي في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. علاوة على ذلك، تضمن الملحق الثاني من الاتفاق تفاصيل إضافية حول الترتيبات المتعلقة بقوات الأمن الداخلي.
- تستمد هذه الأجهزة شرعيتها من السلطة الفلسطينية ذاتها، التي انبثقت عن الاتفاقيات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي. خلال الفترة الانتقالية التي أعقبت التوقيع على الاتفاق، وصولاً إلى الانسحاب الإسرائيلي الفعلي في شهر مايو من عام 1994، تركزت الجهود بشكل مكثف على بناء وتجهيز القطاع الأمني. ومع ذلك، فإن هذه الجهود واجهت عراقيل كبيرة بسبب الممارسات الإسرائيلية، التي كانت مدفوعة في الغالب بأسباب ذات طبيعة سياسية.

### التنسيق الأمني

حيث ان ما يميز السلطة الفلسطينية هو العدد الكبير في الأجهزة الأمنية التي تقوم بممارسة الدور الأمني، فمع تأسيس السلطة الفلسطينية تم تشكيل (17) جهاز أمني، وكان ذلك نتيجة لقضيتين أساسيتين: الأولى نتيجة دخول قوات منظمة التحرير الفلسطينية من الخارج، حيث تحولت اغلب الفرق العسكرية الى أجهزة رسمية داخل السلطة الفلسطينية، والقضية الثانية هي انشاء بعض الأجهزة الأمنية الجديدة (سالم، 2007).

ولأهمية هذه القضية والتي اعتبرت عصب الإصلاح في الأجهزة الأمنية، سيقوم هذا الجزء بالتحريح على الأجهزة الأمنية المختلفة في السلطة الفلسطينية، سواء نشأتها أو تطورها، وكذلك مهامها، إن

التنظيم القانوني للأجهزة الأمنية بعد تبني المجلس التشريعي الفلسطيني لقانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005 وتعديلاته في القرار بقانون رقم (7) لعام 2024، فأول مرة في تاريخ السلطة الوطنية الفلسطينية يتم تحديد الأجهزة الأمنية في ثلاث قوى رئيسية وذلك ما نصت عليه المادة (2) من القانون المذكور (المادة (2) من قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005، د.ت).

## 1. قوات الأمن الوطني وجيش التحرير الفلسطيني

قوات الأمن الوطني هيئة عسكرية نظامية مهيكلة بكافة التشكيلات العسكرية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام، ويعين قائدها ونائبه بقرار من القائد الأعلى بالتنسيق من القائد العام وتوصية لجنة الضباط ويكون قائدها مسؤولاً أمام القائد العام فيما يتعلق بمهام عمله (المادة 7 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2024 المعدل لقانون الخدمة في قوى الامن الفلسطيني رقم 8 لسنة 2005، د.ت).

كما نصت المادة (20) من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2024 على أن "تعديل المادة 42 من قانون الخدمة في قوى الامن لسنة 2005 لتصبح على النحو التالي: يجوز بقرار من القائد الأعلى للقوات الفلسطينية مد أي خدمة من الضباط من حملة رتبة اللواء فأعلى، بعد بلوغ سن الستين، لمدة لا تتجاوز ثلاث سنوات شريطة ان يكونوا ممن يشغلون إحدى الوظائف التالية: 1- القائد العام وقائد قوات الامن الوطني وقائد جهاز الاستخبارات العسكرية. 2- قائد الحرس الرئاسي. 3- مدراء عامون قوى الأمن الداخلي". (المادة (20) من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2024، د.ت) كما أن الأمن الوطني يضم مجموعة من القوات منها:

### أ. القوة العسكرية

تشكل القوة العسكرية الدعامة الصلبة لأمن البلاد واستقرارها، تأسست هذه القوة عام ألف وتسعمئة وأربعة وتسعين، مُضمّة في صفوفها وحدات متنوعة كانت جزءاً من جيش التحرير الفلسطيني سابقاً.

وجاء إنشاء هذه القوة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، الذي هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية (المادة 39 من القانون الأساسي الفلسطيني والتي نصت على ان: "رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية).

#### ب. الاستخبارات العسكرية

هي هيئة عسكرية وأمنية، تختص بحماية قوى الأمن وتحصينها من التهديدات والمخاطر والمساهمة في حماية الأمن القومي وفقاً للتشريعات ذات العلاقة، يتمتع منتسبها في حدود اختصاصهم بصفة الضابطة القضائية، ويعين قائده ونائبه بقرار من القائد الأعلى بالتنسيق من القائد العام وتوصية لجنة الضباط، ويكون قائده مسؤولاً أمام القائد العام فيما يتعلق بمهام عمله (البند الثاني من راجع المادة 7 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2024 المعدل لقانون الخدمة في قوى الامن الفلسطيني رقم 8 لسنة 2005).

#### ج. الارتباط العسكري

تم انشاء الارتباط العسكري الفلسطيني بموجب اتفاق أوسلو إعلان المبادئ الفلسطينية الإسرائيلية، الموقع في واشنطن 1993 وتعد الاتفاقيات مرجعيته.

#### د. الشرطة الجوية

وترتبط مديرية الشرطة الجوية بقوات الأمن الوطني، حيث تم إلحاق منتسبها العسكريين بهذه القوات مؤخراً بموجب القرار رقم 66 لسنة 2008، وأغلق الاحتلال مطار غزة المدني ودمر مروحياته للرئيسياسر عرفات آنذاك، وهي قوة تابعة لقوات الأمن الوطني (القرار الرئاسي رقم (66) لسنة 2008).

## 2. قوات الأمن الداخلي

تُعَدُّ الهيئة الأمنية النظامية هيئةً تتولى أداء وظائفها ومباشرة اختصاصاتها تحت رئاسة وزير الداخلية، الذي يتولى إصدار القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم جميع شؤونها، حيث يضم الأمن الداخلي ثلاث قوات:

### أ. الشرطة المدنية

تُعَدُّ قوى الأمن الداخلي حجر الزاوية في صرح الأمن الوطني لأي دولة، فهي تؤدي دورًا بالغ الأهمية في صون السكينة العامة والأخلاق الحميدة، علاوةً على حماية الأفراد وأموالهم وحقوقهم. ولبلوغ هذه الغايات، يُخول جهاز الشرطة سلطات ضببية إدارية وقضائية محددة بموجب القانون. في الضفة الغربية، يسري قانون الأمن العام الأردني رقم 38 لسنة 1965. (قانون الأمن العام الأردني رقم 38 لسنة 1965، د.ت) بينما يطبق في قطاع غزة "قرار بقانون رقم 6 لسنة 1963 بشأن الشرطة". ومع ذلك، لم يُطبق قانون الأمن العام الأردني بشكل واضح في الضفة الغربية، (قرار بقانون رقم 6 لسنة 1963 بشأن الشرطة، د.ت) من المهم الإشارة إلى أن المادة 84 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 تضمنت تعريفاً لقوى الأمن والشرطة ودعت إلى تنظيمها بقانون، (المادة 84 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، د.ت) مما أدى إلى صدور القرار بقانون رقم (23) لسنة 2017 بشأن الشرطة (القرار بقانون رقم (23) لسنة 2017 بشأن الشرطة، د.ت).

### ب. الأمن الوقائي

في عام 2007، أصدر الرئيس الفلسطيني مرسومًا تشريعيًا رقم 11 لعام 2007 حول الأمن الوقائي، والذي شكل الأساس القانوني لتنظيم الجهاز وتسيير أعماله. هذا المرسوم التشريعي اعتبر الجهاز بمثابة إدارة عامة أمنية منظمة، مرتبطة بوزارة الداخلية، ومسؤولة عن العمل في ميدان الأمن. كذلك، حدد المرسوم صلاحيات الجهاز، وأعطاه صفة الضبط القضائي، مع إقرار شرعية مراكز الاحتجاز التابعة له (قرار بقانون بشأن الأمن الوقائي رقم 11 لسنة 2007، د.ت).

## ج. الدفاع المدني

يشير الدفاع المدني إلى مجموعة من الإجراءات الضرورية لحماية المدنيين وممتلكاتهم، وضمان سلامة وسائل المواصلات بجميع أنواعها، وضمان سير العمل بانتظام في المرافق العامة. كما يهدف إلى حماية المباني والمنشآت العامة والخاصة من مخاطر الغارات الجوية والأعمال الحربية، بالإضافة إلى الكوارث الطبيعية، والحرائق، والإنقاذ البحري، وأي مخاطر أخرى. تُعتبر مديرية الدفاع المدني إحدى قوى الأمن الداخلي وتتابع وزارة الداخلية، وذلك وفقاً لقانونها وقانون الخدمة في قوى الأمن والمراسيم الرئاسية ذات الصلة<sup>1</sup>.

### 3. الأمن الخارجي (المخابرات العامة)

تتبع الجهاز الأمني النظامي مباشرةً إلى الرئيس، وينفذ مهامه ويُمارس صلاحياته بموجب القانون، تحت قيادة رئيسه الذي يتخذ القرارات الإدارية اللازمة لتسيير عملها وتنظيم جميع جوانبه. وبموجب قانون خدمة قوى الأمن لعام 2005، تم تصنيف هذا الجهاز ككيان مستقل، إلى جانب الأمن الداخلي والأمن الوطني، باعتباره أحد القوى الأساسية الثلاث. (قانون الخدمة في قوى الأمن لسنة 2005 وتعديلاته، د.ت) أسس جهاز المخابرات العامة مع إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في عام 1994، ويُعتبر هذا الجهاز امتداداً لدائرة المخابرات في منظمة التحرير الفلسطينية. في عام 2006، صدر قرار بدمج القوة البحرية مع جهاز المخابرات. يعمل الجهاز بناءً على مرجعية قانونية تتمثل في قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005، بالإضافة إلى إصدار بعض الأنظمة اللازمة لتقييد أحكام القانون من الناحيتين المالية والإدارية (الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2005).

<sup>1</sup> كما يعد الأساس القانوني لمديرية الدفاع المدني مرضياً جداً بالمقارنة مع قوى أمن أخرى، إذ يقوم هذا الأساس على قانون الدفاع المدني لسنة 1998، كما تم بتاريخ 2000/7/8 اعتماد لوائح شروط السلامة والوقاية من الحرائق تنفيذاً لأحكام هذا القانون، كما تم منح المديرية صفة الضبط القضائي.

#### 4. الحرس الرئاسي

يعتبر الحرس الرئاسي قوة قائمة بذاتها، فهيئة عسكرية وأمنية ذات طبيعة خاصة، تتبع للرئيس مباشرة وتأتمر بأوامره، يعين قائدها وتنتهي خدماته بقرار من القائد الأعلى، وينظم عملها ومهامها بموجب تشريع خاص، وتختص بالآتي (المادة (13) من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2024 المعدل لقانون الخدمة في قوى الامن رقم 8 لسنة 2005):

1. تأمين الحماية الكاملة للرئيس وعائلته ومقرات إقامته داخل الدولة أو خارجها.
2. حماية المقرات الرئاسية كافة، ومحيطها والمنشآت التابعة لها.
3. تأمين الفعاليات والمناسبات والاجتماعات التي يرأسها أو يحضرها الرئيس.
4. تأمين الحماية الكاملة لضيوف الرئيس.
5. تقديم مراسم التشرifiات المخصصة للرئيس وأصحاب الاستحقاق وفق البروتوكولات المعمول بها في دولة فلسطين.
6. تنفيذ أي مهام أخرى ميدانية لحفظ الأمن والنظام العام بتكليف من الرئيس.

#### المطلب الثاني: طبيعة مهام الأجهزة الأمنية ودورها

تُصاغ مهام الأجهزة الأمنية بناءً على ما تقره القوانين والأنظمة السارية في البلاد. شهدنا تطوراً نحو إسناد بعض المهام الأمنية لشركات خاصة، بعد أن كانت هذه المهام حكراً على الدولة. في المقابل، نجد أن أجهزة الأمن في الأنظمة الشمولية ما زالت تتولى كافة الأدوار والمسؤوليات داخل الدولة. بيد أن هناك قواسم مشتركة في العمل الأمني بغض النظر عن النظام السياسي. يتسم عمل الأجهزة الأمنية بطابعه المؤقت والعلاجي على حد سواء. فهي تسعى أولاً إلى صد أي فعل يخل بأمن الدولة، وتطبيق التدابير الوقائية اللازمة. يتحقق ذلك عبر التحقيق في الجرائم، ومراقبة الأفراد المشتبه بهم، وتنظيم حملات توعية وتدريب في المجال الأمني، بالإضافة إلى استغلال التكنولوجيا الحديثة لتعزيز الوقاية من

الجريمة. أما على الصعيد العلاجي، فيشمل هذا التعامل مع الجرائم التي وقعت بالفعل، من خلال البحث عن الجناة، وتوقيفهم، وتفتيش الأماكن التي يتواجدون بها، وجمع الأدلة، وإحالتها إلى الجهات المختصة للتحقيق، وذلك بالالتزام الكامل بالقوانين واللوائح المعمول بها في الدولة ( المجالي، 1987).

هذان المسلكان يسلطان الضوء على الأهمية الجوهرية التي تضطلع بها أجهزة الأمن، بالأخص عندما تتداخل مع طيف واسع من الأنشطة الإنسانية داخل حدود الدولة. فمن العسير على الفرد أن يخطر في ممارساته اليومية إلا في ظل أجواء من الاستقرار والأمان، وبتوفر مستوى من الحرفية والاحترافية التي تغرس في النفوس الهدوء والسكينة، الأمر الذي يفتح الباب واسعاً لتعزيز مستويات الإنتاج والابتكار في مجالات العمل المتنوعة، بالإضافة إلى ذلك، يترتب على ذلك إبعاد شبح التهديدات والمخاطر،، وعليه لا بد من التعرض الى أهم مهام المنوطة بالمؤسسة الأمنية ومنها:

#### 1. مكافحة الجرائم المخلة بأمن الدولة

تتصدى القوى الأمنية بحزم للأفراد أو الكيانات التي تسعى، أو تنفذ، أفعالاً مخالفة للقانون تهدد أمن المجتمعات. هذه الأفعال تشمل، على سبيل المثال لا الحصر، عمليات خطف الطائرات، والقرصنة في عرض البحر، وأخذ الرهائن، والتفجيرات، والهجمات على الممتلكات العامة، وأيضاً الأفعال التي تهدف إلى إثارة الفتنة وزعزعة الاستقرار، وتأجيج الخلافات بين الجماعات العرقية والدينية.

وبما أن المؤسسة الأمنية بفروعها المختلفة، كل حسب التخصص، أو مجتمعة من خلال العمليات المشتركة، تعالج هذه المشاكل التي تقوض الأمن من خلال الأنشطة الوقائية والتصحيحية، فإن نجاح هذه المؤسسة يعتمد على قدرتها على جمع المعلومات بشكل صحيح وتحليلها. له والقيام بالتنبؤات بناءً عليها، ثم اتخاذ الإجراءات الوقائية والرقابية (البشير، 2000).

## 2. الحراسة الأمنية

تتولى المؤسسة الأمنية مهمة حراسة المنشآت الحيوية والأشخاص المهمين حيث يتم استهدافهم بالجرائم الإجرامية والسياسية، وكما تقوم بأعمال المراقبة والتفتيش على الحدود البرية والجوية والبحرية للكشف عن المواد المحظورة مثل المتفجرات والمخدرات والعملة، التهريب وغسل الأموال وسرقة الآثار (الشمراي، 2004، صفحة 89).

## 3. المهام الطارئة

وهي مسؤولة عن التدخل في أوقات الأزمات والكوارث الطبيعية أو الطبيعية، مثل البراكين والزلازل والفيضانات والعواصف وأعمال الشغب والإضرابات أو المخاطر البشرية ذات المصلحة، لأن حدوثها يهدد أمن الدولة والسلامة العامة، ومن هنا يتضاعف دور الأجهزة الأمنية في حفظ الأمن والنظام في الدولة (الشمراي، 2004، صفحة 119).

## 4. المهام الخدمائية

هذه الواجبات تعد ركيزة أساسية في مهام السلطة التنفيذية، ولا يمكن لأي دولة أن تتخلى عنها بأي حال. ومن أبرز هذه المهام، الدفاع المدني، والذي يمثل خط الدفاع الأول عن الأمن العام، ويتجلى دوره الحاسم في حالات الطوارئ والكوارث، حيث يعمل على حماية الأرواح، وتوفير المأوى الآمن للمواطنين، وإصدار التعليمات والأنظمة المتعلقة بالمنشآت الصناعية، وإعطاء التراخيص اللازمة لها، مع ضمان السلامة العامة وتنظيم حركة السير والمرور. إضافة إلى ذلك، يشمل دور السلطة الإشراف على إصدار التراخيص للأفراد والمركبات، وذلك بهدف الحفاظ على سلامة الجميع. ولا يمكن إغفال تنظيم شؤون السفر والهجرة، والذي يتضمن إصدار وثائق السفر والتأشيرات اللازمة للدخول والخروج، ومكافحة الهجرة غير الشرعية بشتى صورها، وتوفير الحماية والرعاية للاجئين والوافدين الجدد، بما يتماشى مع القوانين واللوائح المعمول بها (الحربي، 2005، الصفحات 37-41).

## 5. الاشراف على تنظيم الانتخابات

وتشرف الأجهزة الأمنية بالتعاون مع المجتمع المدني على العملية الانتخابية ومراقبة النتائج، بهدف منع التلاعب والتزوير وحماية العملية الانتخابية (الحربي، 2005، صفحة 48).

## 6. برامج التوعية

تقوم مؤسسة الأمن العام ببرامج التوعية الأمنية العامة، سواء كانت نصائح حول الأمن الذاتي الفردي، خاصة في أوقات الكوارث والحرب، أو تلك التي تدخل في إطار برامج التنقيف السياسي أو الثقافة السياسية، لتعميق التواصل والتعاون بين الأجهزة الأمنية. وأعضاء المجتمع المدني (العنزي، 1425هـ).

## المهام الاجتماعية

بالإضافة إلى مهمتها، تلعب الأجهزة الأمنية دورا اجتماعيا يتجلى في الأنشطة التالية:  
تأسيس معاهد وجامعات وأقسام متخصصة في العلوم الأمنية. هذا يعزز من كفاءة العاملين في قطاع الأمن، ويقلل من معدلات البطالة، ويوفر الدعم الصحي والاجتماعي لرجال الأمن وعائلاتهم، مما يساهم في تقدم القوات الأمنية والمجتمع والدولة ككل. تطبيق برامج إصلاحية داخل السجون، وذلك بتوفير برامج تعليمية وتدريب مهني للسجناء ليتمكنوا من العمل بعد الإفراج عنهم. كما يتم المشاركة في عملية التخطيط. تتعاون المؤسسات الأمنية في تصميم المدن والمجمعات السكنية، من خلال الإسهام في إدارة المرور والدفاع المدني، مثل وضع خطط شاملة لسلامة المنشآت واستخدام أدوات السلامة البيئية. (الخطيب، 1995).

## 7. المهام العلمية والفكرية

تعمل الهيئة الأمنية على نشر الوعي الأمني، والارتقاء بالفكر القيادي، بما يتناسب مع متطلبات العمل الأمني من إحكام في التنفيذ والتقييد بالمواعيد، وما تزرعه من عزم على المتابعة وتعزيز مبادئ وأسس علم الإدارة. بالإضافة إلى ذلك، يتم تنظيم المحاضرات والمؤتمرات التي تعزز التعاون على المستويين الدولي والإقليمي. وبالإضافة إلى ما ذكر، تتضمن مهام الهيئة الأمنية العديد من الجوانب المتنوعة التي تتباين من دولة إلى أخرى، بناءً على الأنظمة السياسية المطبقة. تساهم الهيئة الأمنية بشكل أساسي في تقدم الدولة وبناء المجتمع، كونها جزءاً لا يتجزأ من مؤسسات المجتمع، وذلك لتحقيق هدفها الرئيسي وهو إرساء الاستقرار اللازم للنمو والتطور داخل الدولة (المجالي، 1987، صفحة 67).

تنص المادة (3) من قانون خدمة قوى الأمن الفلسطيني المعدل رقم (7) لسنة 2024 على أن قوى الأمن تتكون من عدة عناصر، تشمل قوى الأمن الوطني، جيش التحرير الوطني الفلسطيني، قوى الأمن الداخلي، المخابرات العامة، والحرس الرئاسي. كما تشير إلى إمكانية وجود أو إنشاء قوات أو إدارات أخرى ضمن هذه القوى. ومع ذلك، يفنقر القانون إلى توضيح حول الأجهزة الأمنية الحالية ومصيرها، بالإضافة إلى عدم تحديد العلاقات بين السلطات الثلاث أو بين الأجهزة نفسها. وهذا يعطينا نظرة أولية على هذه الأجهزة الثلاثة (المادة (3) من قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطينية):

### قضية التبعية

تمّ إقرار هذه القوانين رسمياً لتمييز "الأمن القومي" العسكري عن "الأمن الداخلي". هما الاثنان تحت إشراف وزير الداخلية والأمن القومي، وهو فصل هام يعكس الفارق الجوهرى بين العسكري والأمني، بحسب طبيعة المهمة والتبعية. المهمة بالنسبة لأول هي حماية الحدود من المخاطر الخارجية، ولا يُسمح له بالتدخل في حفظ الأمن الداخلي إلا في حالات استثنائية. في المقابل، واجب الثاني هو الحفاظ على النظام العام والأمن الداخلي. أما من ناحية التبعية، فالأول عادة ما يتبع وزارة الدفاع، بينما الثاني

يتبع وزارة الداخلية. أما الاستخبارات، فلها وضعية إضافية، فالاستخبارات الخارجية تتبع وزارة الدفاع، في حين تتبع الاستخبارات الداخلية وزارة الداخلية (حسين، 2006).

الوضع الفلسطيني ليس مثالياً، إذ لا توجد وزارة دفاع ولا حدود واضحة للدفاع عنها، لعدم وجود دولة مستقلة بعد. عملياً، وزير الداخلية هو وزير الأمن القومي، لكن الرئيس يمتلك أيضاً السلطة العليا على القوات الفلسطينية. هذا يسبب بعض التداخل في توزيع السلطات والمسؤوليات بين الجهازين، حيث يستخدم رئيس السلطة الفلسطينية، بصفته القائد الأعلى للقوات الفلسطينية، صلاحياته المنصوص عليها في المادة (39) من القانون الأساسي الفلسطيني: "رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية" (المادة 39 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، د.ت).

ولذلك فإن قانون الخدمة المدنية في الأجهزة الأمنية لا يقدم لنا التفاصيل اللازمة فيما يتعلق بعلاقة وزير الداخلية بالأمن القومي دون مضمون واضح. أما المخابرات العامة فما يميزها عن الأمن الوطني أنها خدمة. جهاز أمني وليس عسكري، وما يميزه عن الأمن الداخلي أنه جهاز وهي مستقلة وتابعة للرئيس، ويتجلى استقلالها في أن الرئاسة والقيادة حصرية لرئيسها. وهذا يتماشى مع قانون المخابرات العامة الذي يضيف أيضاً أن رئيس المخابرات العامة سيكون له سلطة برتبة وزير (قانون المخابرات العامة الفلسطيني رقم (17) لسنة 2005).

فيما يتعلق بأساليب واجراءات اختيار القيادات، هناك تباين في مسمى الشخص الذي يترأس كل جهاز. فهو "القائد العام" للأمن الوطني و"الرئيس" للمخابرات العامة، طريقة اختيارهم تعبر عن التبعية الضمنية لكل جهاز، فالقائد العام ورئيس المخابرات يتم تعيينهما بقرار من الرئيس<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> هناك وضع خاص بالنسبة للإدارة العامة للمعابر والحدود فبحسب المرسوم الرئاسي رقم 16 لسنة 2006، أصبحت تلك إدارة مستقلة إدارياً ومالياً ومسؤولة عن خدمات الحدود بما فيها نقاط الحدود والمعابر وغيرها من الأجهزة الأمنية، وتتبع مباشرة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وهذا جرى بعد حصول حماس على الأكثرية في المجلس التشريعي وتهديد إسرائيل بإغلاق المعابر في غزة إذا تولت حماس المسؤولية عن الأجهزة الأمنية وخصوصاً على المعابر.

أما بالنسبة للمناصب التي تلي القائد العام والمدير العام، فيعود قرار التعيين إلى وزير الداخلية والأمن الوطني، بناءً على اقتراح القائد العام للأمن الوطني، واقتراح المدير العام للأمن الداخلي، وذلك بتوصية من لجنة الضباط. تجدر الإشارة إلى أن مشاريع القوانين الحالية للشرطة والأمن الوقائي لا تتوافق في طريقة تعيين مديريها مع ما ينص عليه قانون الخدمة في الأجهزة الأمنية. يختلف الأمر في المخابرات العامة، حيث يقع قرار تعيين نائب رئيس المخابرات على عاتق الرئيس بناءً على اقتراح من رئيس المخابرات، بينما يتم تعيين الأشخاص في المناصب القيادية الأخرى بقرار من رئيس المخابرات<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> (الطناني م،، 2005) وإضافة إلى أن هذه النصوص لا تنطبق على الإقليم الذي ينحدر منه رؤساء الأجهزة أو القوات الفلسطينية إذ هناك عرف يقضي بتوزيع المناصب القيادية العليا حسب المناطق أيضاً. وبسبب عدم وجود نصوص قانونية فلسطينية خاصة تنظم عمل الأمن الوطني والأمن الداخلي يوجد هناك عدم وضوح من حيث علاقة الأجهزة الأمنية وعلاقة القوات فيما بينها، وهذا مرتبط أيضاً بعدم وضوح المهام بل وتداخلها واختلاطها فيما بينها.

## المبحث الثاني: علاقة الأجهزة الأمنية مع المؤسسات الأخرى والرقابة عليها

وعليه فإنه تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين على النحو التالي:

### المطلب الأول: علاقة الأجهزة الأمنية بالمؤسسات الأخرى في الدولة

قد يكون هناك ارتباط مباشر أو غير مباشر بين عمل الأجهزة الأمنية ومؤسسات الدولة، عامة كانت أو خاصة؛ لأن العمل الأمني يمكن أن يتم داخل الدولة أو خارجها بناءً على القانون. وبما أن الأمن ضرورة للمجتمع، لا يمكن إحراز تقدم في العمل الأمني ونشر الوعي الأمني لدى الجمهور عامة. الأمن يحدد القيم التي يجب المحافظة عليها وحمايتها من المخاطر. المجتمع الرأسمالي يقدر الحرية الفردية ويعمل على حمايتها، على عكس الأنظمة الاشتراكية التي تركز على القيم المادية المتمثلة في الإنتاج وإشباع الحاجات المادية والملكية العامة لوسائل الإنتاج و"دكتاتورية البروليتاريا" دون اعتبار يذكر (المصري، 2008).

ويقترح الباحث ان يتم تعزيز ودعم اليات ووسائل التوعية للجمهور بدور الأجهزة الأمنية في حماية الدولة ومصالحها وامنها وحفظ السلم الأهلي وكذلك حماية الحريات الفردية وحقوقهم واموالهم من الضياع وفق الأنظمة والقوانين السارية في الدولة.

يرتبط مستوى الإصلاح للأجهزة الأمنية بمسؤولياتها وعلاقتها مع كافة القطاع الحكومي المعني بالأمن في الدولة، مما يعكس نوع نظام الحكم السائد فيها. وتوضح هذه الحالات المختلفة أنماط سيطرة الأجهزة الأمنية (الرقابة البرلمانية على الدفاع والامن، 2003). وتختلف الأولويات من دولة إلى أخرى بناءً على نوع المسؤولية والسيطرة الموجودة على الأجهزة الأمنية، تتألف الحالة الأمنية من خمسة أنواع: الأولى، عندما تكون الأجهزة الأمنية تابعة لدولة لا تخضع فيها القوات المسلحة لأي نوع من المساءلة، مما يعرض الدولة للانهايار. الثانية، عندما تخدم الأجهزة الأمنية مصالح الحاكم وتنفذ أوامره في نظام دكتاتوري. الثالثة، عندما تصبح الأجهزة الأمنية غير قابلة للمساءلة دون رقابة قانونية فعالة.

الرابعة، عندما يخضع المواطنون ومؤسسات الدولة للقانون، لكن صياغة السياسات العامة وتطبيقها تظل محصورة على المؤسسات العامة. الخامسة، عندما توجد سلطة تنفيذية مركزية ونظام تمثيلي يخضع للمساءلة القضائية، ويشارك المجتمع المدني في مراقبة أداء الأجهزة الأمنية والحكومة.

توضح هذه العلاقة كيفية تعامل الأجهزة الأمنية مع المواطنين، سواء كأفراد أو جماعات. ومع ذلك، تُفقد هذه القوانين فعاليتها بسبب عدم وجود نظام قضائي قادر على محاسبة من ينتهك القانون، بما في ذلك أولئك المخولين باستخدام القوة لتطبيقه ولكن في الحالة الفلسطينية هناك قضاء مستقل وهو هيئة قضاء قوى الامن وهيئة مكافحة الفساد ويعمل على محاسبة كل من ينتهك القانون ( الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2006).

تتضمن القوانين الأساسية مجموعة من المبادئ التي تشكل الإطار القانوني للتشريعات الفلسطينية السابقة واللاحقة لدخول القانون الأساسي حيز التنفيذ. تؤكد المادة 26 من القانون الأساسي على حق الفلسطينيين في المشاركة في الحياة السياسية كأفراد وجماعات، بما في ذلك حق تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون، بالإضافة إلى حق إنشاء النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية.

إلى جانب القوانين المتعلقة بالأجهزة الأمنية، توجد أيضاً قوانين أخرى ترتبط بالأمن بشكل غير مباشر، وتتوافق بدرجات متفاوتة مع القانون الأساسي والمواثيق الدولية. عند مقارنة القوانين الخاصة بالأجهزة الأمنية بتلك المتعلقة بالمجتمع المدني، نلاحظ أن التشريعات التي تدعم المجتمع المدني وتنظم مشاركة المواطنين في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية كانت أكثر وفرة في السنوات الأولى للسلطة الفلسطينية تحت قيادة ياسر عرفات، حيث تناولت مواضيع مثل الاجتماعات العامة والمطبوعات والنشر والأسلحة والسجون والجمعيات (حسين و الخالدي، 2006).

وهذه قائمة بالقوانين الفلسطينية ذات العلاقة:

1. قانون رقم 9 لسنة 1995 بشأن المطبوعات والنشر.
2. قانون رقم 2 لسنة 1998 بشأن الأسلحة النارية والذخائر.
3. قانون رقم 6 لسنة 1998 بشأن مراكز الإصلاح والتأهيل (السجون).
4. قانون رقم 3 لسنة 2005 بتعديل بعض أحكام قانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم 6 لسنة 1998.
5. قانون رقم 1 لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

لقد شكلت مؤسسات المجتمع المدني حلقة مكملة للدور الحكومي والأمني فهي الجهة القادرة على الملاحظة، لتوفر الاختصاصيين في رقابتهم وتقييمهم وحكمهم على مجمل الأداء، إضافة لما تشكله مشاركة المؤسسات من تعبير عن مستوى التقدم والتطور بالفهم السياسي للنظام الحاكم، وقد لعبت منظمات حقوق الانسان وما زالت دورا تكامليا على صعيد الرقابة والتدقيق بسلوك وأداء قوى الامن الفلسطينية.

نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 وتعديلاته في المادة 43 على أن لرئيس السلطة الوطنية الحق في إصدار قرارات ذات قوة قانونية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، وفي غير أوقات انعقاد المجلس التشريعي. يجب عرض هذه القرارات على المجلس في أول جلسة تعقد بعد صدورها، وإلا فإنها تفقد قوتها القانونية. كما تنص المادة على أنه إذا عُرضت القرارات على المجلس ولم يتم إقرارها، فإنها تفقد أيضًا فعاليتها. وتشير حالات الضرورة إلى الظروف الاستثنائية التي تستدعي اتخاذ إجراءات عاجلة، مثل الأزمات الأمنية، الاقتصادية، أو الكوارث الطبيعية. تمنح هذه المادة لرئيس السلطة القدرة على إصدار قرارات ملزمة دون الحاجة إلى موافقة فورية من المجلس التشريعي، مما يتيح للحكومة الاستجابة بسرعة للتحديات التي قد تواجه الدولة (المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني وتعديلاته، د.ت).

## المطلب الثاني: الرقابة على مهام الأجهزة الامنية

انتشر مفهوم الرقابة ومورست تطبيقاتها عمليا مع بداية القرن الماضي، لتساهم بتنفيذ أدق ونتائج افضل لنقل المجتمعات خطوات للأمام، باعتبارها رقابة التطوير والبناء رقابة التصحيح والارتقاء، وليست رقابة القمع والاضطهاد التي سادت النظم الاستبدادية، وارتبطت برقابة الدولة على أداء المواطنين ودرجة تقييدهم بما يصدر عن الدولة، فالعالم اليوم يتطلع لتكريس النظام الديمقراطي، نظام التعددية السياسية والحريات العامة، الذي يضع أداء أنظمة الحكم تحت مجهر الشعب بمؤسساته وقواه وأحزابه، ويحاكمها طبقاً لأصول الحكم الرشيد ومبادئه، ويخضعها لمعايير السلامة المهنية وتطبيقات مفاهيم التنمية السياسية، وما دامت الجهات التنفيذية لسياسات الحكومة هي الموكلة بتنفيذ المهام والنشاطات السيادية فإنها ملزمة بالخضوع لآليات الرقابة بشقيها الداخلي والخارجي، احتكاماً للوائح والأنظمة المعمول بها وما نص عليه القانون ( خليل ع.، 2015).

تعتبر الرقابة ترجمة حقيقية لواقع المؤسسة. فهو يعطي حساباً حقيقياً لمعدل التقدم أو التأخر في تقدم كل مؤسسة، استناداً إلى المراحل التي وضعها قادتتها، لأنها تكاد تكون المرآة التي ترى المؤسسة من خلالها. نفسها بكل تفاصيلها. ولضمان فعالية المراقبة، يجب أن تكون أعمال المراقبة مصحوبة بقوة القانون. تقوم السلطة الإشرافية بإجراء فحص دقيق لتفاصيل الخطط والبرامج والأهداف لمعرفة سير العمل في المؤسسة المستهدفة بالإشراف والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة للأغراض المحددة ومقارنة درجة الأداء، وامتثال الإجراءات المتخذة بالقوانين والأنظمة والتعليمات لضبط المخالفات الانحرافات ودراسة أسباب حدوثها، واقتراح طرق علاجها وتجنب تكرارها مستقبلاً (حرب، 2003).

الرقابة على القطاع الأمني في إطار الرقابة الحكومية، سواء الداخلية في إطار الرقابة التي تمارسها الأجهزة الأمنية فقط وفق خططها وبرامجها، والخارجية في إطار الرقابة على عمل الحكومة وأجهزتها الوكالات التنفيذية، وبناء على شكوى أو شكوى من جهات أخرى، تحت إشراف الحكومة تشير العملية

إلى سلسلة من الإجراءات والخطوات والمراحل المتعاقبة لتنفيذ الأنشطة، بهدف ضمان التنفيذ الفعال للخطط والبرامج، وتحديد الانحرافات والأخطاء إن وجدت، ودراسة الأسباب، ومواجهة نقاط الضعف ونقاط الضعف ويشجع من القوة والنجاح ( عبد الناصر، 2008).

وتختلف أدوار المراقبة حسب الزمان والمكان والهدف المنشود، وقد تتعدد الجهات المسؤولة، وهذا هو جوهر العملية الإدارية لأنه مكمل للأنشطة السابقة. تنفيذ عملية المراقبة. بل ينبغي النظر إلى المراقبة باعتبارها عملية متكاملة لا تستهدف أحدا. وعندما يتعلق الأمر بتصحيح الوضع وتحسين الأداء، فإن مستويات الرقابة في القطاع الأمني تقع بين الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية (الشعبي، 2012)..

الرقابة الداخلية يتمارسها المؤسسة الأمنية أو المدير بشمولية أو بانتقائية، وقد يفوضها للإدارات المركزية أو الهيئات الداخلية أو الإدارات الرقابية المتخصصة. وتبرز أهمية الرقابة في توفير المعلومات الدقيقة لصانعو القرار.، لذلك وجد الباحث ان من اكثر المعنيين بالرقابة الداخلية على قوى الامن ومناعبة الإجراءات هي الجهات التالية:

- الجهات الرئاسية المختلفة.
- الوزارة نفسها.
- منفذو السياسات العامة

اما الرقابة الخارجية تكون للمساهمة في تعديل وتصحيح الإجراءات الأمنية من جهة، وحفاظا على ديمومة الخدمات وحماية حقوق وحرية الافراد من جهة أخرى، تقوم بها ابتداء جهات الاختصاص المكلفة رسميا بالرقابة على أداء القطاع الأمني، كدائرة الرقابة والتفتيش المركزية، ديوان الرقابة العام، الهيئة العليا للتأديب، وعند ضرورات الفصل القانونية في القضايا تشكل محاكم هيئة مكافحة الفساد مرجعية اصيلة من مرجعيات الرقابة الفلسطينية.

وقد تقوم بها الجهات الرقابية ذات الاختصاص الفعلي كمؤسسات دستورية حسب القوانين والتشريعات كالرقابة القضائية، على أن يتمتع القضاء متمثلاً بالمحاكم أو النيابة العامة بالاستقلالية والحياد بهدف حماية حقوق وحريات الافراد من تعسف الأجهزة الأمنية، وتمارسها أجهزة الرقابة المركزية كدواوين المحاسبة والرقابة في بعض الدول، وفي الحالة الفلسطينية توجد العديد من أجهزة الرقابة الداخلية (أي داخل كل جهاز امن) وأجهزة الرقابة الخارجية ( مرشود، 2014).

### أولاً: اهداف الرقابة على القطاع الأمني

يكتسب القطاع الأمني أهميته بوصفه القطاع الأساسي في مهمة الحفاظ على كينونة الوطن والحرص على مقدرات مواطنيه، وكان قد اكد رئيس الوزراء الفلسطيني سابقاً رامي الحمدالله بأن المؤسسة الأمنية واحدة من اهم ركائز بناء الدولة الفلسطينية، كونها تعمل على تعزيز الثقة لدى المواطن من اجل تحقيق افضل مستوى من الامن له، وأشاد بدور المؤسسة الأمنية في حفظ امن الوطن وحماية المواطنين وممتلكاتهم وحماية السلم الأهلي الداخلي، مما يفرض المتابعة الدائمة والدؤوبة على مجريات الفعل الأمني بأجهزته وتشكيلاته ومهامه المتعددة (الحمدالله، 2013).

فالرقابة على القطاع الأمني عملية معقدة وذات حساسية بالغة، وهذا لا يضير المؤسسة بل يغني مصداقيتها ويعزز مكانتها بعيداً عن الأخطاء والثغرات، لتبقى بنقاؤها المهني حارساً وساهراً على امن الوطن والمواطن، ايماناً بأن المسيرة العملية لأي مؤسسة تنقاسمها الأخطاء والحلول، فلا بد من وجود جهة تتخصص في الوقوف على الأخطاء ووضع الحلول، كما ان اهداف الرقابة على الأداء تتمحور حول التالي:

1. متابعة تطبيق القوانين والتعليمات الصادرة عن الجهات السياسية والسلطات الحكومية في القطاع الأمني.

2. ضمان احترام حقوق الإنسان من قبل الأجهزة الأمنية وفقاً للمواثيق الدولية والمحلية.

3. تقييم التزام قوى الأمن بالإجراءات القانونية والقضائية.
4. التأكد من سير عمليات التنمية البشرية ومشروعاتها وفق الخطط بدقة.
5. تحقيق أعلى مستويات النزاهة والشفافية في الأداء الأمني، والحد من الفساد المالي والإداري.
6. الحفاظ على النشاط الأمني بعيداً عن الهوى والميل الشخصي أو السياسي.
7. تحديد مدى التزام الجهات التنفيذية بما أقرته الجهات التشريعية بشأن الموازنات وآليات الصرف.
8. تحديد الإخفاقات في النشاطات الأمنية لوضع بدائل ناجحة.
9. نشر الحريات وتعزيز السلم الأهلي ( مرشود، 2014).

### ثانياً: صعوبات الرقابة على قطاع الأجهزة الأمنية

يعتبر القطاع الأمني من أهم القطاعات الحكومية التي تتطلب مزيداً من الجهد، لرفع كفاءته وتطوره وتعزيز دوره لتوفير بيئة مناسبة للتنمية السياسية والاجتماعية، وتحقيق المفهوم الشمولي للأمن، بالشراكة مع المؤسسات المحلية والشعبية، وبقينا بأن البناء المؤسسي للقطاع الأمني بشكل محور التوجهات، رغم صعوبة التحديات، وتعدديات الظروف الفلسطينية والدولية، ما يدفع لبلورة هيكل متكامل، يفي بالحاجات ويراعي المتغيرات، يجب أن يكون النظام الأمني قائماً على سيادة القانون، ويخضع لآليات الرقابة الديمقراطية التي تهدف إلى حماية الأمن ونتائجه. ولا يمكن تنفيذ أي إجراء نظامي داخل المؤسسة دون مواجهة عقبات، فيقدر ما تعلق قيم الانتماء والحرص، تقابلها نزعات التحلل من القوانين والتعليمات، ولأن الرقابة تدفع نحو تعزيز حالات الانضباط والالتزام، تقع تحت وطأة وعراقيل الفساد الإداري والمالي والحسابات الفردية الخاصة، فتقاومها بعض الجهات المسؤولة المستفيدة لأن التفتيش والرقابة أصلاً عملية ممقوتة، فكيف وقد أصبحت تهدد مصالحهم وتكشف ثغراتهم، فتحاول الأجهزة الحفاظ على الأوضاع القائمة فلا تهتم للتقارير المقدمة لها، إلا أن الأجهزة الرقابية الداخلية والخارجية الفلسطينية لهم بالمرصاد وتحيل من ينتهك القانون إلى القضاء وفق الأصول والقانون.

كذلك الأمر فإنه يوجد رقابه داخله في كل جهاز امني و التي يمثلها بالدور الاساسي هو المفتش العام لكل جهاز امني او مدير دائرة الرقابة، فمن اهم ما تقوم به هذه الرقابة متابعة الالتزام بالقوانين ومحاسبة كل من ينتهك القانون كذلك مراقبة الاداءو التاكيد من الشكاوي ايضا التدقيق المالي والاداري وهذا جميعه يهدف لتطوير السياسات والاجراءات الداخلية في كل جهاز في سبيل تعزيز الشفافية والمسائلة (دولة فلسطين ،وزارة الداخلية: وحدة الرقابة الداخلية).

ايضا يوجد رقابة خارجية مثل هيئة مكافحة الفساد و قانونها و ديوان الرقابة المالية و الادارية و هيئة قضاء قوى الامن ومؤسسات المجتمع المدني وهذا جميعة يعطي انطباع ايجابي لعمل هذه الاجهزة بشفافيه مهنية عالية لبناء دولة فلسطينية وفقا للاصول و القانون.

## الفصل الثاني

### الإطار القانوني والمؤسسي للأجهزة الأمنية الفلسطينية

لعبت القومية الفلسطينية دوراً مهماً في تعزيز الأمن الفلسطيني، لقد ساعدت على توحيد الشعب الفلسطيني وخلق شعور بالهوية الجماعية، وهو ما كان حاسماً في نضاله من أجل الاستقلال وتقرير المصير. كما كانت القومية الفلسطينية قوة دافعة وراء المقاومة ضد الاحتلال والعدوان الإسرائيلي، مما ساعد على تحسين أمن الشعب الفلسطيني وحمايته. بالإضافة إلى ذلك، ساهمت القومية في تنمية شعور قوي بالوطنية والولاء بين الفلسطينيين، وهو ما كان ضرورياً للحفاظ على تماسك ووحدة المجتمع الفلسطيني في مواجهة التحديات والشدائد الكبيرة. وسوف يتناول الباحث هذا الفصل وفق الآتي:

## المبحث الأول: التشريعات السارية على الأجهزة الأمنية الفلسطينية

تأسست السلطة الفلسطينية بموجب إعلان المبادئ، المعروف باتفاقيات أوسلو، الذي أبرم بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية في واشنطن في سبتمبر/أيلول 1993، وتلا إعلان المبادئ سلسلة من الاتفاقيات أهمها منها اتفاقية نقل الصلاحيات والقدرات الموقعة في القاهرة في مايو 1994، وهو ما يعرف باتفاقيات أوسلو، وهو اتفاق القاهرة ثم الاتفاق الموقع في واشنطن في سبتمبر/أيلول 1995، وهو الاتفاق المؤقت الذي ألغى اتفاق القاهرة وحل محله (المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2013، صفحة 65).

أشارت المادة (8) من إعلان المبادئ إلى طبيعة العلاقة الأمنية بين الفلسطينيين وإسرائيل، حيث سيقوم مجلس الضفة الغربية وقطاع غزة بتشكيل قوة شرطة قوية (المادة (8) من اتفاق إعلان المبادئ). وقد قسم الباحث هذا المبحث الى مطلبين وفق الآتي:

### المطلب الأول: مقومات واقع الامن والعقيدة الأمنية

يُعتبر الأمن حاجة أساسية لكل المجتمعات، فبدونه لا يمكن تحقيق التنمية والاستقرار. يمثل الأمن قضية محورية للشعب الفلسطيني، الذي عانى من الظلم والاضطهاد عبر العصور، خاصة منذ عام 1917 وبدء المخططات الدولية لإنشاء الكيان الإسرائيلي. أدت هذه المخططات إلى النكبة الفلسطينية في عام 1948، حيث تم تهجير الشعب الفلسطيني وتشتته في أنحاء متفرقة من العالم. كما استكملت إسرائيل احتلال باقي الأراضي الفلسطينية في عام 1967، مما زاد من معاناة الفلسطينيين وجعلهم يشعرون بعدم الأمان. تتجلى هذه المعاناة من خلال ممارسات الاحتلال القمعية، مثل القتل والاعتقال والترهيب، بالإضافة إلى مصادرة الأراضي وبناء المستوطنات، مما يساهم في طمس الهوية الوطنية الفلسطينية ويحول دون تحقيق الشعب الفلسطيني لحقه في تقرير مصيره وتحقيق آماله وطموحاته (الشروف، 2010، صفحة 1).

على الرغم من توقيع اتفاقية أوسلو عام 1993 بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، إلا أن الواقع السياسي والإجراءات الأمنية الإسرائيلية لم تتغير. لم يشعر المواطن الفلسطيني بالأمن الشخصي، خاصة مع وجود المستوطنات والمستوطنين بالقرب من البلدات الفلسطينية، وما ينجم عن ذلك من ممارسات إرهابية واعتداءات على المواطنين. هذه الظروف أدت إلى فقدان الشعور الدائم بالأمن والاستقرار لدى الفلسطينيين (الشروف، 2010، صفحة 1).

وفي هذا الجانب يرى الباحث أن إسرائيل استغلت تحول النظام الدولي من نظام ثنائي القطب الى نظام احادي القطب مما زاد من غطرسة إسرائيل دون قيود مسلحة وضامنة نفسها بالفيتو الأمريكي كحماية لها في التهرب من الأنظمة والأعراف الدولية التي قد تدينها نتيجة اعمالها غير المشروعة في الأراضي الفلسطينية، الأمر الذي ساعد إسرائيل على ارتكاب الجرائم بحق الفلسطينيين دون رادع أخلاقي أو قانوني، كما أن تهرب إسرائيل من اتفاق اعلان المبادئ في اوسلوا ومماطلتها الدائمة في تنفيذ بنود الاتفاقية وصولاً إلى الحل النهائي، أثر ذلك على كافة المجالات وخصوصاً الجانب الأمني والشرطي وفرض سيادة القانون. في ظل الظروف الحالية وغياب الدولة الفلسطينية المستقلة، تبرز إشكالية كبيرة في تعريف مفهوم الأمن في فلسطين. يتضمن هذا المفهوم أمن الدولة وأفرادها ومجتمعها وحدودها، بينما لا يزال الفلسطينيون يعيشون تحت الاحتلال في منطقة تفتقر إلى حدود جغرافية واضحة وقابلة للحياة ومعترف بها دولياً (مركز القدس للاتصال والإعلام، 1994).

يمكن القول إن مفهوم الأمن في فلسطين مرتبط باتفاقية أوسلو التي منحت السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحيات أمنية محدودة، بينما تتحمل إسرائيل مسؤولية الدفاع عن المخاطر الخارجية ( عبد الناصر، 2008، صفحة 256).

في هذا السياق، يمكن تحديد مفهوم الأمن الفلسطيني الذي يركز على الحفاظ على الإنسان الفلسطيني وتنميته وتطوير هويته، مما يمكنه من الصمود على أرضه لتحقيق أهدافه في الحرية والاستقلال.

وبالتالي، يتكون مفهوم الأمن الفلسطيني الشامل من ثلاثة عناصر رئيسية: أمن الإنسان، والتنمية، والحقوق. هذه العناصر ضرورية لنجاح الأمن والنظام العام.

مفهوم الأمن القومي الفلسطيني هو من اختصاص منظمة التحرير الفلسطينية، ويهدف إلى الحفاظ على الهوية الفلسطينية، وإحياء القضية الفلسطينية، وتحمي حقوق الفلسطينيين غير القابلة للتصرف، وتقرير مصير الشعب الفلسطيني واستقلاله ( عبد الناصر، 2008، صفحة 256).

قوات الأمن والشرطة قوة نظامية للدفاع عن الوطن وحماية المجتمع والحقوق الإنسانية، ويتمارس واجباتها في حدود القانون مع المحافظة على النزاهة والحقوق والحريات (المادة 84) من القانون الفلسطيني الأساسي المعدل، د.ت).

في إطار اتفاقية أوسلو، تم الاعتراف المتبادل بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، نصت المادة الثامنة على ضمان النظام العام والأمن الداخلي الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، مما أدى إلى تأسيس قوة شرطية قوية مستمدة من شرعية السلطة الوطنية. خلال الفترة الانتقالية، تم التركيز على إعداد الشرطة الفلسطينية الرسمية مستندة إلى قوات منظمة التحرير والمؤسسات الأمنية القائمة في الدول (الشروف، 2010، صفحة 43).

كما انه بعد مفاوضات سرية بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل في أوسلو، عاصمة النرويج، تم تشكيل الأجهزة الحكومية الإدارية والأمنية الفلسطينية وفق اتفاق إعلان المبادئ لعام 1993. تلا ذلك اتفاق غزة-أريحا عام 1994، الذي حدد القواعد اللازمة لإعادة انتشار قوات الاحتلال الإسرائيلي وتسليم الأراضي إلى السلطة الوطنية الفلسطينية. كما جاءت اتفاقية لاحقة في واشنطن، حيث تم تقسيم الضفة الغربية وقطاع غزة إلى مناطق (أ) و (ب) و (ج). حددت هذه الاتفاقية حدود كل منطقة والفوائد والإجراءات المتبعة في إدارتها، بالإضافة إلى القيود والترتيبات الأمنية المفروضة. في المنطقة (أ)، تتمتع السلطة الفلسطينية بمسؤوليات إدارية وأمنية كاملة، بينما تقتصر مسؤولياتها في

المنطقة (ب) على الجانب الإداري. أما المنطقة (ج)، التي تشكل أكبر مساحة من الأراضي الفلسطينية، فتخضع بالكامل للسيطرة الأمنية والإدارية الإسرائيلية ( ليتهود و ملحم، 2006، صفحة 20).

تقوم المؤسسات الحكومية المدنية والأمنية، بالإضافة إلى مؤسسات المجتمع المدني الاقتصادي والاجتماعي، بدور أساسي في وضع الخطط التنموية والتطويرية لضمان استمرار الحياة واستقرارها. في المقابل، تلعب المؤسسات الحقوقية الفلسطينية دوراً مهماً في مواجهة السياسات والمخططات الإسرائيلية من خلال التوجه إلى المنظمات الدولية ومحكمة الجنايات الدولية، سعياً لوضع حد لهذه السياسات.

ولا يمكن تحقيق استقرار محلي أو إقليمي أو دولي دون حل القضية الفلسطينية وفقاً للمرجعيات الدولية وقرارات مجلس الأمن الدولي، بما في ذلك المبادرات الدولية الملزمة، مثل قرار مجلس الأمن 242 الذي ينص على انسحاب الاحتلال الإسرائيلي من الأراضي الفلسطينية التي احتلت عام 1967، وإقامة دولة فلسطينية عاصمتها القدس الشريف، وذلك يسهم في إنهاء آخر احتلال في العالم ويعزز حق الجميع في العيش بكرامة وأمان (جردات، 2018).

يأتي دور المؤسسة الأمنية متكاملًا مع الأدوار الأخرى، حيث تهدف السياسة الأمنية الفلسطينية إلى الحفاظ على أمن الوطن وحماية الدستور وتطبيق القانون، فضلاً عن تنفيذ قرارات السلطات الثلاث: القضائية والتشريعية والتنفيذية. هذا التنظيم يسعى إلى تحسين حياة المجتمع الفلسطيني بكفاءة وفعالية. ومن خلال تطوير قدرات أجهزة الأمن الفلسطينية بشرياً وفنياً، تهدف المؤسسة الأمنية إلى تعزيز قدرتها على حماية أمن المواطن الفلسطيني في جميع المواقع، والدفاع عن حقوقه بكافة الوسائل المتاحة. كما تعمل على تطوير أساليب مكافحة الجريمة بمختلف أنواعها، وتطبيق القانون وفرض النظام العام في كافة الأراضي الفلسطينية. وتواجه التحديات والانتهاكات السياسية والأمنية والاستيطانية، مع دعم صمود المواطن الفلسطيني في مواجهة هذه التحديات (جردات، 2018).

القوات الأمنية والشرطة قوة نظامية مسلحة في البلاد، تدين بالدفاع عن الوطن والشعب وحماية المجتمع والحفاظ على الأمن والنظام العام (المادة 84 من القانون الأساسي الفلسطيني، د.ت).

### المطلب الثاني: الإطار القانوني للقطاع الأمني الفلسطيني

يلقي هذا المطلب نظرة عامة على قوى الأمن الفلسطينية في الضفة الغربية، وتختلف هيكلية القطاع الأمني في الضفة الغربية في بعض جوانبها عن الأحكام التي تنظمها في قانون الخدمة في قوى الأمن فوزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية تتولى الإشراف على قوات الأمن الداخلي، بمعنى الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني، وفي العام 2017 أصدرت السلطة الفلسطينية قرارًا بقانون بشأن إنشاء الضابطة الجمركية، حيث نص على الحاق هذا الجهاز بقوات الأمن الداخلي. وبناء على ذلك، تتبع قوات الأمن الداخلي وزير الداخلية، وللرئيس في الواقع العملي.

وفضلاً عن ذلك، يعني غياب وزير للأمن الوطني أن قوات الأمن الوطني تتبع الرئيس مباشرة، مثلما هو حال جهاز المخابرات العامة، كما يوجد عدد من الهيئات والمديريات والإدارات المستقلة التي تقدم خدماتها لجميع قوى الأمن أو تضطلع بوظائف متخصصة، وتتبع هذه الهيئات والمديريات والإدارات في معظمها وزارة الداخلية، مع أن بعضها يتبع الرئيس مباشرة كذلك.

### أولاً: الإطار القانوني لقوات الامن الداخلي

تنظم القوانين والقرارات بقوانين الشرطة الفلسطينية التالية:

- قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004، المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2005.
- قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 5 لسنة 2007 والقرار بقانون رقم 29 لسنة 2018 والقرار بقانون رقم 15 لسنة 2020.

- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 28 لسنة 2019، والقرار بقانون رقم 7 لسنة 2024
  - قرار بقانون رقم 23 لسنة 2017 بشأن الشرطة، المعدل بالقرار بقانون رقم 2 لسنة 2020.
  - القرار بقانون رقم 2 لسنة 2018 بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن المعدل بالقرار بقانون رقم 3 لسنة 2023 (قرار بقانون رقم 23 لسنة 2017 بشأن الشرطة، المعدل بالقرار بقانون رقم 2 لسنة 2020، 2020).
  - المرسوم الرئاسي رقم 12 لسنة 2002 بإلحاق قوات الشرطة وقوات الأمن الوقائي والدفاع المدني بوزارة الداخلية (قرار بقانون رقم 23 لسنة 2017 بشأن الشرطة، المعدل بالقرار بقانون رقم 2 لسنة 2020، 2020).
  - قرار مجلس الوزراء رقم 99 لسنة 2005 بشأن إنشاء قوة شرطة قضائية.
  - قانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.
  - قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.
- وتباشر الشرطة اختصاصاتها تحت إشراف وزير الداخلية ورقابته، وتحدد المادة 3 من هذا القرار بقانون المهام التي تضطلع الشرطة الفلسطينية بها على الوجه التالي (المادة 3 من هذا القرار بقانون بشأن الشرطة).
- تختص الشرطة بمجموعة من المهام، تشمل:
1. المحافظة على النظام العام، والأمن، والآداب العامة.
  2. حماية الأرواح، والأعراض، والأموال.
  3. منع ومكافحة الجريمة، والقبض على مرتكبيها وفقاً للقوانين السارية.
  4. التصدي لأعمال الشغب وكل مظاهر الإخلال بالأمن العام.

5. حماية الحقوق والحريات المشروعة التي يضمنها القانون الأساسي والقوانين المعنية، بالإضافة إلى الاتفاقيات الدولية التي تكون الدولة طرفاً فيها.
  6. حماية الممتلكات العامة والخاصة للدولة والأفراد.
  7. دعم قوى الأمن والسلطات العامة الأخرى في أداء مهامها وفقاً للقانون.
  8. تعزيز التعاون الشرطي على المستويات العربية والإقليمية والدولية في مكافحة الجريمة، من خلال جمع وتوثيق وتبادل المعلومات والأدلة المتعلقة بالجرائم ومرتكبيها، وتقديم خدمات التعاون الشرطي والأمني وفقاً للتشريعات والقوانين النافذة.
  9. تنفيذ الواجبات والمهام التي تفرضها القوانين واللوائح والأنظمة.
  10. تقديم المعلومات والإرشادات للمواطنين بطرق تساعد على مكافحة الجريمة ووقايتهم منها، مما يسهل تنفيذ واجبات الشرطة ويضمن مشاركة المواطنين في دعمها.
  11. توعية المواطنين بحقوقهم وواجباتهم لضمان المشاركة المجتمعية في الحفاظ على النظام والأمن العام.
  12. تحقيق الأمن الداخلي للوطن والمواطنين، والمساهمة في تعزيز الأمن القومي بالتنسيق مع الأجهزة الأمنية المعنية، والمؤسسات العامة، ومؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، مع إمكانية تنظيم مذكرات تفاهم بهذا الخصوص.
- الهيكلية: يتأسس مدير عام الشرطة الفلسطينية، الذي يتم تعيينه بقرار من الرئيس بناءً على توصية وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء. يتم تعيين المدير العام لمدة أربع سنوات، مع إمكانية تمديد فترة ولايته سنوياً، على ألا تتجاوز مدة التمديد ثلاث سنوات إضافية، وفقاً للمادة 9 من القرار بقانون رقم 23 لسنة 2017 (المادة 9 القرار بقانون رقم 23 لسنة 2017 بشأن الشرطة، 2017).

## تنظم القوانين والقرارات بقوانين الأمن الوقائي التالية:

- قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004، المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2005 (المادة 9 القرار بقانون رقم 23 لسنة 2017 بشأن الشرطة، 2017).
- قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 5 لسنة 2007 والقرار بقانون رقم 29 لسنة 2018 والقرار بقانون رقم 15 لسنة 2020.
- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 28 لسنة 2019، والقرار بقانون رقم 7 لسنة 2024.
- القرار بقانون رقم 11 لسنة 2007 بشأن الأمن الوقائي.
- القرار بقانون رقم 2 لسنة 2018 بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن، المعدل بالقرار بقانون رقم 3 لسنة 2023.
- المرسوم الرئاسي رقم 12 لسنة 2002 بإلحاق قوات الشرطة وقوات الأمن الوقائي والدفاع المدني بوزارة الداخلية.
- قانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.
- قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.
- الولاية والوظائف وفقا لأحكام المادة 2 و 6 من القرار بقانون رقم 11 لسنة 2007، يعد جهاز الأمن الوقائي إدارة عامة أمنية نظامية ضمن قوى الأمن الداخلي التي تتبع الوزارة المختصة وتعمل في مجال الأمن وتحدد المادة 6 من القرار بقانون.

تتضمن المهام التي يضطلع بها الأمن الوقائي ما يلي:

1. العمل على حماية الأمن الداخلي الفلسطيني.
2. متابعة الجرائم التي تهدد الأمن الداخلي للسلطة الوطنية، والجهود المبذولة لمنع وقوعها.
3. الكشف عن الجرائم التي تستهدف الإدارات الحكومية والهيئات العامة والعاملين فيها.

4. بالإضافة إلى ذلك، تتيح المادة 4 من القرار بقانون لوزير الداخلية صلاحية تحديد مراكز التوقيف التابعة للأمن الوقائي بالتنسيق مع المدير العام للجهاز، حيث تُعتبر هذه المراكز مراكز توقيف ذات صفة قانونية.

الهيكلية يترأس مدير عام جهاز الأمن الوقائي، حيث يعين بقرار يصدره رئيس السلطة الوطنية بناء على توصية من الوزير المختص وتوصية لجنة الضباط وتكون مدة تعيين المدير العام أربع سنوات ويجوز تمديدها سنة إضافية بقرار من الرئيس (المادة 4 القرار بقانون رقم 11 لسنة 2007) (المادة 4 القرار بقانون رقم 11 لسنة 2007 بشأن الامن الوقائي، 2007)

#### تنظم القوانين والقرارات بقوانين الدفاع المدني:

- قانون الدفاع المدني رقم 3 لسنة 1998.
- قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004، المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2005.
- قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 5 لسنة 2007 والقرار بقانون رقم 29 لسنة 2018 والقرار بقانون رقم 15 لسنة 2020.
- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 28 لسنة 2019، والقرار بقانون رقم 7 لسنة 2024.
- القرار بقانون رقم 2 لسنة 2018 بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن المعدل بالقرار بقانون رقم 3 لسنة 2023.
- المرسوم الرئاسي رقم 12 لسنة 2002 بالحاق قوات الشرطة وقوات الأمن الوقائي والدفاع المدني بوزارة الداخلية.

- قرار وزير الداخلية رقم 1 لسنة 2011 بشأن تنظيم عمل المتطوعين في أعمال الدفاع المدني الفلسطيني.

تتمثل ولاية جهاز الدفاع المدني وفقاً لأحكام المادة 3 من قانون الدفاع المدني رقم 3 لسنة 1998 في حماية المدنيين وممتلكاتهم، وتأمين سلامة وسائل المواصلات، وضمان سير العمل بشكل منتظم في المرافق العامة. كما تشمل مسؤولياته حماية المباني والمنشآت العامة والخاصة من مخاطر الغارات الجوية، والأعمال الحربية، والكوارث الطبيعية، والحرائق، وغيرها من الأخطار. بالإضافة إلى ذلك، يتولى الدفاع المدني مهمة الإنقاذ البحري (أحكام المادة 3 من قانون الدفاع المدني رقم 3 لسنة 1998، 1998).

تحدد المادة 5 من القانون المهام التي يقوم بها جهاز الدفاع المدني على النحو التالي (أحكام المادة 5 من قانون الدفاع المدني الفلسطيني):

1. إعداد مشروعات وخطط العمل، والإشراف على تنفيذها، وتوفير الأدوات والموارد اللازمة، ودراسة أحدث أساليب الدفاع المدني وطرق نشر الوعي بها بين الجمهور.
2. اتخاذ الإجراءات اللازمة بالتنسيق مع اللجان المختصة لمواجهة الكوارث وحالات الطوارئ، وفقاً للقرارات التي يصدرها رئيس السلطة الوطنية.
3. توعية المواطنين بأهمية أعمال الدفاع المدني، وتعزيز التعاون مع فرق الدفاع المدني، وتوزيع النشرات والإعلانات المتعلقة بأنشطتها خلال فترات السلم والحرب.

وفي هذا السياق، تكلف المادة 8 من القانون جهاز الدفاع المدني بإنجاز المهام التالية (المادة 6 من القانون جهاز الدفاع المدني):

1. تنظيم وسائل الإنذار الخاصة بالغارات الجوية.

2. الإشراف على تعزيز التعاون بين المدن والقرى في مجالات الدفاع المدني، وإنشاء كتائب مدنية سريعة لمساعدة المناطق المتضررة.
  3. تنظيم إجراءات إطفاء الحرائق بشكل فعال.
  4. إنشاء وإعداد غرفة عمليات للدفاع المدني.
  5. تنظيم عمليات الكشف عن القنابل والألغام غير المنفجرة ورفعها.
  6. تقييد الإضاءة وإطفاء الأنوار لتفادي الأضرار الناتجة عن الغارات الجوية.
  7. تخزين المعدات والأدوية والمطهرات اللازمة لعمليات الدفاع المدني.
  8. تشكيل فرق متخصصة للكشف عن الإشعاعات الذرية والغارات الكيميائية والجرثومية.
  9. إنشاء الخنادق والملاجئ العامة، وتجهيز الملاجئ الخاصة بالمباني والمنشآت.
  10. المساهمة في تجهيز الأماكن لاستقبال المصابين نتيجة الغارات الجوية والكوارث الطبيعية.
  11. إعداد فرق للإنقاذ ورفع الأنقاض، وكذلك فرق لمراقبة الغارات الجوية والحرائق، مع تعليم وتدريب المدنيين على أساليب الدفاع المدني المختلفة.
  12. تنظيم شروط نقل وتخزين المواد الكيميائية الخطرة على أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية.
- الهيكلية: يتألف جهاز الدفاع المدني من مدير عام يعين بقرار من وزير الداخلية وبناء على توصية لجنة الضباط (المادة 4 من قانون الدفاع المدني رقم 3 لسنة 1998؛ (المادة 4 من قانون الدفاع المدني رقم 3 لسنة 1998، 1998) والمادة 12 قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005). (المادة 12 قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005، 2005).

## تنظم القوانين والقرارات بقوانين التالية الضابطة الجمركية

- قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004، المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2005.
  - قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 5 لسنة 2007 والقرار بقانون رقم 29 لسنة 2018 والقرار بقانون رقم 15 لسنة 2020.
  - قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 28 لسنة 2019، والقرار بقانون رقم 7 لسنة 2024م.
  - القرار بقانون رقم 2 لسنة 2016 بشأن الضابطة الجمركية.
  - القرار بقانون رقم 2 لسنة 2018 بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن المعدل بالقرار بقانون رقم 3 لسنة 203.
  - المرسوم الرئاسي رقم 16 لسنة 2006 بشأن تنظيم الإدارة العامة للمعابر والحدود.
  - المرسوم الرئاسي رقم 62 لسنة 2008 لإلحاق جهاز الضابطة الجمركية بالإدارة العامة للجمارك والمكوس وضريبة القيمة المضافة في وزارة المالية.
  - قرار مجلس الوزراء رقم 1 لسنة 2009 بنظام عمل المركبات الحكومية في قطاع الأمن.
  - قانون الجمارك والمكوس رقم 1 لسنة 1962 وقانون الجمارك لسنة 1929 الأردنيين وتعديلاتهما، والمعدلان بالقرار بقانون رقم 23 لسنة 2018
  - قانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.
  - قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.
- وتنظم القوانين التالية العمليات التي تؤديها الضابطة الجمركية:
- القانون رقم 7 لسنة 1999 بشأن البيئة.
  - قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم 6 لسنة 2000.

• قانون الزراعة رقم 2 لسنة 2003، المعدل بالقانون رقم 11 لسنة 2005 والقرار بقانون رقم 22 لسنة 2016 والقرار بقانون رقم 14 لسنة 2018.

- القرار بقانون رقم 4 لسنة 2010 بشأن حظر ومكافحة منتجات المستوطنات.
- القرار بقانون رقم 24 لسنة 2018 بشأن تعديل قانون التبغ الأردني رقم 32 لسنة 1952.
- القرار بقانون رقم 25 لسنة 2018 بشأن تعديل قانون الصحة العامة رقم 20 لسنة 2004.
- القرار بقانون رقم 27 لسنة 2018 بشأن تعديل قانون حماية المستهلك رقم 21 لسنة 2005.

ومن الناحية العملية، تجد الضابطة الجمركية ما ينظم عملها في البروتوكول بشأن العلاقات الاقتصادية بين حكومة دولة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، بصفتها ممثلاً عن الشعب الفلسطيني بروتوكول باريس)، وإجراءات الاستيراد إلى السلطة الفلسطينية المتفق عليها بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية (2010) (إجراءات الاستيراد إلى السلطة الفلسطينية المتفق عليها بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية 2010، 2010) والبروتوكول بشأن إجراءات التنفيذ الأمني (2005). (البروتوكول بشأن إجراءات التنفيذ الأمني 2005، 2005)

#### جملة المهام التي تؤديها الضابطة الجمركية ما يلي:

1. مكافحة التهريب الجمركي والتهرب الضريبي.
2. مراقبة حركة البضائع التي تعبر حدود دولة فلسطين.
3. مصادرة بضائع المستوطنات وفرض الغرامات على الوجه الذي يبينه القرار بقانون رقم 4 لسنة 2010 بشأن حظر ومكافحة منتجات المستوطنات.
4. حماية الأسواق المحلية، والتجارة المشروعة والعلامات التجارية المسجلة من خلال تهيئة بيئة عمل يعمها الأمان والتعاون مع لجان السلامة العامة في المحافظات. تحويل الأشخاص الذين يخالفون القوانين واللوائح والأنظمة إلى النيابة المختصة لاتخاذ المقتضى القانوني بحقهم.

5. مصادر البضائع الفاسدة والمنتهية صلاحيتها وإتلافها، بالتعاون مع الوزارات والهيئات العامة ذات العلاقة.

6. التعاون مع القوات الأمنية الأخرى في الوفاء بالولاية المعهودة إليها.

وتعمل الضابطة الجمركية على نحو وثيق الصلة مع إدارة الجمارك التي تشكل جزءاً من مديرية الجمارك والمكوسوضريبة القيمة المضافة في وزارة المالية والتخطيط، من خلال وحدة الاستخبارات الجمركية، مثلاً.

الهيكلية: يتأخر الضابطة الجمركية مدير عام يعين بقرار من رئيس دولة فلسطين بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء (المادة 3 من القرار بقانون رقم 2 لسنة 2016). ويقع مقر الضابطة في مدينة رام الله، وتؤدي عملها في جميع محافظات الضفة الغربية البالغ عددها 11 محافظة وتشغل 16 مركزاً، منها مركز على جسر الكرامة (النبي) في أريحا (المادة 3 من القرار بقانون رقم 2 لسنة 2016، 2016).

#### ثانياً: الإطار القانوني لقوات الامن الوطني

الإطار القانوني: ليس ثمة قانون محدد يتكفل بتنظيم الأنشطة التي تؤديها قوات الأمن الوطني، وتنظم القوانين والقرارات بقوانين التالية التي تسري على القوات الأمنية كافة قوات الأمن الوطني:

- قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004، المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2005.
- قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 5 لسنة 2007 والقرار بقانون رقم 29 لسنة 2018 والقرار بقانون رقم 15 لسنة 2020.
- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 28 لسنة 2019، والقرار بقانون رقم (7) لسنة 2024م.

- القرار بقانون رقم 2 لسنة 2018 بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن المعدل بالقرار بقانون رقم 3 لسنة 2023.

- قانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.

- قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.

الولاية والوظائف: تعد قوات الأمن الوطني القوات المسلحة الفلسطينية العتيدة؛ ومن جملة المهام التي تؤديها هذه القوات:

1. الدفاع عن الوطن.

2. الحفاظ على الأمن والنظام العام داخل الوطن.

3. حماية المجتمع.

4. تقديم المساعدة للقوات الأمنية الأخرى في تأدية المهام الموكلة إليها.

الهيكلية يتأسس قوات الأمن الوطني قائد عام يعين بقرار من الرئيس، ويكون تعيين القائد العام لمدة ثلاث سنوات ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط كما جاء في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005.

**الإطار القانوني:** ليس ثمة قانون محدد يتكفل بتنظيم الأنشطة التي يؤديها جهاز الاستخبارات العسكرية، وتنظم القوانين والقرارات بقوانين التالية التي تسري على القوات الأمنية كافة هذا الجهاز:

- قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004، المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2005.

- قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 5 لسنة 2007 والقرار بقانون رقم 29 لسنة 2018 والقرار بقانون رقم 15 لسنة 2020.

- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 28 لسنة 2019، والقرار بقانون رقم 7 لسنة 2024م.
- القرار بقانون رقم 2 لسنة 2018 بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن المعدل بالقرار بقانون رقم 3 لسنة 2023.
- قرار رقم 34 لسنة 2014 بشأن منح جهاز الاستخبارات العسكرية صفة الضابطة القضائية.
- قانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.
- قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.

الولاية والوظائف: من جملة المهام التي يؤديها جهاز الاستخبارات العسكرية ما يلي:

1. رصد ومتابعة جميع المعلومات والأنشطة التي تهدد القوات الأمنية الفلسطينية ومكافحتها.
2. حماية القوات الأمنية الفلسطينية من أعمال التخريب والاختراق.
3. الإسهام في الإنذار المبكر الذي تطلقه القوات الأمنية الفلسطينية بشأن التهديدات. الإسهام في الكشف عن الأنشطة الإجرامية داخل القوات الأمنية الفلسطينية ومنعها ومكافحتها.
4. الإسهام في مكافحة الإرهاب والعنف المنظم على المستويين المحلي والدولي.
5. رصد ومكافحة الأنشطة التي تنفذها الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة.
6. تقييم التهديدات التي تمس الأمن القومي الفلسطيني والأنشطة التي تؤديها القوات الأمنية الفلسطينية.
7. محاربة أعمال التخريب والتخريب التي تحركها دوافع أيديولوجية.
8. إعداد الخطط لحماية المنشآت والمواقع والموارد المالية والبشرية التي تملكها القوات الأمنية الفلسطينية وتنظيمها ورصدها.
9. متابعة تنفيذ التدابير التي تتخذ لحماية أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التابعة للقوات الأمنية الفلسطينية.

10. تنفيذ القرارات القضائية التي تخص أفراد القوات الأمنية والإشراف على مراكز الإصلاح والتأهيل العسكرية.

11. متابعة الوفود والمنشآت العسكرية خارج أرض الوطن.

12. إدارة الملحقين العسكريين والإشراف عليهم.

الهيكلية: يتأسس جهاز الاستخبارات العسكرية مدير عام، وبموجب أحكام المادة 2|7 من القرار بقانون رقم 7 لعام 2024 ر ليكون التعيين بناء على قرار من القائد الأعلى بالتنسيق من القائد العام وتوصية من لجنة الضباط.

ليس ثمة قانون محدد يتكفل بتنظيم الأنشطة التي يؤديها جهاز الحرس الرئاسي، وتنظم القوانين والقرارات بقوانين التالية التي تسري على القوات الأمنية كافة هذا الجهاز:

- قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004، المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2005.
- قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 5 لسنة 2007 والقرار بقانون رقم 29 لسنة 2018 والقرار بقانون رقم 15 لسنة 2020.
- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 28 لسنة 2019، والقرار بقانون رقم 7 لسنة 2024م
- القرار بقانون رقم 2 لسنة 2018 بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن، المعدل بالقرار بقانون رقم 3 لسنة 2023.
- قانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.
- قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.

**الولاية والوظائف:** تتضمن المهام التي يضطلع جهاز الحرس الرئاسي بها، بوصفه قوة عسكرية مستقلة تعمل تحت إمرة الرئيس المهام التالية:

1. حماية الرئيس من خلال تأمين الحماية الشخصية له وتأمين مقره وتحركاته داخل البلاد.
2. حماية رئيس الوزراء والوزراء والمسؤولين رفيعي المستوى في السلطة الفلسطينية.
3. حماية الزوار رفيعي المستوى ومرافقتهم في أثناء زياراتهم إلى فلسطين.
4. تقديم الدعم للقوات الأمنية الأخرى في مكافحة الشغب والسيطرة الأمنية وإنفاذ القانون عندما تستدعي الحاجة ذلك.

الهيكلية: يتأسس جهاز الحرس الرئاسي قائد يعين باسمه بقرار من القائد الأعلى وذلك بناء على نص المادة 13 من القرار بقانون رقم 7 لعام 2024 ويقع مقر الجهاز في مدينة رام الله، وله قاعدة أخرى في بيت لحم ومنشأة للتدريب في أريحا (قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية).

#### ثالثاً: الإطار القانوني لجهاز المخابرات العامة

تنظم القوانين والقرارات بقوانين التالية جهاز المخابرات العامة:

- قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004، المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2005.
- قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 5 لسنة 2007 والقرار بقانون رقم 29 لسنة 2018 والقرار بقانون رقم 15 لسنة 2020.
- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 28 لسنة 2019، والقرار بقانون رقم 7 لسنة 2024.
- قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 4 لسنة 2023.

• القرار بقانون رقم 2 لسنة 2018 بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن المعدل بالقرار بقانون رقم 3 لسنة 2023.

• القرار الرئاسي رقم 4 لسنة 2007 بشأن إصدار نظام اللوازم والمشتريات للمخابرات العامة الفلسطينية.

• القرار الرئاسي رقم 5 لسنة 2007 بشأن إصدار النظام المالي للمخابرات العامة الفلسطينية.

• قانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.

• قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.

الولاية والوظائف: وفقا للمادة 8 من قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005 تعد المخابرات الجهة المكلفة رسميا بممارسة الأنشطة والمهام الأمنية خارج الحدود الجغرافية لدولة فلسطين، فضلا عن ممارسة مهام أمنية محددة داخل الحدود الجغرافية للدولة لغايات استكمال الإجراءات والأنشطة التي بدأت بها خارج الحدود" (المادة 8 من قانون المخابرات العامة). وتحدد المادة 9 من القانون المهام التي تضطلع المخابرات العامة بها على الوجه التالي (راجع المادة 9 من قانون المخابرات العامة):

1. اتخاذ الإجراءات الضرورية للوقاية من أي أعمال قد تهدد أمن وسلامة فلسطين، وتطبيق التدابير المناسبة ضد المسؤولين عنها وفقاً للقانون.

2. الكشف عن التهديدات الخارجية التي قد تؤثر على الأمن القومي الفلسطيني في مجالات التجسس والتآمر والتخريب، أو أي نشاط آخر يهدد وحدة الوطن وأمنه واستقلاله وموارده.

3. تعزيز التعاون مع أجهزة الدول الصديقة المتشابهة لمواجهة أي أعمال تهدد السلام والأمن المشترك، مع الالتزام بمبدأ المعاملة بالمثل.

وبموجب أحكام المادة 10 من القانون نفسه، تنطبق هذه المهام على الأعمال التالية (المادة 10 من قانون المخابرات العامة الفلسطيني).

1. التواصل مع دولة أجنبية بهدف تنفيذ عمل عدواني ضد فلسطين.
  2. الالتحاق بخدمة جيش أجنبي في حالة حرب مع فلسطين.
  3. تسليم أو المساعدة في تسليم معلومات سرية تتعلق بالدفاع عن فلسطين في المجالات العسكرية أو السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية لدولة أجنبية.
  4. أي فعل متعمد يؤدي إلى وفاة أو إصابة جسيمة أو فقدان حرية أي من قادة الدول أو زوجاتهم أو عائلاتهم، أو نواب رؤساء الدول أو الوزراء، أو أي شخصيات تحمل مسؤوليات عامة، بما في ذلك السفراء والدبلوماسيين المعتمدين لدى فلسطين.
  5. القيام بتخريب متعمد أو إتلاف الممتلكات العامة أو الخاصة لأغراض عامة والمتعلقة أو الخاضعة لسلطات دولة تربطها بفلسطين علاقات دبلوماسية أو علاقات صداقة.
  6. استهداف السلطات في دولة تربطها بفلسطين علاقات دبلوماسية أو صداقة.
  7. تصنيع أو حيازة أو امتلاك أسلحة أو متفجرات أو مواد ضارة بغرض ارتكاب أي من الأفعال المذكورة في أي دولة.
  8. تنفيذ أي عمل عنيف أو تهديد، مهما كانت دوافعه، ضمن مشروع إجرامي فردي أو جماعي يهدف إلى بث الرعب بين الناس، أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو أمنهم للخطر، أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بالمرافق العامة أو الاستيلاء عليها، أو تسريب الأراضي أو تهديد الموارد الوطنية.
- الهيكلية يتأسس جهاز المخابرات العامة رئيس يعين بقرار من الرئيس ويحمل درجة وزير، وتكون مدة تعيين رئيس المخابرات ثلاث سنوات، ويجوز تمديدتها لمدة سنة فقط. وقد ألغيت هذه المدة بموجب المرسوم الرئاسي الصادر في العام 2023 في المادة 14، (المادة 14 من المرسوم الرئاسي الصادر في العام 2023، 2023) قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 4 لسنة 2023 (قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005، المعدل بالقرار بقانون رقم 4 لسنة 2023، 2023).

## المبحث الثاني: المحددات القانونية في عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية

من الضروري أن تلتزم السلطات العامة بتحقيق درجة من الثبات النسبي في العلاقات القانونية وضمان حد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة، وذلك لتعزيز الأمن والطمأنينة بين الأطراف المعنية. يجب أن يتمكن الأفراد من التصرف بثقة وفقاً للقواعد والأنظمة القانونية السارية، مما يمكنهم من ترتيب أوضاعهم بناءً على ذلك، دون أن يتعرضوا لمفاجآت أو تصرفات غير متوقعة من السلطات العامة قد تؤثر سلباً على هذه الطمأنينة أو تهدد الاستقرار. ويجب على السلطات احترام حكم القانون وتطبيقه حتى لو تعارض مع مصالحها، لتكون قدوة للأفراد في احترام القانون وتعزيز فاعلية القضاء. يُعتبر ذلك جزءاً أساسياً من مفهوم الاستقرار والأمن القانوني، حيث يلعب دوراً محورياً في حل المنازعات. كما تساهم محكمة النقض في توحيد تفسير القانون بين جميع المحاكم، مما يعزز من الأمن القانوني. ومن هنا قسم الباحث هذا المبحث الى مطلبين كما يلي:

### المطلب الأول: اصلاح القطاع الأمني الفلسطيني

أضحت الحاجة لتعديل القوانين الأمنية ملحة أكثر. طالبت عدة منظمات محلية وعالمية بتلك العملية، منها وثيقة المجلس التشريعي، خطة الـ 100 يوم، وثيقة مؤسسات المجتمع المدني، ووثيقة تعاون القطاع الخاص. جميع هذه الوثائق تتناول ضرورة إصلاح مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية (جردات، 2018).

حرص المشرع الفلسطيني على بناء نموذج مهني لقوات الأمن الوطني والأجهزة الأمنية المتنوعة. أعطى القانون الفلسطينيين الحق في تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها، مع التأكيد على أهمية التعددية الحزبية والانتقال السلمي للسلطة، كما هو مبين في وثيقة الاستقلال والقانون الأساسي.

بالإضافة إلى ذلك، هناك تحديث دائم للقوانين. مُنحت الأجهزة الأمنية شرعية الرقابة من المجتمع المدني والقضاء. مع هذا، تم تطبيق الرقابة الداخلية والخارجية كجزء أساسي ومهم للإصلاح ( ليتهولد و ملحم، 2006).

يتضمن القانون الفلسطيني قواعد تعريفية تحظر على العاملين في القوات الأمنية أو المخابرات الإفصاح عن وجهات النظر السياسية والجمع بين العمل والعمل الأخرى والاشتراك في المظاهرات أو اضطرابات أو توقيع عرائض أو رسائل يهين سمعة السلطة الوطنية. ويواجه قطاع الأمن الفلسطيني العديد من المشاكل والتحديات، من بينها (خطاطبة، 2013):

1. التدخل الإسرائيلي: يعتبر التدخل الإسرائيلي أحد أكبر التحديات التي يواجهها الأمن الفلسطيني. فإسرائيل تمتلك سلطة كبيرة في الأراضي الفلسطينية المحتلة وتقوم بالقيود والعراقيل التي تؤثر على قدرة الأمن الفلسطيني على تنفيذ مهامه بشكل كامل.
2. العنف والتطرف: يعاني الأمن الفلسطيني من التهديدات المستمرة للعنف والتطرف من جماعات مسلحة ومتطرفة داخل الأراضي الفلسطينية.
3. الاحتلال والانتهاكات: تعتبر الانتهاكات الإسرائيلية المستمرة لحقوق الإنسان والحريات الأساسية للفلسطينيين، مثل الاعتقالات التعسفية والتهجير والحصار والتجوير، تهديدًا للأمن الفلسطيني وتؤثر على قدرتهم على تنفيذ مهامهم بشكل فعال.
4. الحكم والانقسام.
5. المخدرات والجريمة يعاني الأمن الفلسطيني من انتشار الجريمة وتجارة المخدرات في الأراضي الفلسطينية. هذا يهدد الأمن العام ويضر بالحياة اليومية للمواطنين.
6. التدريب والمعدات: يعاني الأمن الفلسطيني من قلة المعدات الحديثة والتكنولوجيا اللازمة لمكافحة التهديدات الأمنية. هذا يقيد قدرتهم على مكافحة الجريمة والإرهاب بشكل فعال وهذا بسبب منع الاحتلال لدخول هذه المعدات.

7. الفراغ السياسي: يعاني الأمن الفلسطيني من الفراغ السياسي وعدم وجود حل سياسي للصراع الإسرائيلي الفلسطيني، وهذا يؤثر على الأمن العام ويجعل من الصعب تحقيق استقرار دائم في المنطقة.

### المطلب الثاني: نموذج المؤسسة الأمنية في ظل دولة فلسطينية مستقلة

تخضع كافة مؤسسات الدولة لنظام قانوني يحدد طبيعة هذه المؤسسات وحدود صلاحياتها وآليات الرقابة والإشراف عليها، وينطبق الأمر نفسه على الأجهزة الأمنية باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من مؤسسات الدولة، وتتميز كل دولة بنظام حكم يتكيف مع احتياجاتها وخصوصياتها، وتختلف المؤسسة الأمنية الفلسطينية عن غيرها بخصوصية حددت خصائصها في القانون الأساسي الذي يعتبر مقدمة لإنشاء إطار قانوني دائم أثناء قيام الدولة الفلسطينية، ويستجيب لتطلعات ومطالب الشعب في ظل نظام ديمقراطي. حيث يكون الناس هم مصدر السلطة، وهناك إجماع عام حول شكل المؤسسة الأمنية وأهمية التسلسل الهرمي في العمل الأمني.

### أولاً: الرقابة على الأمن في ظل الدولة

نظام ديمقراطي نيابي قائم على التعددية السياسية والحزبية، يجب أن تعمل المؤسسة الأمنية ضمن الإطار القانوني والمؤسساتي، ويجب تمييز واضح بين السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية. نظراً لأن قطاع الأمن يتعامل مع العديد من وظائف الدولة، فإن وجود نظام للرقابة والتوازن يعد أمراً ضرورياً لتحقيق التوازن مع السلطة التنفيذية. هذه الرقابة تعتبر مهمة وفعالة، حيث تحد من سلطة التنفيذ وتمنع تدخلها مع باقي السلطات. وان مرجعية المؤسسة الأمنية ضمن الإطار القانوني النافذ، مع توضيح مسؤولياتها في تطبيق القوانين عبر الالتزام بسياسة النظام القائم، تحت برقابة المجتمع المدني وأهل القانون.

يوجد توجه فلسطيني نحو دور فعال وفق التشريعات النافذة كما معمول به الآن للمؤسسة الأمنية بشكل واضح، مع فصل الأمن عن السياسة.

### ثانياً: الأمن في ظل حكومة مستقلة

بحيث من الممكن مسائلة وزير الداخلية امام المجلس التشريعي عن أي اخفاق وهذا وفق المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

### ثالثاً: الرقابة التشريعية

يستمد دور المشرع في الرقابة البرلمانية على القطاع الأمني من مشروعية الدستور، ويحتاج المشرع إلى كفاءة ومعرفة لضمان نوعية الرقابة التشريعية. ويمكن لهيئة الموازنة العامة المساهمة في مراقبة الاتفاق من خلال تقديم تقرير حول كفاءة وفعالية استخدام الموارد في القطاع الأمني. وهذا ضروري لتسهيل حصول هذه اللجان على المعلومات اللازمة من مختلف الخدمات. تعزيز دور الحكومة وموظفي الخدمة المدنية في الرقابة المدنية على القطاع يعدّ أساسياً لإنشاء شراكة قوية بين المدنيين وقوات الأمن. وكما أن تعزيز آليات الرقابة المدنية يمكن أن يسمح للمجتمع المدني بلعب دور فعال في دعم الرقابة البرلمانية في القطاع الأمني

وفي عملية التحول الديمقراطي الذي يمثل ضمانة هامة لاستمرارية الديمقراطية وتطورها، كما يمكن للحكومة أن تعزز مشاركة المنظمات غير الحكومية في المناقشات العامة المتعلقة بقضايا الأمن العام والشركات الأمنية، مما سيزيد من شفافية العمل الحكومي<sup>1</sup>.

إن الرقابة التي يمارسها المجتمع المدني على المؤسسة الأمنية تزيد من قدرة المشرع على السيطرة الفعالة على السياسة الأمنية، كما تعزز دور الوزارة في إدارة هذا القطاع. وتقوم الوزارة بتوفير

<sup>1</sup> ان مصطلح المجتمع المدني: المنظمات المستقلة الوسيطة بين الدولة من ناحية والأفراد والمجتمع عموماً من ناحية أخرى ويضم العديد من الجمعيات الطوعية والحركات الاجتماعية المختلفة التي تعبر عن مصالح مختلفة للأنشطة الاجتماعية.

الخبراء لتقديم المشورة بشأن الإجراءات التشريعية والدعم اللازم لاختيار اللجان التشريعية. وتشمل هذه الجهود أيضاً: توفير البرامج الدراسية والتدريبية لأعضاء هذه اللجان، بالإضافة إلى تنظيم زيارات لأعضاء اللجان إلى دول أخرى للتعرف على آلية عمل اللجان المماثلة ودعم إصلاح الخدمة المدنية، كما يوفر المجتمع المدني آلية للسلطة التشريعية لمراقبة المؤسسة الأمنية، استكمالاً لآليات الرقابة الرسمية وتساهم كل هذه الجهود في تعزيز الشفافية والمساءلة في قطاع الأمن.<sup>1</sup>

فعلى سبيل المثال تنص المادة 4 من القرار بقانون رقم 18 لعام 2016 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد عن خضوع جميع موظفي الدولة بما فيهم الرئيس لهذا القانون (قرار بقانون رقم 18 لسنة 2016 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 و تعديلاته).

---

<sup>1</sup> مع ذلك لا تزال منظمات المجتمع المدني في فلسطين تفقر إلى الخبرة الكافية في المجالات الأمنية والدفاعية، ولكن يمكن أن تقدم الاستشارات والتدريب في مجالات محددة في مساهمتها العملية. ويؤكد معظم القادة الفلسطينيين على هذا الدور للمجتمع المدني، وتساهم هذه المنظمات في عقد دورات تدريبية لأعضاء المؤسسة الأمنية.

## الخاتمة

أظهرت الدراسة بعنوان "الأساس القانوني لتنظيم الأجهزة الأمنية من منظور التشريعات الفلسطينية" أهمية المؤسسة الأمنية في الحاضر والمستقبل لبناء الدولة الفلسطينية، والحفاظ على الأمن والاستقرار كما انها تعمل وفق الاصول القانونية والتشريعات النافذة فقد تم التوصل للاجابة على الاسئلة الرئيسة و الفرعية. وقد توصل الباحث إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات، على النحو التالي:

### أولاً: استنتاجات الدراسة

1. دور الأجهزة الأمنية وأهميتها: يتمثل دور الأجهزة الأمنية الفلسطينية في حماية الدولة ومصالحها وأمنها وحفظ السلم الأهلي وكذلك حماية الحريات الفردية وحقوقهم وأموالهم من الضياع وفق الأنظمة والقوانين السارية في الدولة.

2. القوانين النازمة للأجهزة الأمنية: توجد قوانين ترتبط بالأمن بشكل غير مباشر، وتتوافق بدرجات متفاوتة مع القانون الأساسي والمواثيق الدولية. عند مقارنة القوانين الخاصة بالأجهزة الأمنية بتلك المتعلقة بالمجتمع المدني، كان من الملاحظ أن التشريعات التي تدعم المجتمع المدني وتنظم مشاركة المواطنين في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية كانت أكثر وفرة في السنوات الأولى للسلطة الفلسطينية.

3. الرقابة الداخلية والخارجية على الأجهزة الأمنية الفلسطينية: ان من اكثر المعنيين بالرقابة الداخلية على قوى الامن ومتابعة الإجراءات هي الجهات التالية: الجهات الرئاسية المختلفة، الوزارة نفسها، و منفذو السياسات العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية. ايضا يوجد رقابة خارجية مثل هيئة مكافحة الفساد و قانونها و ديوان الرقابة المالية و الادارية و هيئة قضاء قوى الامن ومؤسسات المجتمع المدني وهذا جميعة يعطي انطباع ايجابي لعمل هذه الاجهزة بشفافيه مهنية عالية لبناء دولة فلسطينية وفقا للاصول و القانون.

4. وجود عوائق ومؤثرات سلبية: تعاني المؤسسة الأمنية الفلسطينية من بعض العوائق جراء الاحتلال، وبالتالي فإن هناك جهوداً كبيرة بحاجة لأن يتم بذلها في سبيل تخطي تلك العوائق أو حتى الحد من تأثيراتها السلبية على المؤسسة الأمنية الفلسطينية وفعاليتها.
5. الإصلاح المؤسسي: يعد الإصلاح المهني الدائم و المستمر للمؤسسة الأمنية ضرورياً لبناء دولة فلسطينية قوية فعلى الرغم من العديد من الجهود التي تم بذلها بشأن الإصلاح القانوني والإداري والتنظيمي داخل الأجهزة الأمنية، إلا أنه من الملاحظ أنها بحاجة إلى المزيد من الإصلاحات حتى ترقى المؤسسة الأمنية وتصبح نلعب دوراً كبيراً ورائداً متميزاً في إنفاذ القانون.
6. ان الأداء الأمني للمؤسسة الأمنية الفلسطينية يتميز بطابع ايجابي رغم كل التعقيدات التي تواجهه من الاحتلال. ويبرز ذلك من خلال الدور الأهم التي تلعبه هذه المؤسسة الهامة في الحفاظ على الأمن العام للمواطن الفلسطيني وحميته وحماية ممتلكاته.

#### ثانياً: توصيات الدراسة

1. تحديد عدد منتسبي الاجهزة الامنية: العدد المناسب: تشير التوصية إلى أهمية تحديد عدد منتسبي الاجهزة الأمنية بناءً على الاحتياجات العامة للجهاز وان تكون الترقية بناء على الكفاءة والاحتياج.
2. تحديث غرفة عمليات مشتركة: ضرورة تحديث غرفة عمليات لمواجهة المخاطر والتهديدات، سواء كانت خارجية أو داخلية. تؤكد هذه التوصية على ضرورة تحديث غرفة عمليات مشتركة تُعنى بمواجهة المخاطر والتهديدات، سواء كانت خارجية أو داخلية، ويتطلب ذلك تجهيز الغرفة بتقنيات حديثة وأدوات فعالة تسمح بتنسيق الجهود بين مختلف الأجهزة الأمنية، مما يعزز القدرة على الاستجابة السريعة والفعالة للأزمات. من خلال تحديث هذه الغرفة، يمكن تحسين جمع المعلومات وتحليلها، مما يسهم في اتخاذ قرارات مدروسة تعزز من الأمن الوطني وتساعد على

حماية المجتمع من التهديدات المحتملة، رفع مستوى الجاهزية للتعامل مع أي تحديات تواجه الدولة.

3. تفعيل دور مجلس الأمن القومي: تعزيز دور المجلس للقيام بمهامه في رسم السياسة الأمنية. نشير هذه التوصية إلى أهمية تفعيل دور مجلس الأمن القومي لتعزيز قدرته على القيام بمهامه في رسم السياسة الأمنية الفلسطينية، ويتطلب ذلك منح المجلس الصلاحيات اللازمة لتنسيق الجهود بين مختلف المؤسسات الأمنية وتحديد الأهداف الاستراتيجية للأمن الوطني. من خلال تعزيز دور المجلس، يمكن تحقيق رؤية شاملة للأمن تتماشى مع التحديات الراهنة، مما يسهم في تطوير سياسات أمنية فعالة تضمن حماية المواطنين وتعزيز الاستقرار في البلاد. كما أن تفعيل المجلس يعزز من المساءلة والشفافية في عملية اتخاذ القرار الأمني، مما يعكس التزام الدولة ببناء نظام أمني قوي.

4. أهمية تعزيز العلاقة بين الأجهزة الأمنية ومنظمات المجتمع المدني، خاصة تلك التي تركز على حقوق الإنسان، بهدف دعم مبادئ الحكم الرشيد في القطاع الأمني. من خلال تقوية هذا التعاون، يمكن تحقيق توازن بين الأهداف الأمنية وحقوق المواطنين، مما يعزز الثقة بين المجتمع والأجهزة الأمنية. كما توصي هذه التوصية الأكاديميات الفلسطينية ومراكز التدريبات العسكرية والمختصة بالعلوم الأمنية بوضع برامج ودراسات عليا متخصصة في المجال الأمني، هذا سيسهم في تأهيل الكوادر الأمنية بشكل فعال، مما يعزز من جودة الأداء الأمني ويضمن توافقه مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

## المراجع العلمية

اتفاق إعلان المبادئ. (بلا تاريخ).

إجراءات الاستيراد إلى السلطة الفلسطينية المتفق عليها بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية 2010.  
(2010)

آغا حسين. (2006). إطار عام لعقيدة امن قومي فلسطيني. مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسات الديمقراطية- رام الله.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). ورشة عمل حول واقع الشفافية ونظم المساءلة. في الأجهزة الأمنية الفلسطينية، رام الله، 2008

البروتوكول بشأن إجراءات التنفيذ الأمني 2005. (2005)

البشير، خالد. (2000). مهام رجال الامن. 10173.

جردات، سليمان. (2018). التحديات التي تواجه المؤسسات الحكومية الفلسطينية في تقديم خدماتها الإدارية والأمنية في المناطق التي تخضع تحت سيطرة الاحتلال الإسرائيلي. بحث مقدم لمؤتمر المعهد الدولي للعلوم الإدارية.

حرب، جهاد. (2003). أجهزة الرقابة والمساءلة في القطاع العام الفلسطيني. مفتاح.

الحربي، المجيدلي. (2005). الدور الاجتماعية للمؤسسة الأمنية. ندوة المجتمع والامن بكلية الأمير فهد الأمنية.

حسين، آغا، واحمد الخالدي. (2006). إطار عام لعقيدة امن قومي فلسطيني. مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسات الديمقراطية- رام الله.

الاسد، احمدالله. (2013). المؤسسة الأمنية احد اهم ركائز بناء الدولة. دنيا الوطن، شؤون فلسطينية. تم

ترداد من <http://www.alwatanvoice.com/arabic/news/html443631/04/10/2013>

خطاطبة، إبراهيم. (2013). إصلاح القطاع الأمني في السلطة ال. فلسطينية من وجهة نظر العاملين فيها وأثر ذلك على التنمية السياسية الضفة الغربية أنموذجا، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.

- الخطيب، غسان. (1995). الاتفاق الانتقالي الفلسطيني بشأن الضفة الغربية وقطاع غزة: قراءة أولية. *مجلة الدراسات الفلسطينية*، 6(24).
- خليل، عاصم. (2015). *الإطار القانوني للعلاقة ما بين المجتمع المدني الفلسطيني والأجهزة الأمنية*. معهد الحقوق - جامعة بيرزيت.
- دولة فلسطين، وزارة الداخلية: وحدة الرقابة الداخلية. (بلا تاريخ).
- الرقابة البرلمانية على الدفاع والامن. (2003). *المبادئ والآليات، الممارسات*. مركز الرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة - جنيف، دليل عملي للبرلمانيين.
- سالم، احمد ولد احمد. (2007). *الأجهزة الأمنية الفلسطينية. قسم المعرفة*. موقع الجزيرة الالكتروني.
- الشروف، حابس. (2010). *دور المؤسسة الأمنية في بناء الدولة الفلسطينية*. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القدس أبو ديس فلسطين.
- الشعبي، عزمي. (2012). *اصلاح الامن في فلسطين*. دراسات المبادرة الأملوقراطية العربية واصلاح القطاع الأمني. منشورات مباداة الاصلاح العربي.
- الشمراي، حمدان. (2004). *الدور المجتمعي للمؤسسة الأمنية*. ندوة المجتمع والامن المنعقدة بكلية الأمير فهد الأمنية.
- الضميري، عدنان (2009). *الاستيطان وقدرة الأمن الفلسطيني على السيطرة وتنفيذ الإجراءات القانونية*. مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات، العدد السابع عشر.
- الطناني، عنان. (2006). *التغييرات في مجال الأجهزة الأمنية الفلسطينية*. مجلة مركز التخطيط الفلسطيني.
- الطناني، معين. (2005). *التغييرات في مجال الأجهزة الأمنية الفلسطينية*. مجلة مركز التخطيط الفلسطيني، 18.
- عبد الناصر، عبد الهادي. (2008). *الامن الشامل وانعكاساته على التخطيط الاستراتيجي*. رسالة ماجستير، جامعة الأمير نايف - الرياض.
- العنزي، عبد الرحمن. (1425هـ). *العلاقات العامة للمؤسسة الأمنية*. ندوة المجتمع والامن المنعقدة بكلية الأمير فهد الأمنية.

- قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.
- قانون الأمن العام الأردني رقم 38 لسنة 1965.
- قانون التامين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني. (بلا تاريخ).
- قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.
- قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطيني رقم 8 لسنة 2005.
- قانون الدفاع المدني الفلسطيني رقم 3 لسنة 1998.
- قانون الزراعة رقم 2 لسنة 2003، المعدل بالقانون رقم 11 لسنة 2005 والقرار بقانون رقم 22 لسنة 2016 والقرار بقانون رقم 14 لسنة 2018.
- قانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1979.
- القانون الفلسطيني الأساسي المعدل. (د.ت).
- قانون المخبرات العامة الفلسطيني رقم (17) لسنة 2005. المعدل بالقرار بقانون رقم 4 لسنة 2023.
- قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم 6 لسنة 2000.
- القانون رقم 7 لسنة 1999 بشأن البيئة.
- القرار الرئاسي رقم 4 لسنة 2007 بشأن إصدار نظام اللوازم والمشتريات للمخبرات العامة الفلسطينية.
- القرار الرئاسي رقم 5 لسنة 2007 بشأن إصدار النظام المالي للمخبرات العامة الفلسطينية.
- قرار بقانون بشأن الأمن الوقائي رقم 11 لسنة 2007.
- قرار بقانون رقم 18 لسنة 2016 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 و تعديلاته.
- القرار بقانون رقم 2 لسنة 2018 بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن المعدل بالقرار بقانون رقم 3 لسنة 2023.
- القرار بقانون رقم 2 لسنة 2018 بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن، المعدل بالقرار بقانون رقم 3 لسنة 2023 .
- قرار بقانون رقم 23 لسنة 2017 بشأن الشرطة، المعدل بالقرار بقانون رقم 2 لسنة 2020.

- القرار بقانون رقم 24 لسنة 2018 بشأن تعديل قانون التبغ الأردني رقم 32 لسنة 1952.
- القرار بقانون رقم 25 لسنة 2018 بشأن تعديل قانون الصحة العامة رقم 20 لسنة 2004.
- القرار بقانون رقم 27 لسنة 2018 بشأن تعديل قانون حماية المستهلك رقم 21 لسنة 2005.
- القرار بقانون رقم 4 لسنة 2010 بشأن حظر ومكافحة منتجات المستوطنات.
- القرار بقانون رقم 7 لسنة 2024 المعدل لقانون الخدمة في قوى الامن رقم 8 لسنة 2024.
- قرار مجلس الوزراء رقم 99 لسنة 2005 بشأن إنشاء قوة شرطة قضائية، 2005.
- قرار وزير الداخلية رقم 1 لسنة 2011 بشأن تنظيم عمل المتطوعين في أعمال الدفاع المدني الفلسطيني. 2011.
- ليتهولد، رولان فريديريك ارنولد، و فراس ملحم. (2006). التشريعات الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية بشأن القطاع الأمني / مركز جنيف للرقابة على الديمقراطية على القوات المسلحة. دراسة منشورة.
- المجالي، عبد الهادي. (1987). نحو مؤسسة امن عصرية. مؤسسة الخدمات العربية- عمان.
- المرسوم الرئاسي الصادر في العام 2023. (2023).
- المرسوم الرئاسي رقم 12 لسنة 2002 بإلحاق قوات الشرطة وقوات الأمن الوقائي والدفاع المدني بوزارة الداخلية. (2002).
- مرشود، باسم. (2014). الرقابة على أداء الأجهزة الأمنية الفلسطينية ودورها في نشر الحريات وتحقيق السلم الأهلي. جامعة النجاح الوطنية- نابلس.
- مركز القدس للاتصال والإعلام. (1994). وثيقة إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية (النسخة المترجمة). سلسلة الوثائق الفلسطينية، مركز القدس للاتصال والإعلام، القدس.
- المنذيم، محمد. (2021). عملية صنع القرار في السياسة الخارجية. مجلة الفنون والأدب وعلوم الانسانيات والاجتماع، 63، 95-98.
- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. (2013). أوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة. رام الله.

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (2005). *حول حالة الانفلات الأمني وضعف سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية*. رام الله.

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (2006). *تقرير حول حالة الانفلات الأمني وضعف سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية*. رام الله.

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن الفلسطيني. (2005). *حالة الانفلات الأمني وضعف سيادة القانون في أراضي السلطة الفلسطينية*. تقرير منشور، رام الله.

الولاية والوظائف وفقا لأحكام المادة 2 و 6 من القرار بقانون رقم 11 لسنة 2007.



**An-Najah National University**  
**Faculty of Graduate Studies**

**THE LEGAL FRAMEWORK FOR REGULATING  
SECURITY SERVICES WITHIN THE CONTEXT  
OF PALESTINIAN LEGISLATION**

**By**  
**Ahmad Khwreh**

**Supervisor**  
**Dr. Omar Bzour**

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree  
of Master of Public Law, Faculty of Graduate Studies,  
An-Najah National University, Nablus, Palestine.**

**2025**

# **THE LEGAL FRAMEWORK FOR REGULATING SECURITY SERVICES WITHIN THE CONTEXT OF PALESTINIAN LEGISLATION**

**By**  
**Ahmad Khwireh**  
**Supervisor**  
**Dr. Omar Bzour**

## **Abstract**

This study seeks to elucidate the role of security institutions in fostering a conducive environment within the Palestinian state to ensure stability. The investigation focuses on the constitutional frameworks governing the organization of security agencies and highlights the role of these institutions in the establishment of an independent state. The significance of this study is underscored by its proposal for the enhancement of the organizational structure of security agencies, informed by a comprehensive understanding of security. Numerous prior and contemporary studies indicate that both modern and traditional organizational structures of security agencies encounter various current and prospective challenges, particularly in the context of recent legal changes and modifications.

**Keywords:** Security services regulation, Palestinian legislation, constitutional frameworks, security institutions, organizational structure, legal challenges.