



# فعالية ومناعة نظام النزاهة في الخدمة بقوى الأمن الفلسطينية

## المحتويات

|    |  |
|----|--|
| 3  | مقدمة                                      |
| 4  | الإطار القانوني المنظم للخدمة في قوى الأمن |
| 5  | الإطار المؤسسي لقوى الأمن الفلسطينية       |
| 5  | الإطار المؤسسي المنظم للخدمة في قوى الأمن  |
| 8  | التعيينات والترقيات في الأجهزة الأمنية     |
| 12 | مؤشرات النزاهة                             |
| 14 | مؤشرات الشفافية                            |
| 18 | النتائج والتوصيات                          |
| 22 | المراجع والمصادر                           |



وسيتناول التقرير المحاور التالية:

- الإطار القانوني المنظم للخدمة في قوى الأمن والإطار المؤسسي للأجهزة الأمنية الفلسطينية ذات العلاقة بالموضوع.
- التجنيد والترقيات وتعيين رؤساء الأجهزة الأمنية والمؤسسات المختلفة ونوابهم ومدراء الدوائر وقادة المناطق وغيرها من المناصب
- مدى توفر مؤشرات النزاهة والشفافية والمساءلة في شؤون الخدمة في قوى الأمن
- النتائج والتوصيات

### خلفية:

أُنشأت السلطة الوطنية الفلسطينية بعد قيامها عام 1994 عدداً كبيراً من الأجهزة الأمنية لسيطرتها على الأرض وترسيخ سلطتها المركزية وفرض سيادة القانون وإظهار قدرتها على إدارة وحكم المناطق الخاضعة لها. في ظل غياب مؤسسة شاملة وقانون منظم للأمن، واستوعبت في صفوفها القوى العسكرية التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية التي عادت إلى أرض الوطن بموجب اتفاق أوسلو، ونشطاء الانتفاضة وعدداً من الأسرى السابقين في السجون الإسرائيلية وأفراداً من التنظيمات المختلفة والمجموعات المسلحة «المطاردين» لاحتوائهم ولتوفير فرص عمل وموارد مالية ومكافآت لما قدموه في الانتفاضة، ما أدى إلى تضخم عددها وانعكس سلباً على أدائها، وافتقرت الأجهزة الأمنية في بادئ الأمر إلى الخبرة الكافية في مجال تقنيات ومتطلبات ومهارات حفظ الأمن والنظام العام، لأن جزءاً كبيراً من كادرها - وخاصة الضباط - قد أتوا من تشكيلات تمتلك مهارات عسكرية وفدائية.

عانت الأجهزة منذ لحظة تشكيلها من بعض مظاهر التسييس والترهل والولاءات الشخصية والتنافس بين مسؤوليها وعدم القدرة على القيام بالمهام الموكلة لها في بعض الأحيان بسبب تداخل الاختصاصات وتنازع الصلاحيات<sup>1</sup>. وافتقرت الأجهزة الأمنية إلى قانون عام ينظم شؤون الخدمة الأمنية فيها. حيث كانت التعيينات والترقيات والتأديب تتم وفق تعليمات وأنظمة داخلية خاصة بكل جهاز، وكان لرئيس السلطة الدور الأساسي فيها. وفقاً لتوصيات قادة الأجهزة الأمنية<sup>2</sup>. إلا أن بدأت عام 2005 عملية إصلاح الأجهزة الأمنية لفرض النظام واحترام القانون وتحسين قدراتها بإجراء تدريبات داخل وخارج الأراضي الفلسطينية، وشهدت تعيين قيادة جديدة، وإقرار قانون منظم للخدمة في قوى الأمن.

تعتبر الموارد البشرية أهم ما تمتلكه الأجهزة الأمنية، والأداة التي تمكنها من تحقيق أهدافها، والوصول إلى النتائج المتمثلة بفرض الأمن والنظام العام، وتعزيز سيادة القانون. إن اختيار الأفضل للالتحاق بالمؤسسة الأمنية، وشغل الوظائف المختلفة فيها، والاستثمار في كادرها البشري، وبناء مهاراته، ينعكس إيجاباً على مدى احترام العاملين للقانون، وقيامهم بواجباتهم على أكمل وجه، لأن الموظف سيدرك أن مبادئ النزاهة التي التحق بموجبها للمؤسسة هي نفسها أسس ومبادئ العمل. أما إذا تم اختياره على أساس الواسطة والمحسوبية، فسيعمل وفقاً لها باعتبارها ظواهر وإفرازات طبيعية، لذا لابد من العمل على بناء نظام نزاهة في الأجهزة الأمنية يساهم بتعزيز مناعة المؤسسة الأمنية من التعرض للفساد، وتقليل فرصه وجاوزه ما ينطوي عليه الفساد من مخاطر، ويساعد نظام النزاهة الأجهزة الأمنية على تحقيق الأهداف والمهام والمسؤوليات التي أنشئت من أجلها، ويؤدي إلى توظيف الموارد المتاحة بشكل أفضل، وتحسين ورفع مستوى الأداء وتحقيق الفائدة المرجوة بكلفة معقولة.

ويقوم النظام الوطني للنزاهة في مجال الموارد البشرية في الأجهزة الأمنية على توسيع الاعتماد على تبن واحترام وتطبيق مبادئ الشفافية في إدارة مستويات العمل المختلفة، وكذلك تبن شامل لقيم السلوك الحميد لدى جميع المسؤولين والعاملين، بالإضافة إلى بناء نظام مساءلة داخلية وخارجية فعال، إضافة إلى وجود مؤسسات وأجهزة رقابة فعالة مثل: البرلمانات، وأجهزة الرقابة العامة - ديوان الرقابة المالية والإدارية وأجهزة التفتيش المالي والإداري - ووسائل الإعلام الحرة، والمحاكم المستقلة، إضافة إلى المساءلة المجتمعية بأشكالها المختلفة، التي تحول دون إساءة استعمال السلطة.

ويهدف التقرير إلى فحص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في التعيينات والترقيات في الأجهزة الأمنية، للتأكد من مناعة وسلامة العناصر الأساسية التي تؤثر فيها، ما يجعل الآليات محكومة بضوابط تحول دون استغلال السلطة، مع ضرورة الإشارة أن التقرير لا يهدف إلى فحص أو تقييم أداء الأجهزة الأمنية والقائمين عليها، أو إجراء مقارنة بين فروعها أو تحقيق حول مضمون قراراتها أو الرقابة عليها ومتابعة نشاطها.

وتعتمد منهجية التقرير على المقابلات المباشرة مع المسؤولين في الجهات ذات العلاقة، بالإضافة إلى مراجعة الوثائق والمستندات والأنظمة التي حكم عملها، وما تصدره من قرارات ونشرات إعلامية، وما تنشره على المواقع الإلكترونية، وستعقد ورشة عمل لناقشة مسودة التقرير قبل إعداده بالصيغة النهائية.

1. سعيد زيد، (إشراف عزمي الشعبي)، فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل الأجهزة الأمنية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، سلسلة تقارير رقم (60)، آذار 2013، ص3.  
2. فراس ملحم ومعين البرغوثي (إعداد)، الإطار القانوني الناظم لقطاع الأمن في فلسطين "دراسة تحليلية للتشريعات الصادرة بعد العام 1994، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، أيلول 2009، ص39.

## الإطار القانوني المنظم للخدمة في قوى الأمن:

ينطبق قانون الخدمة المدنية على القوى الأمنية فقط في المسائل التي لم يعالجها قانون الخدمة في قوى الأمن. كما وأخضع القانون المعدل لقانون مكافحة الفساد (1) لسنة 2005 العاملين في الأجهزة الأمنية لأحكامه.

وهناك عدة قوانين للتقاعد منها: قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004. وينطبق على أفراد قوى الأمن البالغين 45 سنة فما فوق عند إصداره. ومنح العاملين حوافز تشجيعية للتقاعد. وقانون التقاعد رقم (7) لسنة 2005 وتعديلاته الذي يُمكن العاملين في قوى الأمن من الحصول على تقاعد مبكر.

ونظمت بعض المراسيم والقرارات الرئاسية بعض الجوانب الخاصة بالخدمة في قوى الأمن. ومنها المرسوم رقم (33) لسنة 2007 بشأن إعادة تنظيم مالية ورواتب العاملين في قوى الأمن. والقرار رقم (288) لسنة 2007 بشأن تشكيل لجان للملاءمة منتسبي قوى الأمن لشروط التأهيل. والرسوم رقم (25) لسنة 2007 بشأن التدريب العسكري والأمني والقرار رقم (14) لسنة 1994 بشأن الشؤون المالية والتنظيم لخدمة ضباط الصف والجنود المتطوعين -ساري بما لا يتعارض مع قانون الخدمة في قوى الأمن لعام 2005 والقرار رقم (4) لسنة 2006 بتقنين امتيازات المتقاعدين العسكريين والقرار رقم (1) لسنة 2006 بشأن منع الترقيات الاستثنائية في الوظائف العسكرية والقرار رقم (2) لسنة 2006 بشأن منع الاستبدال في التعيينات العسكرية والقرار رقم (3) لسنة 2006 بشأن منع إنتقال الموظفين بين الخدمة المدنية والعسكرية. والقرار رقم (163) لسنة 2006 بشأن فصل التنظيم والإدارة لوزارة الداخلية إدارياً عن قوى الأمن الوطني والقرار رقم (142) لسنة 2006 بشأن تفريغ قوة الإسناد في الشرطة الفلسطينية. والقرار رقم (8) لسنة 2007 بشأن منتسبي الأجهزة الأمنية المرفقة فيودهم. والقرار رقم (285) لسنة 2006 بشأن تشكيل لجنة ضباط قوى الأمن الفلسطينية.

نص القانون الأساسي على تساوي الفلسطينيين أمام القانون. وعلى حق المواطنين بتقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص. على أن يُنظم تعيين الموظفين العموميين وسائر العاملين في الدولة وشروط استخدامهم وفقاً للقانون. ومنح رئيس السلطة الوطنية منصب القائد الأعلى لقوات الأمن الفلسطينية. وأعطى مجلس الوزراء مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي. وعرف قوات الأمن والشرطة بأنها: قوة نظامية مسلحة تنحصر وظيفتها بالدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع وحفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة في حدود القانون وباحترام كامل الحقوق والحريات. ونص على تنظيم الأجهزة الأمنية بقانون. كما أشار إلى أن تعيين قواعد منح المرتبات والمعاشات بقانون على أن لا تصرف أية مبالغ استثنائية إلا وفقاً للقانون<sup>3</sup>.

ونظّم قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005 الأجهزة الأمنية في ثلاث قوى رئيسية هي: "قوات الأمن الوطني وجيش التحرير الفلسطيني". وقوى الأمن الداخلي. والخبرات العامة. وتناول القانون حقوق وواجبات منتسبي قوى الأمن. والأعمال التي يحظر على الضباط والأفراد ممارستها. والتعيين والترقية. ومدة شغل رئيس الجهاز للمنصب وغيرها. وحدد رواتب العاملين في قوى الأمن بالجدول المرفق بالقانون. وسأوى بين العاملين في الأجهزة الأمنية والعسكرية والشرطية في الحقوق والواجبات وشؤون وشرط الخدمة المختلفة دون أن يفرق بين الأمني والعسكري.

كما تناول قانون الخبرات العامة رقم (17) لسنة 2005 اختصاص الخبرات العامة وآلية تعيين رئيس الخبرات ومدة شغله للمنصب. والشروط الواجب توافرها في العاملين بالخبرات والأعمال التي يحظر على أفراد الخبرات ممارستها وسمح بالاستعانة بذوي الخبرة من المتقاعدين سابقاً بعمود لمدة سنةٍ جدد لمدة ثلاث سنوات مقابل مكافأة مقطوعة ونظم الجوانب الخاصة بموازنة الخبرات العامة وأخضاعها للرقابة البرلمانية. ومنح القانون المجلس التشريعي بشكل واضح إمكانية مساءلة رئيس الخبرات عبر اللجان المختصة. ونص على سريان قانون الخدمة في قوى الأمن على العاملين في الخبرات. أما القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي رقم (11) لسنة 2007 فقد نظم آلية تعيين مدير عام الجهاز ونائبه وعلاقته بكل من وزير الداخلية والرئيس وشؤون واختصاصات الجهاز المختلفة. دون الإشارة إلى شؤون العاملين.

3. المواد (9, 26, 39, 69, 84, 86, 95) من القانون الأساسي.

## الإطار المؤسسي لقوى الأمن الفلسطينية<sup>4</sup>

الأمن فإذا الحقت بوزارة الداخلية على سبيل المثال سيتبع لها ضباط قوات الأمن الوطني الذين يتبعون وزارة الأمن الوطني والعكس صحيح. كما لم يحدد القانون العلاقة ما بين إدارة شؤون الضباط وهيئة الإدارة والتنظيم التي أسند لها قانون الخدمة بعض المهام المتعلقة بالشؤون الإدارية الخاصة بالضباط كالأجازات. وعلاقة إدارة شؤون الضباط بلجنة ضباط قوى الأمن غير واضحة. علماً بأنها يجب أن تكون دائرة مساندة للجنة الضباط. ومن الناحية العملية إدارة شؤون الضباط لقوى الأمن غير موجودة كمؤسسة قائمة بذاتها كما نص القانون. وتقوم هيئة التنظيم والإدارة بمهام إدارة شؤون الضباط من الناحية العملية.<sup>9</sup>

### • لجنة ضباط قوى الأمن:

تتألف لجنة الضباط الخاصة بقوى الأمن الفلسطينية وفقاً للقانون من كل من:

1. القائد العام رئيساً.
2. مدير عام الأمن الداخلي عضواً.
3. مدير إدارة شؤون الضباط عضواً.
4. مدير عام الشرطة عضواً.
5. مدير عام الأمن الوقائي عضواً.
6. مدير عام الدفاع المدني عضواً.
7. المفوض العام للتوجيه الوطني عضواً.
8. عضوان يعينهما الرئيس.

وتعقد اللجنة اجتماعاتها مرتين في السنة بدعوة من رئيسها ويكون انعقادها صحيحاً بحضور ثلثي أعضائها وتكون مداولاتها سرية وتتخذ قراراتها بالأغلبية ولا تكون نافذة إلا بعد مصادقة الرئيس. ولا يجوز الإعلان عن قرارات اللجنة قبل التصديق عليها ونشرها في النشرة العسكرية. ويعتبر هذا النشر إعلاناً قانونياً<sup>10</sup>.

وتختص اللجنة بالنظر في كافة الأمور والمسائل المتعلقة بشؤون الضباط مثل: بدء تعيين الضباط والترقية والندب والنقل والاستغناء عن الخدمة وقبول الاستقالة والإعادة والاستدعاء للخدمة والإحالة للاستيداع. وتعيين الضباط في المناصب القيادة والأركان والوظائف من رتبتي عميد وعقيد وتحديد الأقدمية وردها واختيار أعضاء البعثات العسكرية من المرشحين والضباط الموصى بقبولهم للدراسات في كليات الأركان أو أية دراسة أخرى والتوصية بمنح الضباط الأوسمة والأنواط<sup>11</sup>.

تتكوّن الأجهزة الأمنية في فلسطين وفقاً للقانون من ثلاث قوى رئيسية هي: "قوات الأمن الوطني وجيش التحرير" وقوى الأمن الداخلي والمخابرات. وأي قوة تنشأ أو تستحدث تلحق بإحدى القوى الثلاث<sup>5</sup> إلا أنّ الواقع العملي يبين أن الأجهزة الأمنية تتكون من سبعة أجهزة هي:

1. المخابرات.
2. قوات الأمن الوطني.
3. الاستخبارات.
4. حرس الرئاسة.
5. الشرطة.
6. الدفاع المدني.
7. الأمن الوقائي.
8. عدد من الهيئات والمؤسسات المساندة التي تتبع رئيس السلطة الوطنية و/أو وزير الداخلية مثل: هيئة التنظيم والإدارة وهيئة الأمداد والتجهيز والإدارة المالية العسكرية والخدمات الطبية العسكرية وهيئة التدريب العسكري وهيئة القضاء العسكري.

تشكل مرجعية الأجهزة الأمنية من كل من رئيس السلطة الفلسطينية بصفته القائد الأعلى لقوى الأمن الفلسطينية. ومجلس الوزراء باعتباره الجهة المختصة بحفظ الأمن والنظام العام ووزير الداخلية/ ووزير الأمن الوطني باعتباره رؤساء القوى الأمنية وتعمل بإشرافهم<sup>6</sup>.

## الإطار المؤسسي المنظم للخدمة في قوى الأمن:

### • إدارة شؤون الضباط لقوى الأمن

نصّ قانون الخدمة في قوى الأمن على إنشاء إدارة تسمى إدارة شؤون الضباط لقوى الأمن. يعيّن مديرها بقرار من رئيس السلطة<sup>7</sup>. ويكون عضواً في لجنة الضباط. وتتولى الإدارة تنظيم سجل أقدمية عام لكافة الضباط العاملين في قوى الأمن<sup>8</sup> والاحتفاظ بملفات الضباط. ولم يحدد القانون جهة تبعية الإدارة بشكل واضح إلا أنّ تعيين المدير من قبل الرئيس أو القائد الأعلى بشكل مباشر دون تنسيب من أي جهة أخرى يعطي انطباع بأن إدارة شؤون الضباط تتبع الرئيس القائد الأعلى لقوى الأمن. لأنّ هذه الإدارة لا يجوز أن تتبع إلى وزارة بعينها لأنها تتولى شؤون الضباط كافة في كل قوى

4. لمزيد من المعلومات حول الإطار المؤسسي لقوى الأمن الفلسطينية والرجعية والتحكم والقيادة انظر: سعيد زيد فعالية نظام النزاهة في عمل الأجهزة الأمنية. مصدر سابق. ص 5-7.

5. المادة (3) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

6. سعيد زيد. فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل الأجهزة الأمنية. ص 5-6.

7. المادة (16) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

8. المادة (25) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

9. جهاد الكسواني. مراجعة في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية لسنة 2005. رام الله: جامعة بيرزيت. 2010. ص 32.

10. سعيد زيد. نظام النزاهة في عمل قوى الأمن. مصدر سابق ص 7. انظر أيضاً: المواد (17,20) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

11. المادة (19) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

يتعلق بتولي هيئة التنظيم الإدارة وضع القواعد والإجراءات الخاصة بحصول الضابط على إجازة مرضية وذلك بالتعاون مع وزارة الصحة. وغالبية صلاحياتها الواردة في قانون الخدمة بقوى الأمن خاصة بالأفراد وصف الضباط.

تعمل هيئة التنظيم والإدارة على تنفيذ قرارات الرئيس والقضاء ولجنة الضباط وتشرف على الشؤون الإدارية لمنتسبي قوى الأمن كافة خارج وداخل الأراضي الفلسطينية. بمعنى امتداد اختصاصها وصلاحياتها إلى القوى الأمنية التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية في الدول العربية الأخرى ولا زالت تعمل وفق القوانين والأعراف والقرارات الصادرة عن منظمة التحرير قبل سنة 1994 نظراً لعدم إصدار اللوائح والأنظمة اللازمة لتنفيذ قانون الخدمة في قوى الأمن<sup>18</sup>. وتصدر الأوامر الإدارية المتعلقة بشؤون الخدمة للإدارة المالية. وتعتبر هيئة التنظيم والإدارة هي مستقلة تتبع رئيس السلطة الوطنية رغم أن تبعيتها وصلاحياتها من الناحية القانونية غير محددة.

من جهة أخرى يوجد في كل جهاز على الهيكل التنظيمي دائرة (تنظيم وإدارة فرعية) تختص بشؤون العاملين الإدارية مثل الإجازات والدوام والترقيات والفرز وغيرها وتنفيذ قرارات قائد الجهاز الخاصة بشؤون الادارية والمتابعة لدى هيئة التنظيم والإدارة (مركزية).

### • دور مجلس الوزراء

تتمثل صلاحيات مجلس الوزراء فيما يتعلق بالخدمة في قوى الأمن بتنسيب مدير عام الأمن الداخلي إلى الرئيس لإصدار قرار بتعيينه<sup>19</sup> وإقرار مشروع الموازنة<sup>20</sup> الذي يتضمن عادة كشفاً بالإحداثيات الوظيفية والاعتمادات المالية المخصصة لقوى الأمن الفلسطينية المختلفة تمهيدا لإرسالها إلى المجلس التشريعي<sup>21</sup> لإقرارها حسب الأصول القانونية المتبعة. وإصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ قانون الخدمة في قوى الأمن والقوانين ذات الصلة. ويشرف مجلس الوزراء على أعمال الوزير المختص بالأمن الداخلي والأمن الوطني<sup>22</sup>.

من جانب آخر يختص الوزير باقتراح السياسة العامة والإشراف على تنفيذها والعمل على إصدار التعليمات اللازمة لذلك<sup>23</sup>. ويرأس الوزير إحدى القوى الأمنية الثلاث: الأمن الوطني

يُجتمع لجنة الضباط وتتخذ قرارات عامه تتعلق باختصاصتها المنصوص عليها قانوناً. إلا أن اللجنة لا تناقش كل حالة بالترقيات على حدا كما انها رشحت عدد من الضباط لبعض المناصب<sup>12</sup>. ورغم ذلك لا تعتبر لجنة الضباط فاعله بشكل ملموس فهناك الكثير من القضايا والصلاحيات لا تمارسها لجنة الضباط رغم أنها تدخل ضمن اختصاصها مثل انتهاء الخدمة.

ولا بد من الإشارة الى عدم قيام الجهات المختصة بنشر القرار الرئاسي الخاص بإعادة تشكيل لجنة الضباط لقوى الأمن بعد تغيير غالبية شاغلي المناصب المنصوص عليها في القانون. رغم اعادة تشكيلها برئاسة مساعد القائد الأعلى لقوى الأمن.

### • لجنة الضباط الفرعية

نصّ قانونُ الخدمة في قوى الأمن على تشكيل لجنة ضباط فرعية في كل من القوى الأمنية الثلاث الأمن الوطني والمخابرات والأمن الداخلي<sup>13</sup>. ترفع توصياتها إلى لجنة الضباط لقوى الأمن. وباستثناء قانون المخابرات الذي منح صلاحية تشكيل اللجنة لرئيس المخابرات لم يحدد قانون الخدمة في قوى الأمن الجهة صاحبة الصلاحية بتعين لجان الضباط الفرعية ولم تشكل لجنة فرعية على مستوى الأمن الداخلي وهناك لجان فرعية في بعض القوى المشكله للأمن الداخلي مثل الأمن الوقائي والدفاع المدني. وكذلك الأمر بالنسبة للأمن الوطني وجيش التحرير فهناك لجنة خاصة بالأمن الوطني<sup>14</sup> وأخرى بالاستخبارات العسكرية شكلت بقرار من قائد الجهاز<sup>15</sup> ولم يصدر نظام أو دليل إجراءات ينظم أعمال اللجان الفرعية لضباط ومهامها وصلاحياتها وعلاقتها بلجنة الضباط لقوى الأمن وغالباً هذه اللجان غير فعالة.

### • هيئة التنظيم الإدارة

تعتبر هيئة التنظيم والإدارة العامله حالياً امتداداً واقعياً لهيئة التنظيم والإدارة التي كانت منشأة في منظمة التحرير الفلسطينية<sup>16</sup> وتقوم بدور ديوان الموظفين العام في الخدمة المدنية. إلا أنّ قانون الخدمة في قوى الأمن لم ينص أو يعمل على تشكيل هيئة التنظيم والإدارة على الرغم من ذكرها في القانون بأكثر من موضع<sup>17</sup>. ولم يمنحها صلاحيات تتعلق بشؤون الضباط باستثناء ما ورد في المادة (84) فيما

12. مقابلة مع كل من العميد فايز أبو العردات نائب رئيس هيئة التنظيم والإدارة والأستاذ جهاد الكسواني المستشار القانوني في هيئة التنظيم والإدارة بتاريخ 2014/2/23
13. المادة (18) من قانون الخدمة في قوى الأمن.
14. مقابلة مع مأمون أبو فرحة المستشار القانوني للأمن الوطني بتاريخ 2014/3/7
15. مقابلة مع الرائد شامخ فيوم. دائرة التخطيط في جهاز الاستخبارات العسكرية 2014/3/19
16. أشار اللواء نصر يوسف في مقابلة بتاريخ 2014/2/16 أن هيئة التنظيم والإدارة كانت في البداية تتبع حركة فتح ثم انتقلت إلى منظمة التحرير ثم إلى السلطة وتختص بكل القوات الفلسطينية.
17. فراس ملحم ومعين البرغوثي(إعداد). الأطار القانوني الناظم لقطاع الأمن في فلسطين "دراسة خيلية للتشريعات الصادرة بعد العام 1994. معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، أيلول 2009، ص39.
18. مقابلة مع كل من العميد فايز أبو العردات نائب رئيس هيئة التنظيم والإدارة. مصدر سابق
19. المادة (10) من قانون الخدمة في قوى الأمن.
20. المادة (33، 30) من القانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.
21. المجلس التشريعي معطل حالياً بسبب الانقسام وسيطرة حماس على مؤسسات السلطة في غزة بالقوة.
22. البند (5) من المادة (68) من القانون الأساسي.
23. المادة (19) من القانون الأساسي.

## • دور رئيس السلطة الفلسطينية

يتولى رئيس السلطة منصب القائد الأعلى لقوى الأمن الفلسطينية. وله صلاحيات مختلفة في مجال الخدمة في قوى الأمن مثل إصدار قرارات بتعيين قادة الأجهزة الأمنية الثلاث القائد العام للأمن الوطني وجيش التحرير الوطني الفلسطيني ورئيس الخابرات ومدير عام الأمن الداخلي. والمصادقة على قرارات لجنة الضباط وترقية الضباط استثنائياً دون التقيد بأنهاء المدد المحصورة للبقاء في الرتبة. وإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخابرات<sup>29</sup>. ورئاسة مجلس الأمن القومي. وعملياً يتمتع الرئيس بنفوذ وصلاحيات واسعة على الأجهزة الأمنية في المجالات كافة. وكما يبدو فإن هذه يتعارض أحياناً مع دور وزير الداخلية وصلاحيات مجلس الوزراء وهذا الموضوع كان موضوع خلاف حاد بين السيد رئيس الوزراء السابق محمود عباس والرئيس الراحل ياسر عرفات.

## • مجلس الأمن القومي

حدّد المرسوم رقم (26) لسنة 2005 تشكيلة وصلاحيات مجلس الأمن القومي بصياغة السياسات والخطط الأمنية وتحديد اليات تنفيذها وتحديد المهام الأمنية وفقاً للمتطلبات والظروف السياسية والاقتصادية والتنسيق بين العمل السياسي والأمني وإقرار الخطط والإتفاقيات الأمنية والتنشكيلات والتعيينات والتنقلات والميزانيات والحسابات المتعلقة بالأمن والإشراف المباشر على التنسيق الأمني مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية. حل المجلس بمرسوم رئاسي بتاريخ 23/6/2007 ومنذ ذلك التاريخ لم يتم إعادة تشكيله وإحالة الصلاحيات الخوله له. ولم يصدر حتى الآن قانون ينظم مجلس الأمن القومي.

والخابرات<sup>24</sup> والأمن الداخلي<sup>25</sup>. وللوزير المختص صلاحية تعيين مدراء الدوائر وقادة المناطق العسكرية في الأمن الوطني والأمن الداخلي وتعيين قادة الأجهزة الأمنية المشكّلة لقوى الأمن الداخلي<sup>26</sup>. وإصدار قرارات بتحديد شروط إدراج الضباط في كشف المرشحين للترقية<sup>27</sup>. والقواعد والنظم الخاصة بتعيين بعض النابهين من رتبة مساعد أول فني في رتبة ملازم فني والمصادقة على ندب الضباط والتمديد لهم ونقل الضباط من وحدة إلى أخرى في نفس القوة. والمصادقة على توصية لجنة الضباط بإعارة العسكريين إلى الحكومات الأجنبية والدولية وإيفاد الضباط في بعثات دراسية للمدة التي يحددها بناء على اقتراح لجنة الضباط والموافقة على قضاء الضباط لأجازته خارج الوطن. ومنح الإذن لضابط بالزواج من غير العربية. والمصادقة على العقوبات التي توقعها لجنة الضباط. والطلب من الرئيس بالموافقة على استدعاء الضباط الذين أنهت خدماتهم لأسباب غير تأديبية. والتنسبب إلى الرئيس بناء على توصية لجنة الضباط بترقية العسكري إذا قام بأعمال بطولية واستثنائية في خدمة قوى الأمن بالترقية دون التقيد بانتهاء المدة المقررة للبقاء في الرتبة وتشكيل لجان تحقيق لضباط الصف والأفراد<sup>28</sup> وغالبية هذه المهام لا يمارسها وزير الداخلية لأسباب غير معروفة. وقد يشير ذلك إلى ضعف السيطرة والرقابة السياسية على الأجهزة الأمنية. الأمر الذي يضعف من نظام المساءلة ويفسر حالة عدم الانضباط العمودي ويضعف من شفافية الإجراءات الداخلية.

24. الخابرات العامة تتبع رئيس السلطة ولا تتبع مجلس الوزراء إلا أن كافة الصلاحيات الممنوحة للوزير المختص في قانون الخدمة في قوى الأمن تمنح لرئيس الخابرات علماً بأنه بدرجة وزير.  
25. انظر المواد (7,10,13) من قانون الخدمة في قوى الأمن.  
26. المواد (9,12) من قانون الخدمة في قوى الأمن.  
27. المادة (38) من الخدمة في قوى الأمن.  
28. انظر المواد التي تناولت صلاحيات الوزير المختص حسب طبيعة الحال في قانون الخدمة في قوى الأمن (44, 55, 64, 65, 66, 77, 87, 92, 96, 100, 130, 187, 185, 189, 192)  
29. المادة (36) من قانون الخابرات العامة.

## التعيينات والترقيات في الأجهزة الأمنية:

### • أولاً: التجنيد للخدمة في قوى الأمن

ويكون التعيين في قوى الأمن أما بالتجنيد مباشرة للعمل في الأجهزة الأمنية كأفراد وضباط أما للالتحاق بالكلية والجامعات العسكرية والأمنية وبالنسبة للتجنيد للعمل مباشرة في أجهزة الأمن فيكون بموافقة رئيس السلطة الفلسطينية على تعيين عدد معين للعمل في الأجهزة، وتخصيص اعتمادات مالية لهم بالتنسيق مع التنظيم والإدارة ووزارة المالية. وتقوم بعض الأجهزة بنشر اعلانات في وسائل الاعلام تتضمن الشروط الواجب توافرها في المرشحين وفقاً لاحتياجاتها وتشكل لجان طبية ولياقة وفحص هيئة وغيرها. ثم تصدر هيئة التنظيم والإدارة أمراً إدارياً بتجنيد مجند مستجد تحت الاختبار لمدة عام براتب 1000 شيقل<sup>36</sup>. والملف أن الأمر الإداري لا يميز بين الضباط وصف الضباط والأفراد علماً بان القانون قد ميز بينهم بالنص على أن بدأ تعيين الضباط في أية قوة برتبة ملازم أو ملازم أول إذا كان من ذوي المؤهلات الخاصة التي لا تتوفر في قوى الأمن<sup>37</sup> تحت الإختبار لمدة سنة. وبعد ذلك أما أن يثبت أو يهمل سنة أخرى إذا لم يوصى بتثبيته او تنهى خدماته<sup>38</sup>.

وهناك توظيف يتم بعد الالتحاق بالكلية الشرطة والأمنية داخل وخارج فلسطين حيث تنشر غالباً الأجهزة الأمنية المعنية اعلانات تتعلق بفتح باب القبول للالتحاق بالكلية الشرطة والأمنية أو العسكرية داخل فلسطين أو خارجها كل حسب اختصاصه. تحدد فيها الشروط الواجب توافرها في المرشح للقبول وتجري اختبارات بدنية وصحية وغيرها لاختيار العدد المطلوب من المرشحين<sup>39</sup>. وفي هذا السياق يؤكد اللواء توفيق الطيرواي رئيس الخبايا السابق أن جامعة الاستقلال للعلوم الأمنية تختار مرشحين من الحاصلين على أعلى المعدلات في الثانوية العامة من المتقدمين للقبول في الجامعة بعد اجتياز الاختبارات المطلوبة بنجاح حيث تعتمد الجامعة على المنافسة بنزاهة وشفافية<sup>40</sup>.

لم يُشر قانون الخدمة في قوى الأمن إلى الشروط الواجب توافرها في العاملين بالخدمة الأمنية. في حين أن قانون الخبايا قد حدد الشروط الواجب توافرها في العاملين بالخبايا<sup>30</sup>. وفي ظل غياب شروط عامة خاصة بالعاملين في الأجهزة الأمنية. ترك الأمر غامضاً مع أن البعض يتعامل مع الموظفين الأمنيين باعتبارهم يشغلون وظيفة عادية تنطبق عليهم المعايير والأسس الأساسية. ويراعى في الأشخاص المرشحين للتعيين في قوى الأمن أحكام المواد ذات العلاقة في قانون الخدمة المدنية والتي تناولت الشروط الواجب توافرها في المرشح للوظيفة العامة وهي: أن يكون فلسطينياً، وأكمل السنة الثامنة عشر من العمر. وأن يكون خالياً من الأمراض ومتمتعاً بحقوقه المدنية. وغير محكوم بجناية أو جنحة مخللة بالشرف والأمانة<sup>31</sup>. وذلك استناداً إلى نص المادة (218) من قانون الخدمة في قوى الأمن والتي نصت على تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية على العاملين في الأجهزة الأمنية بما لا يتعارض مع قانون الخدمة في قوى الأمن<sup>32</sup>. وتنطبق الشروط السابقة الواردة في قانون الخدمة المدنية في الغالب مع ما ينشر في إعلانات التوظيف الخاصة بالأجهزة الأمنية من شروط واجب توافرها في المتقدم للوظيفة.

نص القانون على أن الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية بالنسبة لضباط الصف والأفراد خدمة بالتطوع لمدة لا تقل عن خمس سنوات<sup>33</sup>. ويعتبر الجنود المتطوعين أكثر انضباطاً ويمكن إنهاء خدماتهم بعد إنهاء المدة المحددة للتطوع ومنحهم مكافأة بدل راتب تقاعدي. وامتيازات لاكمال التحصيل الجامعي أو غيره. مما يخفف عن المؤسسة الأمنية والسلطة الوطنية عبئاً كبيراً يتعلق بالتقاعد<sup>34</sup> ورغم ذلك لا تطبق هيئة التنظيم والإدارة القانون في هذا المجال. ولم تحدد آلية التجنيد للخدمة ولا الشروط الواجب توافرها بالأفراد وضباط الصف المعينين في قوى الأمن. وأحال القانون ذلك إلى اللوائح والأنظمة<sup>35</sup>. التي لم تصدر بعد.

30. لزيد من المعلومات حول شروط التعيين في الخبايا العامة انظر: المادة (26) من قانون الخبايا العامة رقم (17) لسنة 2005.

31. المادة (24) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998

32. عبد الفتاح أمين ربيعي. دليل الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية. فلسطين. ط1. 2008. ص44-45

33. المادة (137) من قانون الخدمة في قوى الأمن. تنتهي خدمة صف الضباط والأفراد بإنهاء عقد التطوع أو الاستغناء عن الخدمة أو عدم اللياقة الصحية أو الطرد من الخدمة أو صدور حكم قضائي في جنابة أو جنحة مخللة بالشرف وفقاً للمادة (179) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

34. مقابلة اللواء نصر يوسف. مصدر سابق

35. المادة (137) من قانون الخدمة في قوى الأمن. أشار الاستاذ محمود صنع الله المستشار القانوني في الامن الوقائي في ورشة العمل التي عقدت لمناقشة مسودة هذا التقرير في مقر الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" بتاريخ 13/5/2014 أن أكثر من ربع مواد قانون الخدمة في قوى الأمن خيل الأحكام والشروط والإجراءات الى اللوائح التنفيذية.

36. مقابلة مع العميد فايز أبو العردات والدكتور جهاد الكسواني التنظيم والإدارة. ومقابلة مع النقيب أنس غازي. مدير التنظيم والإدارة في الدفاع المدني. بتاريخ 18/2/2014. أشار الرائد حقوقي مأمون ابو فرحة المستشار لقيادة قوات الأمن الوطني. أن الجندي المستجد يتقاضى راتب مقداره 1500 شيقل في كتاب موجه للباحث بتاريخ 17/5/2014 ولم يتنسى التحقق من مقدار الراتب من جهات أخرى.

37. المادة (24) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

38. المادة (23) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

39. أشار الدكتور المقدم محمود صلاح الدين. مدير دائرة الدراسات والتخطيط في الشرطة في مقابلة اجريت بتاريخ 5/3/2014 أن الشرطة تنشر اعلانات عند فتح باب الالتحاق بالكلية الشرطة ويشمل الاعلان الشروط الواجب توافرها في المرشح.

40. مقابلة مع اللواء توفيق الطيرواي.



أما بخصوص معيار الترقية إلى رتبة عقيد وحتى لواء فهي بالاختيار من بين الضباط مستوفي الشروط الواردة في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة في قوى الأمن<sup>47</sup> - التي لم تصدر حتى تاريخه - وحسب الشواغر<sup>48</sup>. وإذا حلَّ دورُ الترقية لكل من المقدم والعقيد والعميد تام التأهيل ولم يشمل الاختيار. أو بلغ سن إنهاء الخدمة. يرفع إلى الرتبة التي تليها ويحال إلى التقاعد وفقاً للقانون<sup>49</sup>. وحدد مدة خدمة اللواء ثلاث سنوات يجوز تمديدتها لمدة سنة أخرى لمدة أقصاها أربع سنوات ما لم يبلغ اللواء سن إنهاء الخدمة قبل ذلك. وتكون الترقية من رتبة لواء إلى رتبة فريق بالاختيار المطلق<sup>50</sup>. ولا يتم الالتزام بمدة خدمة اللواء فهناك أكثر من لواء قد أمضوا أكثر من أربع سنوات في رتبة لواء وبلغوا سن التقاعد وفي ظل عدم إصدار اللوائح والأنظمة اللازمة لتنفيذ قانون الخدمة تبقى الشروط والمعايير والأسس التي يتم بموجبها التأهيل والاختيار غير محدد. خاصة أن القانون اشترط تأهيل الضابط لترقيته من رتبة عقيد حتى لواء خاصة وأن الاختيار ينحصر بالضباط المؤهلين فقط وفقاً للقانون.

#### • ترقية ضباط الصف والأفراد

اعتمد القانونُ الأقدميةَ كأساس لترقية ضباط الصف والأفراد. إضافةً إلى اجتياز الدورات والامتحانات التعليمية المقررة وتوصية القائد الذي يعمل تحت إمرته<sup>51</sup>. إلا أنَّ الواقع العملي يشير إلى أن الترقية تتم وفق الأقدمية وذلك بانتهاء الحد الأدنى للبقاء في الرتبة. حيث لم تصدر لائحة أو نظام يحدد الامتحانات والدورات التي يجب اجتيازها للحصول على الترقية والجهات الخولة بإصدار أوامر الترقية.

وفي ذات السياق سمح القانون بترقية المساعد أول من ذوي الكفاءة إلى رتبة ملازم شرف إذا خضع المرشح إلى فحص ثقافي على أن يعفى حامل الشهادة الثانوية أو ما يعادلها منه. وأن يمثل أمام لجنة مختصة خددها اللائحة التنفيذية للتأكد من سلامته نفسياً وصحياً ومن أهليته ليكون ضابطاً وأن لا يكون قد تجاوز سن 45 من عمره عند ترشيحه للترقية ووجد شاغراً على الهيكلية وموافقة لجنة الضابط وسمح القانون بتدرج في الرتب حتى رتبة رائد شرف<sup>52</sup> ولم ينشر القانون إلى الحالة التي ينتقل فيها الضابط من كونه ضابط شرف إلى ضابط عامل.

من ناحيةٍ أخرى يعين الضباط في قوى الأمن وفقاً لقانون الخدمة في قوى الأمن من خريجي الكليات والمعاهد العسكرية والاختصاصيين من حملة الشهادات الجامعية الأولى. وخريجي المعاهد التقنية من حملة الشهادات الثانوية العامة الذين يلتحقون بالدورات العسكرية المقررة<sup>41</sup>. إلا أنَّ القانون لم يحدد الكيفية التي يتم بموجبها اختيار الضباط وتعيينهم والشروط الواجب توافرها فيهم. ولم تصدر لائحة من مجلس الوزراء تنظم هذا الشأن.

#### • ثانياً: الترقيات

الترقية هي تسلسل ارتقاء العسكري من رتبة إلى رتبة أعلى حيث يفرق القانون بين الشروط والآليات الخاصة بترقية الضباط وصف الضباط والأفراد كما يلي:

#### • ترقية الضباط

حدد القانون الشروط الواجب توافرها في الضابط المرشح للترقية. حيثُ شكلت الأقدمية معياراً أساسياً للترقية من رتبة ملازم حتى رتبة مقدم إلى جانب توافر شروط أخرى منها أن تكون تقارير الكفاءة بتقدير جيد على الأقل وأن تكون البيانات الواردة في الملف السري مرضيه وأنهى الدورات التعليمية إضافة للحصول على المؤهلات العلمية التي خددها لجنة الضباط. وموافقة لجنة الضباط على شغل الرتبة الشاغرة على الهيكل التنظيمي<sup>42</sup>. علماً بأن لدى غالبية الأجهزة الأمنية هياكل تنظيمية غير مقررة وفق الأصول. ورغم أهمية الشروط الواجب توافرها إلى جانب الأقدمية يرقى الضباط استناداً إلى شرط الأقدمية المتمثل بأنهاء الحد الأدنى للمدة المقررة للبقاء في الرتبة<sup>43</sup> دون النظر إلى الشروط الأخرى. فلم تتأخر الترقية إلا بسبب عقابي. أو عدم قضي مدة الأقدمية المطلوبة<sup>44</sup> أو لعدم توفر الموارد المادية. علماً بأن الترقيات بشكل عام كانت متوقفة منذ ما يزيد عن سنتين لعدم توفر الموارد المالية. وتمت بعض الترقيات بشكل استثنائي بقرار من السيد الرئيس. وستعتمد ترقية العسكري المتأخرة لأسباب تتعلق بعدم توفر الموارد المالية من تاريخ استحقاقها أي بأقدمية دون أثر مالي<sup>45</sup>. وهذا يخالف قانون الخدمة في قوى الأمن الذي نص على أن الأقدمية تبدأ من تاريخ التعيين والترقية<sup>46</sup>. وتم الغاء وقف الترقيات مع إقرار موازنة 2014.

41. المادة (5) من قانون الخدمة في قوى الأمن.
42. المادة (32) من قانون الخدمة في قوى الأمن.
43. حدد قانون الخدمة في قوى الأمن الحد الأدنى للبقاء في الرتب المختلفة في الجدول المرفق بالقانون (سلم الرواتب والعلاوات) وأشار المستشار القانوني في المحابرات العامة محمد صالح في ورشة العمل التي عقدت لمناقشة مسودة هذا التقرير في مقر الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" في مدينة رام الله بتاريخ 2014/5/13 أن القانون حدد الحد الأدنى للبقاء في الرتبة ولم يحدد الحد الأعلى وبالتالي الترقية مقرونة بتوفر شروط أخرى مثل تقارير كفاءة مرضية ووجود شاغر وغيرها.
44. مقابلة مع النقيب أنس غازي الرائد شامخ. مصدر سابق.
45. مقابلة مع العميد فايز أبو العدرات. مصدر سابق.
46. المادة (26) من قانون الخدمة في قوى الأمن
47. المادة (33) من قانون الخدمة في قوى الأمن
48. مقابلة العميد فايز أبو العدرات. مصدر سابق
49. المادة (39-41) من قانون الخدمة في قوى الأمن
50. المواد (34) من قانون الخدمة في قوى الأمن
51. المواد (137-144) من قانون الخدمة في قوى الأمن.
52. المواد (143، 144) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

## • ثالثاً: التعيينات في المناصب المختلفة بالأجهزة الأمنية

### • تعيين رؤساء الأجهزة الأمنية

بقرار صادر من رئيس السلطة الوطنية. بناء على تنسيب من وزير الداخلية ومدير عام الأمن الداخلي. وتوصية لجنة الضباط لمدة أربع سنوات. يجوز تمديدها لسنة إضافية بقرار من رئيس السلطة<sup>57</sup>. ويتبين مما سبق أن هناك عدد من قادة الأجهزة قد تجاوزت مدة شغلهم لمناصبهم المدد المحددة قانوناً. الأمر الذي عزز من سلطة الرئيس على مسؤولي الأجهزة الأمنية.

### • نواب رؤساء الأجهزة الأمنية

يعين نائب رئيس الخبايا العامة بقرار من رئيس السلطة بناء على توصية رئيس الجهاز<sup>58</sup>. أما فيما يتعلق بنواب كل من مدير عام الأمن الداخلي والقائد العام لقوات الأمن الوطني وجيش التحرير فلم يشر قانون الخدمة في قوى الأمن على وجود نواب لهم. في حين أن نواب قادة الأجهزة الأمنية المكونة للأمن الداخلي (الشرطة. الأمن الوقائي والدفاع المدني) فيعينون بنفس آلية تعين رؤسائهم. ومن ناحية عملية تقوم لجنة الضباط بالتنسيب إلى الرئيس لتعيينهم وفقاً لشروط الكفاءة والأقدمية والمؤهلات والدورات<sup>59</sup> غير المعلنة والمكتوبة. وبالتالي لا يمكن التحقق من مدى توفرها في المعينين. وكما تمت الإشارة بشأن تعين مسؤولي الأجهزة الأمنية فإن تعين نوابهم كرس سلطة الرئيس الفردية في اختيار وتعيين معظم المسؤولين الأمنيين.

### • رؤساء الهيئات والمؤسسات

يعمل إلى جانب الأجهزة الأمنية عدد من المؤسسات مثل: هيئة التنظيم والإدارة وهيئة الإمداد والتزويد والخدمات الطبية وهيئة القضاء العسكري والإدارة المالية العسكرية وهيئة التدريب العسكري التي لا تتبع إلى جهاز أمني محدد ومنها ما يتبع الرئيس أو وزير الداخلية. حيث يعين رؤسائها بقرار من رئيس السلطة. "وتنسيب من لجنة الضباط العليا"<sup>60</sup> في بعض الأحيان. إلا أن شروط التعيين والجهة صاحبة الصلاحية بالتعيين. وتبعية هذه المؤسسات غير محددة قانوناً لذا لا بد من إعادة هيكلة هذه المؤسسات والعمل على إلحاقها بإحدى الأجهزة الأمنية ذات العلاقة فلا يعقل أن تنتهي مرحلة تعدد الأجهزة الأمنية لتبدأ مرحلة تعدد الهيئات والمؤسسات المختلفة .

نظم قانون الخدمة في قوى الأمن آلية تعيين رؤساء الأجهزة الأمنية الرئيسية بطريقة واضحة فقد نص على تعيين كل من رئيس الخبايا والقائد العام "لقوات الأمن الوطني وجيش التحرير الوطني الفلسطيني" بقرار من رئيس السلطة الوطنية. دون تنسيب أو توصية من أي جهة أخرى أما مدير عام الأمن الداخلي<sup>53</sup> فيعين بتنسيب من مجلس الوزراء وقرار من رئيس السلطة الوطنية. وحدد مدة بقائهم في مناصبهم بثلاث سنوات يجوز تمديدها لسنة واحدة فقط<sup>54</sup>. ويتم التعيين حالياً بقرار من رئيس السلطة الوطنية وآلية تعيين القائد العام المباشرة يطرح مسألة مدى تبعيته لوزير الأمن الوطني أو المختص وقدرة الوزير على متابعة ومراقبة أعماله. ولا بد من الإشارة أن منصب القائد العام لا زال شاغراً وتعيينه من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يطرح مدى قانونية امتداد ولاية السلطة الوطنية على قوات جيش التحرير المتواجد في الدول العربية دون تفويض من منظمة التحرير التي تمثل المرجعية للسلطة الفلسطينية. وهناك مناصب قيادية لم يشر لها قانون الخدمة في قوى الأمن كمنصب قائد قوات الأمن الوطني وقائد الاستخبارات العسكرية. علماً بأن هذه القوات تفتقر إلى قانون ينظم ويحدد صلاحياتها.

وفيما يتعلق بقيادة الأجهزة الأمنية التابعة لقوى الأمن الداخلي. وهي: مدير عام الأمن الوقائي. ومدير عام الشرطة. ومدير عام الدفاع المدني<sup>55</sup>. فيكون وفقاً لقانون الخدمة في قوى الأمن بالتنسيب من مدير عام الأمن الداخلي وبقرار من وزير الداخلية. وعملياً يعين قادة الأجهزة التابعة للأمن الداخلي بقرار من رئيس السلطة الوطنية. ومن غير الواضح من هي الجهة صاحبة الصلاحية بالتنسيب حالياً في ظل شغور منصب مدير عام للأمن الداخلي وعدم ممارسة لجنة الضباط لصلاحياتها في هذا المجال بشكل كامل. ولم يحدد القانون المذكور مدة ولاية أي من مديري أجهزة قوى الأمن الداخلي<sup>56</sup>. الأمر الذي عزز من سلطة الرئيس على مسؤولي الأجهزة الأمنية.

ويتعارض ما ورد في قانون الخدمة في قوى الأمن - وبالتحديد ما يتعلق بمدير عام الأمن الوقائي - مع ما ورد في القرار بقانون الخاص بالأمن الوقائي. الذي نص على تعيين مدير عام الجهاز

53. منصب مدير عام الأمن الداخلي شاغر منذ عدة سنوات.

54. المادة (8.11.14) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

55. المادة (12) من قانون الخدمة في قوى الأمن

56. سعيد زيد. تعزيز فعالية ومناعة نظام النزاهة. مصدر سابق. ص 7

57. المادة (4) من القرار بقانون الأمن الوقائي

58. انظر البند (1) من المادة (15) من قانون الخدمة في قوى الأمن. والبند (3) من المادة (17) من قانون الخبايا

59. مناعة وفعالية نظام النزاهة في عمل الأجهزة الأمنية. مصدر سابق. ص

60. مقابلة من العميد فايز أبو العردات. مصدر سابق.

## • تعيين مدراء الدوائر وقادة المناطق العسكرية في الأجهزة الأمنية

يعين شاغلي مناصب قادة المناطق العسكرية والملحقين العسكريين ورؤساء الهيئات في قوات الأمن الوطني بقرار من الوزير المختص -بالأمن الوطني أو الداخلية-. ويتنسيب من قائد الجهاز وتوصية لجنة الضباط الفرعية استناداً لقانون الخدمة في قوى الأمن<sup>61</sup>.

بتنسيب رئيس الخبرات في حين يعين مديرو الدوائر في الخبرات العامة بقرار من رئيس الخبرات بتنسيب لجنة الضباط<sup>62</sup>. أما بالنسبة لرؤساء الهيئات ومديرو المديرات في قوى الأمن الداخلي فيعينوا بقرار من وزير الداخلية وبتنسيب من مدير عام الأمن الداخلي بناء على توصية لجنة الضباط دون الإشارة إلى دور مباشر لقادة الأجهزة المكونة للأمن الداخلي وهي: الشرطة والأمن الوقائي والشرطة. وعملياً يعين مدراء الدوائر وقادة المناطق العسكرية بقرار من قادة قوى الأمن الداخلي وقائد قوات الأمن الوطني في الضفة الغربية وبتوصية من لجنة من كبار الضباط في الأمن الوطني<sup>63</sup>. دون قرار من الوزير المختص وبغياص توصية من لجنة الضباط.

## • مدى توفر إجراءات للانتقال من ضابط شرف إلى ضابط عاجل

يُقسَمُ الضباط إلى عدة أقسام: ضابط عامل وضابط شرف وضابط أمني - علماً بأن القانون لم ينص على ضابط أمني- ولا يوجد فرق من الناحية المالية بين هذه الأقسام أو التصنيف إلا أنَّ الأسبقية في القيادة لضابط العامل. ويلتحق المجندون كافة بدورة تدريبية تأسيسية وبعد انتهاء مدة الخدمة المقررة كمجند مستجد لفترة ما بين ستة أشهر إلى سنة. يمنح المجندون حملة درجة البكالوريوس في إحدى المجالات الأكاديمية رتبة ملازم شرف ويبقى ضابط شرف إلا أنَّ ينهي دورة تأهيل ضباط مدتها ستة أشهر لفك الرتبة ليصبح ضابطاً عاملاً. ولا تتوفر آلية مكتوبة تنظم عملية الالتحاق بدورات التأهيل ففي بعض الأجهزة يتم اختيار الضباط للالتحاق بالدورة وفقاً للاقدمية<sup>64</sup> وأحياناً تفك الرتبة دون دورة تدريبية.

## • إجراءات الإحالة إلى الاستبعاد

الاستبعاد وضعياً إدارية قانونية تعني التوقف المؤقت عن العمل دون أن يفقد العسكري صفته كموظف ولا يحذف من لائحة العاملين في قوى الأمن ويستفيد جزئياً من حقوقه المادية. ويحدد القانون الحالات التي يحال فيها الضباط للاستبعاد وهي ثلاث حالات: عدم اللياقة للخدمة

طبيعاً بقرار لجنة طبية وصدور قرار تأديبي بحقه أو بناء على طلبه<sup>65</sup>. ولم يصدر نظام ينظم عمليات الإحالة هذه علماً بأن القانون قد حدد مدة الإحالة للضباط بناء على طلبه مدة سنة واحدة قابلة لتجديد لمدة ثلاث سنوات وإذا انتهت المدة دون عودته يعتبر مشطوباً من سجلات الأمن بقوة القانون ويستحق الضابط المحال إلى الاستبعاد في أي من الحالات الثلاث 5/4 راتبه عن الشهر الأخير قبل إحالته إلى الاستبعاد على أن يبقى الضابط المحال إلى الاستبعاد خاضعاً لأحكام قانون الخدمة ولسائر أنظمتها الضبط والربط العسكري كما لو كان في الخدمة وهذا يطرح مدى قانونية قيام بعض الضباط المحالين للاستبعاد بأعمال تجارية أو العمل أو الدراسة.

لم يحدد القانون والنظام الحالات التي يمكن لضابط الاستفادة من رخصة الاستبعاد والأحوال التي يجوز بناءً عليها تمديد مدة الاستبعاد. وهذا قد يخلق نوع من الحماية وعدم المساواة بين الضباط. وعليه يجب تحديد الأسباب والأحوال التي يجوز لضابط فيها طلب الإحالة إلى الاستبعاد. ومراجعة كافة حالات الاستبعاد بناء على طلب الضابط والتحقق من مدى قانونيتها. فلا يجوز أن يطلب ضابط الإحالة للاستبعاد لإكمال دراسته الجامعية أو لتحسين ظروفه المعيشية خاصة وأن اختيار الضباط الموصى بقبولهم للدراسات في كلية الأركان أو أي دراسة أخرى تكون بقرار من لجنة الضباط وعليه لا يجوز لضابط أن يقرر من نفسه الالتحاق بدراسة معينة ويطلب الإحالة للاستبعاد. كما يجب إصدار نظام يحدد الحالات التي يمكن للضابط الاستفادة من رخصة الاستبعاد والمدة والأحوال التي يجوز بناء عليها التمديد والمدة التي يمكن أن يبقى فيها الضابط المحال للاستبعاد كعقوبة. من جانب آخر لم يميز القانون بين الضابط المحال للاستبعاد كعقوبة وبين المحال للاستبعاد لأسباب صحية أو بطلب منه من ناحية الحقوق المادية. ففي جميع الحالات يحصل على 5/4 الراتب.

## • ترقيين القيد

ترقيين القيد هو إجراء إداري يعني جميد وضعياً العسكري الإدارية والمالية بسبب انقطاعه عن العمل ويختلف أنهى الخدمة عن ترقيين القيد حيث يجوز في حالة ترقيين القيد إعادة العسكري للعمل إذا لم يمر سنة على قرار ترقيين القيد بقرار من قائد الجهاز وبعد مرور عام يعاد إلى الخدمة بقرار من رئيس السلطة. ولم يتطرق القانون إلى ترقيين القيد ويعتبر هذا الإجراء غير قانوني لأن الانقطاع عن العمل يعتبر اخلاصاً بواجبات الوظيفة. من جانب آخر لا يوجد نظام مكتوب ومنشور يحدد إجراءات ترقيين القيد.

61. المادة (9) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

62. المواد (6,17) من قانون الخبرات العامة.

63. مقابلة مع سليم الداية. مصدر سابق.

64. مقابلة مع المقدم الدكتور محمود صلاح الدين مدير دائرة الدراسات والتخطيط في الشرطة بتاريخ 2014/3/5 ومقابلة مع التدريب في الدفاع المدني.

65. المادة (118) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

## مؤشرات النزاهة: <<

حظر الوساطة في أي شأن من شؤون الخدمة بما فيها التعيينات والترقيات وغيرها. وحظر قانون الخبرات العامة على منتسبي الخبرات التستر على أخطاء ومخالفات زملائهم في العمل<sup>70</sup>. لذا يلزم القانون التبليغ عن كافة المخالفات.

### • مدى الالتزام بشروط وإجراءات استحقاق الترقيات والندب (الفرز):

يعتمد القانون على الأقدمية كأساس لترقية الضباط وصف الضباط والأفراد من رتبة إلى أخرى. إضافة إلى اجتياز الدورات والامتحانات التعليمية بالنسبة لصف الضباط وتقرير الكفاءة وإنهاء الدورات التعليمية بالنسبة إلى الضباط دون رتبة عقيد. حيث تبين عدم وجود نظام مكتوب ومعتمد يبين الدورات التي يجب اجتيازها للترقية من رتبة إلى أخرى. وأن التقييمات التي تعدها بعض الأجهزة لا تدخل ضمن المحددات اللازمة للترقية. كما لا تتم الترقيات اعتماداً على وجود شواغر في الهيكلية التنظيمية للجهاز. وتتم الترقية بمجرد إنهاء الحد الأدنى المقرر للبقاء في الرتبة بشكل يؤدي إلى تكسّر الرتب في بعض المستويات.

الندب أو الفرز<sup>71</sup> هو خدمة الضابط خارج القوة المعين للخدمة فيها لمدة لا تتجاوز ثلاث سنوات بقرار من لجنة الضباط. ومصادقة الوزير المختص وتمدد سنة واحدة فقط بنفس الآلية. ومن الناحية العملية يتطلب الفرز موافقة رئيس الجهاز على طلب الجهة المستفيدة أو المعنية بالفرز. ويكون أحياناً بطلب عسكري محدد بالاسم أو بطلب فرز عسكريين للقيام بمهمة ما دون الإشارة إلى أسمائهم أو مواصفاتهم. ولا يتضمن الطلب في بعض الأحيان وصفاً واضحاً للاحتياج وسبب طلب ضابط باسمه دون غيره. وتقوم بعض الأجهزة بدراسة الطلب ومدى احتياج كل من الجهاز والجهة مقدمة الطلب للأشخاص المطلوبين قبل الموافقة على الفرز. وتخطب هيئة التنظيم والإدارة (مركزية) إذا كان يترتب على الفرز حقوق مالية للمفروز<sup>72</sup>. وذلك لإصدار قرار إداري للإدارة المالية. وما سبق يتبين عدم توفر نموذج خاص بطلب الفرز وإجراءات واضحة تنظم هذه العملية إضافة إلى غياب آليات لمراقبتها وعدم الالتزام بالقانون بهذا الجانب. قد يؤدي إلى ظهور موظفين واهمين ويضعف الانضباط والالتزام بالدوام أو العمل.

النزاهة هي القيم المتعلقة بالصدق والعدل والأمانة والإخلاص في العمل. والالتزام بمبدأ تجنب تضارب المصالح. وتتطلب النزاهة من أصحاب العلاقة في شؤون الخدمة الأمنية احترام شروط ومعايير الكفاءة والنزاهة في التعيين والترقية. والالتزام بشروط استحقاقها وتجنب تضارب المصالح. وبمراجعة مدى توفر ذلك تبين مايلي:

### • مدى احترام شروط ومعايير الكفاءة والنزاهة الواجب توفرها في المهنيين وشاغلي الوظائف ومدى الالتزام بها:

تشكل الأجهزة لجان لاختيار المتقدمين للتجنيد<sup>66</sup>. حيث يتم التحقق من توافر الشروط المعلن عنها في المتقدمين. وإجراء فحوص طبية ولياقة بدنية وهيئة ومسابقات أخرى. ويتم استبعاد كل من لا تتوافر فيه الشروط. وتعقد بعض الأجهزة الأمنية مثل: الأمن الوقائي والشرطة امتحانات شفوية وكتابية للمرشحين للتعيين. كضباط اختصاص لاختيار الأكفاء من بين المرشحين. ولضمان النزاهة وتجنب تضارب المصالح. يتم إخفاء الاسم واستبداله برقم عند التصحيح ومن يقوم بالمراقبة على الامتحان لا يشارك بتصحيح الإجابات<sup>67</sup> إلا أنه تبين عدم وجود دليل إجراءات معتمد ومنشور ينظم آليات التجنيد.

من ناحية أخرى لا يفصح بعض المجندين أحياناً عن تحصيلهم العلمي عند الإعلان عن طلب جنود تحصيلهم العلمي أقل من توجيهم بهدف الحصول على وظيفة. وبعد فترة قصيرة من الخدمة أو إنهاء تحصيلهم العلمي يتقدموا بشهاداتهم العلمية للإدارة في الأجهزة الأمنية وبطلب للترقية إلى رتبة ملازم. وعادة ما يحصلون عليها<sup>68</sup>. رغم أنهم حصلوا على وظائفهم كجنود بتقديم معلومات كاذبة يعاقب عليها القانون. ولمعالجة هذه الاشكاليات تقوم بعض الأجهزة بالطب من المجندين التوقيع على تعهد بعدم المطالبة بترقية إذا ما حصلوا على شهادة جامعية<sup>69</sup> ولكن مدى الالتزام بذلك لا يمكن تقديرها.

حظرت المواد (169، 90) من قانون الخدمة في قوى الأمن -على الضباط وصف الضباط والأفراد- أن يوسط أحداً أو أن يقبل الوساطة في أي شأن خاص بوظيفته، أو أن يتوسط لعسكري أو لموظف آخر في أي شأن من ذلك. وهذا يعني أن القانون قد

66. يشمل التجنيد للعمل في الأجهزة مباشرة والكليات والجامعات الأمنية والشرطة والعسكرية.

67. مقابلات مع كل من المقدم محمود صلاح الدين من الشرطة و شريف بياتنة من الأمن الوقائي.

68. عدد من الضباط من اجريت معهم مقابلات لاعاد هذه الدارسة.

69. مقابلة مع الرائد شامخ فيوم. مصدر سابق. الإجراء المنشأ إليه إجراء جديد.

70. البند (9) من المادة (25) من قانون الخبرات.

71. لم يرد مفهوم الفرز في قانون الخدمة في قوى الأمن ولكن يعطى الفرز نفس معنى الندب في القانون لأن الضابط يخدم للعمل خارج القوة المعين فيها ويستخدم مفهوم الفرز في الوثائق ولا يستخدم مفهوم الندب.

72. على سبيل المثال العسكري المفروز للقيام بمهمة المرافقة يحصل على علاوة مرافقة في حال عدم مخاطبة هيئة الإدارة والتنظيم. وإصدار أمر إداري للإدارة المالية بذلك لا يحصل المفروز على العلاوة.

## • الاعتبارات السياسية والأمنية في عملية التعيين

تجري الأجهزة الأمنية في غالبية دول العالم مسحاً أو تقييماً أمنياً يتم خلاله دراسة الخلفية الشخصية للفرد وانتماؤه من أجل تقييم ما إذا كان مناسباً للعمل في المؤسسة الأمنية أو في المناصب التي قد تشمل مسائل تتعلق بالأمن القومي وفق قواعد محددة ومعلنة. في حين أن المسح الأمني في فلسطين غير منصوص عليه قانوناً، وغير منظم في لائحة أو نظام يحدد قواعده بشكل يحول دون تأثير الاعتبارات السياسية على التعيين. حيث يتم أحياناً استبعاد بعض الجندين لأسباب سياسية دون النظر إلى الكفاءة وأخذها بعين الاعتبار.

ولا يوجد في المؤسسة الأمنية الفلسطينية إدارة واحدة مختصة بالتقييمات أو المسوح الأمنية. ويقوم بعملية المسح أربعة أجهزة أمنية كل على حدة الأمر الذي أدى أحياناً إلى تضارب توصياتها وتقريرها. وهذا يطرح مسألة مدى التنسيق وتبادل المعلومات داخل المؤسسة الأمنية. ولحل هذه المشكلة "تعمل هيئة التدريب على مراجعة الأجهزة في حال اختلفت التوصيات" عند البدء بالتعيين<sup>78</sup>.

وفيما يتعلق بالتعيين لشغل وظيفة على الهيكل التنظيمي، يقتصر الأمر في بعض الأحيان على موقف إدارة أمن الجهاز. وفي جميع الحالات ينفي جميع أصحاب العلاقة وجود علاقة للاعتبارات السياسية بالتعيين في الوظائف الشاغرة أو التجنيد. ويؤكد الغالبية أن التعيينات تتم وفق معايير الكفاءة. ويتبين ما سبق عدم وجود جهة في السلطة الوطنية يمكن الاستئناس لها لتقوم بمراجعة قرارات الجهة المعنية الخاصة بالمسوح أو التقييمات الأمنية للحيلولة دون استخدامها لتصفية حسابات شخصية والتأكد من أنها تتم وفق قواعد معتمدة لا تتعارض مع القانون.

## • مدى توفر إجراءات لمنع تضارب المصالح<sup>73</sup> أثناء التعيين

ولا تتوفر إجراءات وآلية مكتوبة ومعلنة لمنع تضارب المصالح في التعيينات والترقيات في أي من الأجهزة الأمنية. ولكن حظر القانون على عضو لجنة الضباط المشاركة في اجتماعات اللجنة إذا عرض عليها أمر يخصه. وتضمن قانون الخدمة في قوى الأمن أحكاماً حظرت على الضباط القيام ببعض الأعمال التي يخشى أن تكون محلاً لتضارب المصالح في المواد (93,91) مثل: عدم جواز قيام الضباط بأعمال للغير بمقابل أو دون مقابل في جميع الأوقات، وشراء العقارات أو المنقولات مما تطرحه الجهات الإدارية أو القضائية للبيع في الدائرة التي يؤدي بها عمله وغيرها.

وتحاول بعض الأجهزة تجنب تضارب المصالح بالممارسة. وفي هذا الإطار أصدر جهاز الأمن الوقائي تعميماً وزع على مديرياته في المحافظات تضمن الشروط الواجب توافرها في المرشح للعمل في الأمن الوقائي. ونصّ على ضرورة أن يكون التعيين بناءً على مصلحة الجهاز، وبعيداً عن الوساطة والأقارب، وبفحص الجهاز أسماء المرشحين من المديرات بالمحافظات للتأكد من عدم وجود صلة قرابة بين المرشحين والعاملين في الجهاز<sup>74</sup>.

## • مدى توفر مدونات سلوك وإجراءات للتحقق من الالتزام بها:

يتوفر في بعض الأجهزة الأمنية مثل جهاز الخابرات العامة و"النيابة والقضاء العسكري"<sup>75</sup> والأمن الوقائي مدونات سلوك، وتعمل بعض الأجهزة الأمنية، مثل: الشرطة على إعداد مدونات خاصة بها<sup>76</sup>. ولدى الأجهزة الأمنية كتيب المخالفات الانضباطية الصادر عن وزير الداخلية، ويتضمن المخالفات المسلكية والانضباطية، وتقوم دائرة الرقابة والتفتيش وإدارة أمن الجهاز بمتابعة مدى الالتزام بقواعد الضبط والربط العسكري وكل ما يتعلق بالسلوك<sup>77</sup>. ولكن لا توجد قواعد أو إجراءات مكتوبة للتحقق من التزام العاملين في الأجهزة الأمنية بها. كما لا يوجد إدارة مركزية تتبع المستوى السياسي (مفتش عام) تختص بالتفتيش على كافة الأجهزة الأمنية. هناك خلط وعدم وضوح لدى البعض بين قواعد الضبط والربط العسكري وقواعد مدونات السلوك.

73. تضارب المصالح حالة تتعارض فيها المصلحة الشخصية للمسؤول أو الموظف أو أشخاص آخرين تربطهم معه علاقات شخصية أو اقتصادية مباشرة أو غير مباشرة مع المصلحة العامة.  
74. مقابلة مع الرائد شريف بياتنه نائب مدير إدارة الموارد البشرية في الأمن الوقائي بتاريخ 2014/3/6 .  
75. مقابلة مع المقدم محمود عليان، مدير التدريب والتخطيط في القضاء العسكري، بتاريخ 2014/3/12  
76. مقابلة مع المقدم محمود صلاح الدين، مصدر سبق ذكره.  
77. مقابلة مع باسم الخطيب، مصدر سبق ذكره. مقابلة مع الرائد سليم الداية الضابط في إدارة الرقابة والتفتيش في الأمن الوطني، بتاريخ 2014/3/10.  
78. مقابلة مع الرائد شادي زين الدين خليل مساعد العميد رئيس هيئة التدريب والرائد محمد حسين مستشار قانوني في هيئة التدريب 2014/2/24.

## « مؤشرات الشفافية:

تعنى الشفافية في مجالات الخدمة في قوى الأمن وضوح وعلنية الإجراءات والشروط الواجب توفرها في المرشحين للتعيين والترقية وشغل المناصب المختلفة. ومراجعة مدى توفر ذلك تبين مايلي:

### • الإعلان عن الوظائف الشاغرة وإجراءات التعيينات، الترقيات وغيرها

تنشر بعض الأجهزة الأمنية إعلانات لتوظيف "التجنيد" ضباط وصف ضباط وأفراد على مواقعها الإلكترونية وفي وسائل الإعلام المسموعة والمقروءة والمرئية، وتحدد الأجهزة في إعلاناتها الشروط الواجب توفرها في المتقدم للخدمة في قوى الأمن<sup>79</sup>. وتنشر الأجهزة ذات الطابع الاستخباراتي إعلانات في المديرات التابعة لها في المحافظات المختلفة فقط<sup>80</sup>. وفيما يتعلق بالمواقع القيادية والمراكز الشاغرة في الإدارات المختلفة فلا تنشر إعلانات داخلية وخارجية، ويرجع ذلك لطبيعة العمل في الأجهزة الأمنية<sup>81</sup>. فوفقاً لقانون الخدمة في قوى الأمن يعين الضابط في وحدة ما وفقاً للاحتياج ولا يجوز لضابط اختيار الخدمة في وحدة معينة<sup>82</sup>.

تمتلك بعض الأجهزة الأمنية مواقع الكترونية رسمية، إلا أن هذه المواقع لا تنشر الكثير من القضايا الخاصة بالأجهزة. والبعض الأخرى لا يوجد لها مواقع الكترونية ويؤثر غياب الموقع الكتروني بشكل ملحوظ على نشر المعلومات والتقارير المتعلقة بهذه الأجهزة خاصة مع عدم وجود نظام أو قانون للتعامل مع السجلات العامة وتداولها.

وتتضمن بعض المواقع الإلكترونية بالأجهزة الأمنية أو ذات العلاقة القوانين الخاصة بالخدمة بقوى الأمن<sup>83</sup>، التي تعالج التعيينات والعلاوات والترقيات وغيرها، إلا أنه لم ينشر دليل أو نظام خاص بالتعيينات والترقيات الإحالة للاستيداع وغيرها من القضايا ذات الصلة بقوى الأمن وعليه يمكن القول: إن إجراءات التعيين في الوظائف المختلفة في الأجهزة الأمنية غير منشورة.

### • مدى توفر شروط في المرشحين لشغل الوظائف ومستحقي الترقيات والعلاوات في القانون

ينطلق مبدأ الشفافية في الدولة من تشريعاتها السارية إذا تضمنت مبادئ تراعي العلنية والوضوح في

الإجراءات والشروط الواجب توفرها في المرشح للتعيين. وبالنظر إلى القانون الفلسطيني نجد أنه لم يحدد الشروط الواجب توفرها في رؤساء الأجهزة الأمنية وشاغلي المناصب المختلفة، والأسس التي يتم بناء عليها الاختيار أو التنسيب<sup>84</sup>. كما لم يحدد القانون والأنظمة السارية الرتبة العسكرية لرؤساء الأجهزة وتوابعهم - باستثناء رئيس الخبايا التي حددت درجته بدرجة وزير- والظروف والأحوال والاعتبارات التي تجيز تمديد مدة ولاية قادة الأجهزة الأمنية سنة إضافية. وفي ظل غياب ذلك لا يمكن التحقق من مدى احترام معايير النزاهة في الاختيار، وفي السياق ذاته فإن الترقيات والتعيينات والشروط الواجب توفرها في المرشحين من ضباط الصف والأفراد غير واضحة، نتيجة لعدم إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ قانون الخدمة في قوى الأمن.

من جهة أخرى منح القانون الحق للعاملين في قوى الأمن بالحصول على عدد من العلاوات<sup>85</sup>، إلا أن القانون لم ينظم الفئات التي يحق لها الحصول على العلاوات المختلفة، مثل علاوة القيادة والإقليم وغيره، وباستثناء العلاوة الاجتماعية لا يحصل شاغلو الوظائف على العلاوات المحصنة لهم في قانون الخدمة بقوى الأمن. في حين يحصل عدد منهم على نثرات تمنح بقرار من قيادة الجهاز دون نظام يحدد شروط منحها وقيمتها المالية، وبهذا يتبين أن القانون لم يراع مبدأ الشفافية في الكثير من الإجراءات المتعلقة بالخدمة في قوى الأمن.

### • مدى توفر إجراءات ومعايير مكتوبة ومعلنة تتعلق بالترشيح والمنافسة والاختيار.

لا يوجد آلية أو إجراءات معلنة ومعتمدة في أي من الأجهزة الأمنية توضح كيفية تعيين وترشيح شاغلي المناصب داخل الجهاز، وصلاحيات الجهات المختصة بالترشيح والتنسيب، واتخاذ القرار، والشروط والمعايير الواجب توفرها في المرشح في بعض الأجهزة، ومن الناحية العملية إذا ما وجد مكان شاغر يتم مراجعة كشف الرتب لتعيين الضابط المناسب بقرار من مدير عام الجهاز وإعلام وزير الداخلية<sup>86</sup>. وفي أجهزة أخرى ترشح لجنة الضباط عدداً من الضباط لاختيار أحدهم<sup>87</sup>. والبعض الآخر من الأجهزة يتم التعيين بالتشاور ما بين مدير عام الجهاز ومساعديه<sup>88</sup>. وفي جميع الأحوال يؤخذ بعين الاعتبار المؤهل العلمي للمرشح<sup>89</sup>. وتتعامل غالبية الأجهزة مع التعيينات في المناصب المختلفة كإجراء داخلي لا علاقة لأي جهة أخرى به.

79. مقابلة مع سليم الداية ومقابلة مع محمود صلاح الدين. مصدر سابق.

80. مقابلة مع شريف بيانتنة والرائد شامخ فيوم. مصدر سابق.

81. مقابلات مع كل من شريف بيانتنة وسليم الداية. مصدر سابق.

82. المادة (62) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

83. انظر المواقع الإلكترونية لكل من الأمن الوطني وقوات حرس الرئاسة والشرطة ووزارة الداخلية.

84. مقابلة مع اللواء توفيق الطيراوي رئيس جهاز الخبايا السابق وعضو اللجنة المركزية لحركة فتح ورئيس مجلس أمناء جامعة الإستقلال بتاريخ 2014/2/26.

85. المواد (68،69) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

86. مثل الدفاع المدني.

87. مثل الأمن الوقائي والاستخبارات العسكرية.

88. مثل الشرطة.

89. مقابلات مع كل من: شامخ مصدر سابق.

## • مدى دور الانتماء الحزبي والتاريخ السياسي النضالي في عملية الاختيار

يحظر القانون على العاملين في قوى الأمن الانتماء للأحزاب والجمعيات السياسية وإبداء الآراء السياسية<sup>90</sup>. ورغم ذلك فإن أغلب المنتمين للأجهزة الأمنية - وخصوصاً ذوي الرتب العالية - هم من المعروفين بانتماءاتهم الفصائلية. وبعضهم يجمع بين منصبه في الجهاز الأمني وموقعه الحزبي. ويرجع ذلك إلى طريقة تكوين الأجهزة الأمنية التي ضمت أعضاء من التنظيمات والأحزاب السياسية. حيث شهدت الأجهزة الأمنية في بداية تشكيلها جنيداً على خلفية سياسية ونضالية. إذ قدمت قوائم للرئيس الراحل لاعتمادها. وبعد بدأ مسيرة الإصلاح حصل تحسن في هذا المجال<sup>91</sup>. وبعد الانقسام واستخدام حركة حماس للقوة في غزة ظهرت مسألة الانتماء السياسي مرة أخرى. حيث تم استبعاد عدد من العاملين في الأجهزة الأمنية بسبب عدم الالتزام بالشريعة. حيث أصبح يؤخذ بعين الاعتبار مسألة الانتماء إلى حماس خوفاً من اختراق حماس للأجهزة وتكرار سيناريو غزة. وتعود التجاذبات السياسية الخاصة بالأمن إلى عدم وجود إجماع فلسطيني على سياسة أو عقيدة أمنية واحدة.

## • الإمكانية الممنوحة للعاملين في قوى الأمن للاطلاع على ملفاتهم

يعتبر نشر القرارات الإدارية التي تؤثر على عدد كبير من الأفراد والضباط وإطلاعهم على نتائج اجتماعات المجالس المختصة بالبت في الترقيات، ولائحة الضباط المرشحين للدراسة في الخارج وتمكين العسكريين من الوصول التام لسجلاتهم والاطلاع على التقييمات الخاصة بهم ومنحهم حق الطعن وتغيير الأجزاء الخاطئة أو التي لا تمثل أدعاهم على نحو دقيق والسماح لهم بكتابة بيان أو استئناف من القضايا الهامة التي تسهم في تعزيز الشفافية في الخدمة في قوى الأمن<sup>92</sup>. وبمراجعة قانون الخدمة الأمنية تبين عدم جواز الإعلان عن قرارات لجنة الضباط قبل التصديق عليها من الرئيس ونشرها في النشرة العسكرية<sup>93</sup>. وتصدر النشرة العسكرية مرتين في العام.

وفي السياق ذاته نص قانون الخدمة في قوى الأمن على إنشاء ملفين لكل ضابط عند تعيينه بكل من فرع وإدارة شؤون الضباط الملف الأول: يضم كل الأوراق والبيانات المتعلقة بخدمة الضابط. والثاني: ملف سري يضم التقارير والمعلومات السرية عنه<sup>94</sup>. إلا أنّ القانون لم ينص على حق الضابط بالاطلاع على ملفه في الوقت الذي منح الضابط الحق بالاطلاع على مضمون تقرير الكفاءة السنوي إذا كان غير مريض بعد إقراره من لجنة الضباط وتقديم دفاعه إلى اللجنة خلال 15 يوماً من تاريخ تبليغه. وتفصل اللجنة في تظلمه ويكون قرارها نهائياً. والإشكالية في هذا الإجراء أن الجهة التي اتخذت القرار هي نفسها التي تنظر بالاعتراض. ومن جهة أخرى لا يسمح للضباط بالاطلاع على ملفاتهم<sup>95</sup>. وإذا ما اتخذ بحق أي عسكري إجراء فإنه يبلغ به. وبهذا يكون العاملون على اطلاع على كافة الوثائق في ملفاتهم<sup>96</sup>.

## • مدى توفر متطلبات المساءلة<sup>97</sup> في شؤون الخدمة في قوى الأمن:

تتمثل متطلبات المساءلة بمدى توفر آليات للاعتراض وفعالية الجهات الرقابية والمختصة بالتعيينات والترقيات وممارستها للدور المناط بها. إضافة لتوفر إجراءات للرقابة الداخلية وبمراجعة مدى توفر ذلك تبين مايلي:

## • آليات الاعتراض على الترشيح أو التعيين من قبل العاهة والجهات الرسمية

تتوفر للعاملين في الأجهزة الأمنية في الكثير من الدول وفقاً للقانون الحق برفع قضايا وشكاوى إلى جهة محددة وفق القانون مثل مكتب التحقيق العسكري أو لجنة الرقابة العسكرية البرلمانية. ولا يجوز توجيه إنذار إلى أفراد الأمن أو معاقبتهم لقيامهم بذلك<sup>98</sup>.

لا يتوفر في الأجهزة الأمنية آليات معتمدة ومكتوبة توضح آليات الاعتراض على التعيين أو الترشيح للوظائف المختلفة في المؤسسة الأمنية الفلسطينية من قبل العامة أو الجهات الرسمية أو العاملين في المؤسسة الأمنية. من ناحية أخرى يستطيع ضباط وأفراد الأجهزة الأمنية الفلسطينية التظلم بخاطبة المسؤولين في الجهاز الذي يعملون به<sup>99</sup>. وتقديم شكوى إلى وزارة الداخلية<sup>100</sup> أو التوجه إلى ديوان المظالم. كما هو الحال

90. انظر البند (1) من المادة (90) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

91. مقابلة مع الرائد شريف بيانتنة. مصدر سابق.

92. بناء نظام النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع خلاصة وافية لأفضل الممارسات. ص 56

93. المادة (20) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

94. المادة (28) من قانون الخدمة في قوى الأمن.

95. مقابلة مع العميد فايز أبو العدرات. مصدر سابق.

96. مقابلة مع المقدم محمود صلاح الدين. مصدر سابق.

97. تعرف المساءلة بقيام المسؤولين عن الوظائف الرسمية بتقديم تقارير دورية عن سير العمل في المؤسسة. وتوضيح قراراتهم وتفسير سياساتهم وختم المسؤوليات المترتبة على هذه القرارات. وتوضيح السلبيات والإيجابيات. ومدى النجاح والإخفاق.

98. هانس بورن وإيان لي. (ترجمة ياسين السيد) إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة للمعايير القانونية والممارسة الأفضل للرقابة على أجهزة المخابرات. مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة وآخرون. 2005. ص 119.

99. مقابلة مع العميد فايز أبو العدرات و الرائد شامخ كل على حدا مصدر سابق. ومقابلة مع مأمون أبو فرحة المستشار القانوني للأمن الوطني. 2014/3/9.

100. أشارك من الرائد شادي زين الدين خليل مساعد رئيس هيئة التدريب والرائد محمد حسين المستشار القانوني في هيئة التدريب في مقابلة أجريت بتاريخ 24/2/2014. التي إمكانية تقديم المرشحين للجنة اعتراضات لرئيس هيئة التدريب على قرارات لجنة المقابلات أو التي وزير الداخلية أو التي رئيس اللجنة الطبية.

يفصل القانون أشكال العقوبات الانضباطية، ولكن يفهم من ترتيب أنواع العقوبات أنها العقوبة الأخف.

ومنح القانون لجنة الضباط صلاحية توقيع العقوبات التأديبية، إلا أنه اشترط مصادقة الوزير عليها. باستثناء حالة الاستغناء عن الخدمة، فيلزم مصادقة الرئيس. وفي جميع الأحوال يجب أن تكون قرارات لجنة الضباط مسببة، وبمراجعة بعض قرارات الاستغناء عن الخدمة تبين أن القرارات لم تصدر وفق الأصول. وتقدم عدد من صدرت قرارات بحقهم بالاستغناء عن الخدمة بطعون لدى محكمة العدل العليا التي قضت بعودة بعضهم للخدمة. إلا أن الأحكام القضائية في الكثير من الحالات لم تنفذ.<sup>109</sup>

#### • مدى ممارسة الجهات المختصة بالتعيينات والترقيات لدورها:

أسند قانون الخدمة في قوى الأمن لكل من لجنة الضباط ووزير الداخلية صلاحيات مختلفة تتعلق بشؤون الخدمة الأمنية. وبمراجعة إجراءات التعيين والترقية والإجازات تبين أن الجهات المختصة لا تمارس جميع المهام والصلاحيات المسندة لها وفقاً للقانون. فالإجازات الخارجية وتعيين مديرو الدوائر وقادة المناطق العسكرية في كل من الأمن الوطني والأمن الداخلي بقرار من قادة الأجهزة الأمنية. خلافاً للمواد (9، 12) من قانون الخدمة في قوى الأمن، الذي منح هذه الصلاحيات للوزير المختص (وزير الداخلية أو وزير الأمن الوطني) وقد يفسر ذلك بضعف السيطرة السياسية على الأجهزة الأمنية.

كما أن لجنة الضباط لا تمارس كافة المهام الموكلة لها وفقاً للقانون فمثلاً عمليات الندب أو الفرز بقرار من رئيس الجهاز دون موافقة لجنة الضباط ومصادقة الوزير المختص. أن عدم قدرة هذه الجهات على ممارسة دورها بضعف الرقابة والمساءلة ويعزز ويركز الصلاحيات في قادة ورؤساء الأجهزة الأمنية.

#### • دور الجهات والمؤسسات الرقابية على شؤون الخدمة في قوى الأمن

تعتبر المؤسسات الرقابية من أهم مكونات أعمدة نظام النزاهة الوطني وتنقسم الأجهزة الرقابية إلى قسمين: رسمية وغير رسمية. وتتكون المؤسسات الرقابية الرسمية من المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية. أما غير الرسمية فتتكون من منظمات المجتمع المدني المختلفة.

في جهاز الشرطة<sup>101</sup> أو المحكمة المختصة. لأن القرارات الإدارية غير محصنة وفقاً للقانون الأساسي<sup>102</sup>. وعملياً لا يجوز للفرد المتظلم التوجه لهيئة التنظيم والإدارة. وإن قام بذلك يعاد توجيهه إلى الجهاز أو المؤسسة التابع لها<sup>103</sup>.

ويجوز للمواطنين تقديم شكاوى أو ملاحظات حول التعيينات في حال وجود مخالفة غير قانونية إلى كل من هيئة مكافحة الفساد أو ديوان الرقابة المالية والإدارية أو إلى وزير الداخلية، أو إلى إحدى منظمات المجتمع المدني. مثل مؤسسة أمان. وفيما يتعلق بوسائل الإعلام نادراً ما تناولت التعيينات بالمناصب الأمنية من زاوية نقدية بالإشارة إلى مؤهلات المعين وخدمته في قوى الأمن ومدى صلاحيته للمنصب المعين به، كما هو معمول به في الكثير من الدول. نظراً لحداية الحريات الصحفية.

#### • الرقابة الداخلية على شؤون الخدمة الأمنية

إدارة الرقابة والتفتيش هي إدارة مختصة تعمل داخل الجهاز الأمني وتتبع لقيادته غالباً. وتقوم بمراجعة ومراقبة مدى ملاءمة الضباط للمناصب التي يشغلونها داخل بعض الأجهزة الأمنية بإجراء تقييم لكافة الضباط. يرفع إلى قيادة الجهاز وبناء عليه جرى تغييرات أحياناً على شاغلي الوظائف في بعض الأجهزة. إلا أن التقييمات لا تضاف إلى ملف الضابط في بعض الأجهزة<sup>104</sup>. ولا يرسل التقييم إلى أي جهة خارج الجهاز (الوزير المختص أو هيئة التنظيم والإدارة). حيث تفتقر المؤسسة الأمنية إلى جهاز مركزي يقوم بعملية التقييم والتأكد من مدى ملاءمة المعينين لمعايير الكفاءة والنزاهة.

ويحضر موظفي الرقابة والتفتيش في بعض الأجهزة الأمنية. مثل الدفاع المدني للقاءات والمقابلات التي تجريها اللجان المختصة للمرشحين للتعين في الأجهزة الأمنية دون أن يشاركوا في اتخاذ القرار<sup>105</sup>. وهناك أجهزة، مثل: الشرطة، والأمن الوطني، تشارك إدارة الرقابة والتفتيش في عضوية اللجان المختصة بالتعيين. وهذا يضعف الرقابة الداخلية<sup>106</sup>. وفيما يتعلق بدور هيئة التنظيم والإدارة فينبحصر باعتماد ما يعرضه الجهاز دون فحص أو تأكيد من كفاءة المرشحين<sup>107</sup>.

#### • إجراءات فرض العقوبات على الضباط وصف الضباط

حدد القانون العقوبات التي تفرض على الضباط بثلاث. وهي: عقوبات انضباطية يوقعها القادة المباشرون. وعقوبات تأديبية توقعها لجنة الضباط. وعقوبات توقعها المحاكم العسكرية وفقاً لقانون العقوبات العسكرية<sup>108</sup>. ولم

101. مقابلة مع المقدم محمود صلاح الدين. مصدر سبق ذكره

102. انظر المادة (30) البند (2) من القانون الأساسي "يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار إداري من رقابة القضاء".

103. مقابلة مع العميد فايز أبو العردات مصدر سبق ذكره.

104. مقابلة مع المقدم باسم الخطيب. مدير دائرة التفتيش في الدفاع المدني. بتاريخ 2014/2/17.

105. نفس المصدر السابق.

106. مقابلة مع المقدم محمود صلاح الدين. ومقابلة مع الرائد سليم الداية. مصدر سابق.

107. مقابلة مع العميد فايز أبو العردات. مصدر سابق.

108. المادة (95) من قانون الخدمة في قوى الأمن

109. وثائق مركز المناصرة التابع لإئتلاف النزاهة والشفافية "أمان.



## • المجلس التشريعي

ومنح القانون الديوان لتحقيق أهدافه وتسهيل أعماله صلاحية الحصول والاطلاع على كافة الوثائق والمعلومات بما فيها السرية. إلا أنّ الديوان لم يقوم بإعداد تقارير حول الخدمة في قوى الأمن. وذلك لحداثة تجربته. علماً بأن هناك خطط مستقبلية للقيام بذلك ولا يشارك الديوان بصفة مراقب في لجان التحقيق أو المقابلات كما هو الحال في القطاع المدني. وفيما يتعلق بتلقي شكاوى واعتراضات على التعيينات لم يتلق شكاوى بهذا الخصوص<sup>112</sup>.

## • الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

تعمل الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان على متابعة وضمان توافر حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية. بموجب مرسوم صادر عن الرئيس الراحل ياسر عرفات عام 1993. وتعد الهيئة تقارير مختلفة. أهمها: التقارير السنوية التي تشمل على تقييم الهيئة ومتابعتها للوضع الفلسطيني ولقضايا وشكاوى المواطنين والعاملين في الأجهزة الرسمية. وترفع إلى كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وتفتقر الهيئة إلى قانون يمنحها صلاحية تلقي شكاوى العاملين في الأجهزة الأمنية والإمكانات الكافية للوصول إلى المعلومات. وهذا يؤثر على قدرتها على متابعة الشكاوى خاصة وأنها لا تملك الإجراءات والآليات اللازمة للتعامل مع القضايا الخاصة بشؤون العاملين في الأجهزة الأمنية وأماكن العمل المختلفة<sup>113</sup>.

## • المجتمع المدني

تلعب مؤسسات المجتمع المدني دوراً متواضعاً في الرقابة على الأجهزة الأمنية من خلال مراقبة احترام سيادة القانون. وتلقي الشكاوى من المواطنين والعاملين في الأجهزة الأمنية ومتابعتها مع الجهات المختصة. إن الدور الذي تقوم به مؤسسات المجتمع المدني غاية في الأهمية. نظراً لعدم وجود نقابات للعاملين في الأجهزة الأمنية تدافع عن حقوقهم. وفي هذا الإطار تتلقى بعض مؤسسات المجتمع المدني مثل ائتلاف النزاهة والشفافية من خلال مركز المناصرة شكاوى من العاملين تتعلق بحقوقهم الوظيفية مثل إنهاء خدماتهم بطريقة غير قانونية. وتحاول العمل على حلها.

منح القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التفويض القانوني للمجلس التشريعي للرقابة على مؤسسات السلطة كافة بما فيها الأجهزة الأمنية. ويمارس المجلس دوره الرقابي بواسطة عدد من الهيئات التابعة له (الهيئة العامة واللجان) وباستخدام عدد من الأدوات الرقابية. مثل السؤال والاستجواب. وإقرار الموازنة. البيان الوزاري والزيارات البرلمانية. وللمجلس التشريعي مراجعة شؤون الخدمة في قوى الأمن والتحقق من مدى قانونيتها ومدى اعتماد مبادئ النزاهة والشفافية والكفاءة فيها. باستخدام إحدى الأدوات الرقابية المتاحة سابقة الذكر. إلا أنّ المجلس التشريعي لم يسبق وأن استخدم هذه الأدوات للمساءلة حول موضوع التعيينات والترقيات. رغم أنه أصدر عدداً من القرارات الخاصة بالخدمة في قوى الأمن تتعلق بإعادة النظر في الهيكلية الإدارية والبشرية للمؤسسات الحكومية ووقف أحد قادة الأجهزة الأمنية عن العمل<sup>110</sup> على خلفية ممارسات لها علاقة بحقوق الإنسان. وللمجلس من خلال إقرار الموازنة السنوية التعرف على احتياجات الأجهزة الأمنية البشرية والمادية إلا أنّ هناك عوائق تحول دون ذلك تتلخص بعدم اطلاع المجلس على الموازنات التفصيلية للأجهزة الأمنية. ولا بد من الإشارة إلى أن الانقسام السياسي منذ تموز 2007 الذي شل قدرة المجلس التشريعي على ممارسة دوره التشريعي والرقابي على السلطة التنفيذية ومساءلتها ما زال قائماً حتى الآن.

## • ديوان الرقابة المالية والإدارية

يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بالرقابة على مختلف المؤسسات الحكومية بما فيها المؤسسة الأمنية. ويعمل على ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري. وكشف أوجه الخلل والانحراف بما فيها حالات استغلال الوظيفة. والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع القانون. وله في سبيل تحقيق ذلك القيام بعدة مهام من ضمنها العمل على مراقبة ومراجعة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين فيما يتعلق بالتعيينات والترقيات والأجور والترقيات والعلاوات والإجازات. وأية بدلات أخرى وما في حكمها. والتثبت من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها من جهة. الموازنة العامة من جهة أخرى<sup>111</sup>.

110. أنظر قرارات المجلس التشريعي التالية: القرار رقم (3/11/320) الصادر بتاريخ 1998/8/26 الذي نص على وقف رئيس جهاز الأمن الوقائي وإحالاته إلى التحقيق على خلفية إعتداء أفراد من الجهاز على أعضاء من المجلس التشريعي. والقرار رقم (3/6/272) الصادر بتاريخ 1998/5/11 الذي نص على الطلب من السلطة التنفيذية إعادة النظر في الهيكلية البشرية وفلسفة التعيينات والترقيات ومرجعياتها لكافة المؤسسات الحكومية.

111. انظر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

112. مقابلة مع الأستاذ يوسف حنش. القوائم بأعمال مدير عام دائرة الرقابة على الحكم (مدني. وعسكري). رام الله 2014/3/3.

113. سعيد زيد. الرقابة البرلمانية على المؤسسة الأمنية في فلسطين 1996-2006. مجلة سياسات عامة. العدد (17-18). 2011 ص 119-120.

## « النتائج والتوصيات:

على ضوء ما ورد في هذا التقرير يمكن الخروج بالنتائج والتوصيات التالية:

### أ. النتائج

يحدد القانون مدة ولاية رؤساء بعض الأجهزة والمؤسسات والهيئات الأمنية الأخرى مثل الدفاع المدني والشرطة والأمن الوطني والاستخبارات العسكرية والتنظيم والإدارة وهيئة الإمداد والتزويد والإدارة المالية المركزية وغيرها.

شغور منصب كل من مدير عام للأمن الداخلي والقائد العام "لقوات الأمن الوطني وجيش التحرير". وعدم تحويل الصلاحيات المناطة بهم إلى جهات أخرى يخلق فجوة وخلل في تسلسل القيادة واتخاذ بعض القرارات الخاصة بالخدمة في قوى الأمن.

غياب القوانين التي تنظم إجراءات تعيين واختيار رؤساء بعض الأجهزة والهيئات والمؤسسات الأمنية مثل الاستخبارات العسكرية والأمن الوطني الإدارة المالية المركزية والتنظيم والإدارة وهيئة الامداد وتزويد والقضاء العسكري وغيرها.

لم يحدد القانون الشروط العامة الواجب توافرها في العاملين في الخدمة في قوى الأمن.

الترقيات تتم غالباً على أساس الأقدمية دون الأخذ بعين الاعتبار الشروط المهنية الأخرى. مثل اجتياز الدورات التدريبية. وتقارير الكفاءة. وتوفر شاعر على الهيكل التنظيمي.

لم تصدر لائحة أو نظام يحدد الحالات التي تمكن الضابط من الاستفادة بناء على طلبه من رخصة الاستيداع.

تصرف نثرات غير مقرة قانوناً لبعض المرتبات في الأجهزة الأمنية دون نظام أو قواعد يحدد طريقة صرفها وقيمتها. في حين لا تصرف العلاوات المقررة وفقاً للقانون.

الهيكلية المؤسسية المفترضة الخاصة بشؤون الخدمة في قوى الأمن لا تتفق مع قانون الخدمة فلم تنشأ إدارة شؤون الضباط وتقوم هيئة التنظيم والإدارة بمهام هذه الإدارة دون تحويل قانوني.

مهام هيئة التنظيم والإدارة غالبيتها مهام تنفيذية وتفتقر إلى أدوار ومهام رقابية تمكنها من التحقق من مدى التزام الأجهزة الأمنية بالقانون الخاص بشؤون الخدمة الأمنية.

- صدر قانون الخدمة في قوى الأمن عام 2005. وحتى تاريخه لم يصدر مجلس الوزراء الأنظمة واللوائح اللازمة لتنفيذ القانون. الأمر الذي عطل تنفيذه. وترك هيئة التنظيم الإدارة تعمل وفق الأعراف والأنظمة الصادرة عن منظمة التحرير الفلسطينية قبل عام 1994.
- تفتقر بعض الأجهزة والهيئات الأمنية مثل: الأمن الوطني والاستخبارات العسكرية والشرطة والإدارة المالية المركزية وهيئة الإمداد والتزويد وغيرها لقانون ينظم أعمالها ويحدد اختصاصاتها.
- تتعارض الأحكام القانونية الخاصة بتعيين مدير عام الأمن الوقائي الواردة في قانوني الخدمة في قوى الأمن والأمن الوقائي.
- منح قانون الخدمة في قوى الأمن صلاحية تعيين القائد العام "للأمن الوطني وجيش التحرير الفلسطيني إلى رئيس السلطة. وهذا يعني أن ولاية السلطة الوطنية القانونية تمتد إلى قوات جيش التحرير الفلسطيني دون قرار أو تفويض من منظمة التحرير الفلسطينية. ما يؤدي إلى تداخل الصلاحيات بين المؤسسات وبالتالي ضعف المساءلة.
- تم حل مجلس الأمن القومي دون إحالة صلاحياته إلى جهة أخرى. الأمر الذي عزز من السلطة الفردية للسيد الرئيس بشأن اتخاذ القرارات.
- لم تنشر الجهات المختصة القرار الخاص بتشكيل لجنة الضباط لقوى الأمن رغم إعادة تشكيل اللجنة برئاسة مساعد القائد الأعلى لقوى الأمن.
- تفتقر لجان الضباط الفرعية في الأجهزة الأمنية إلى نظام أو دليل إجراءات ينظم أعمالها واختصاصاتها وعلاقتها ببلجنة الضباط العليا ورؤساء الأجهزة الأمنية.
- تجاوز عدد من قادة الأجهزة الأمنية والألوية<sup>114</sup> المدة القانونية المحددة لهم للبقاء في مناصبهم. من ناحية أخرى لم

## مراجعة متطلبات النزاهة تبين ما يلي:

- آليات وإجراءات التجنيد والتعيين في المناصب المختلفة وصلاحيات الجهات المختصة باتخاذ القرارات غير منشورة ومحددة.
- لا يوجد نظام يمنح الضباط حق الاطلاع على ملفاتهم الشخصية.

## بدراسة مدى توفر متطلبات المساءلة تبين مايلي:

- لا تتوفر آليات معتمدة تمكن العاملين في القوى الأمنية والمواطنين من تقديم شكاوى أو تظلمات بشأن الخدمة في قوى الأمن.
- أسند القانون لعدد من المؤسسات ومراكز المسؤولية صلاحيات تتعلق بشؤون الخدمة في قوى الأمن مثل التعيين والترقية والموافقة على الإجازات الخارجية للضباط إلا أن هذه الجهات لا تمارس صلاحياتها القانونية لأسباب غير معروفة باستثناء الرئيس الذي يقوم بصلاحيات إضافية تفوق عما هو مسند له قانوناً.
- تفتقر المؤسسة الأمنية إلى جهاز مركزي يقوم بتقييم العاملين من حيث كفاءتهم المهنية والتأكد من ملائمة المعينين لمعايير الكفاءة والنزاهة.
- تشارك إدارة الرقابة والتفتيش في بعض الأجهزة الأمنية في عضوية لجان المقابلات الأمر الذي يضعف من فعالية الرقابة الداخلية.
- الاستغناء عن الخدمة لا يتم في بعض الأحيان وفقاً للقانون. حيث يتم تجاوز صلاحيات لجنة الضباط والوزير المختص.
- تقوم المؤسسات الرقابية المختلفة بدور متواضع وضعيف في مراقبة الأجهزة الامنية.
- لدى غالبية الأجهزة الأمنية هياكل تنظيمية إلا أنها غير مقرة وفق الأصول والعاملين غير مسكنين عليها.

- غياب إجراءات معتمدة تنظم آليات التجنيد والتوظيف والتعيين في المناصب المختلفة في الأجهزة الأمنية.
- عدم إفصاح عدد من المجندين للخدمة في قوى الأمن كجنود عن تحصيلهم العلمي بهدف الحصول على وظيفة. وبعد ذلك يتقدموا بشهادتهم وبطلب للحصول على ترقية رغم أنهم حصلوا على وظائفهم بتقديم معلومات كاذبة.
- لا يوجد نظام مكتوب ومعتمد يحدد الدورات التدريبية التي يجب اجتيازها للترقية من رتبة إلى أخرى.
- غياب إجراءات مكتوبة وموحدة في الأجهزة الأمنية تنظم عمليات الفرز "الندب" وآليات لمراقبتها الأمر الذي قد يؤدي إلى ظهور موظفين وهميين.
- لا تتوفر إجراءات مكتوبة ومعلنة لمنع تضارب المصالح في الأجهزة الأمنية.
- السلامة الأمنية أو المسح أو التقييم الأمني غير منصوص عليه قانوناً غير منظم وفق قواعد حول دون تأثير الاعتبارات السياسية والشخصية على التقييم. كما لا يوجد جهة أو مؤسسة مختصة بإعداد التقييمات (المسوح) ما يؤدي الى إصدار تقييمات متعارضة ومتناقضة في بعض الأحيان. كما لا تتوفر مؤسسة تتولى مراجعة التقييمات للحيلولة دون استخدامها في تصفية حسابات شخصية وسياسية.
- لا تتوفر في غالبية الأجهزة الأمنية مدونات سلوك.

## فيما يتعلق بمدى توفر مؤشرات الشفافية فقد تبين مايلي:

- تنشر بعض الأجهزة الأمنية إعلانات للتجنيد أو التوظيف إلا أن الأجهزة الأمنية ذات الطابع الاستخباراتي لا تنشر إعلانات حول توفر شواغر "التجنيد" وتفتقر إلى أنظمة وآليات تكفل استقطاب الكفاءات للعمل فيها.
- الشروط الواجب توافرها في رؤساء الأجهزة الأمنية وشاغلي المناصب المختلفة. والأسس التي يتم بناءً عليها الاختيار والتنسيب والترتب العسكرية لرؤساء الأجهزة ونوابهم. والظروف والأحوال والاعتبارات التي تجيز تمديد ولاية قادة الأجهزة سنة إضافية غير محددة أو مكتوبة.

## ب. التوصيات

- أنشأ إدارة شؤون الضباط وفقاً للقانون.
- تعيين مديراً عاماً للأمن الداخلي وقائداً عاماً للأمن الوطني وجيش التحرير وفقاً للقانون أو إحالة الصلاحيات المحولة لهم إلى جهات أخرى.

### تعزيز متطلبات النزاهة بما يلي:

- تنظيم إجراءات التجنيد والتوظيف والتعيين في المناصب المختلفة بدليل مكتوب ومعتمد.
- إصدار نظام أو إجراءات تلزم العاملين في الأجهزة الأمنية بالإعلان عن أي تضارب مصالح.
- العمل على إعداد وإصدار مدونة سلوك خاصة بالعاملين في الأجهزة الأمنية.
- توحيد الجهات المختصة بإجراء المسوح أو التقييمات أو السلامة الأمنية للعاملين في الأجهزة الأمنية لتجنب التعارض والتضارب في التقييمات واعتماد جهة لرجعتها للحيلولة دون استخدامها في تصفية حسابات شخصية وسياسية.
- الالتزام بقانون الخدمة في قوى الأمن فيما يتعلق بالفرز "الندب" ووضع إجراءات مكتوبة وموحدة تنظم عملية الفرز.

### تعزيز متطلبات الشفافية بما يلي:

- إصدار نظام يحدد الشروط الواجب توافرها برؤساء وقادة الأجهزة الأمنية والرتب العسكرية الخاصة بهم.
- اعتماد إجراءات خاصة بالتجنيد للعمل في الأجهزة الأمنية ذات الطابع الاستخباراتي تضمن المحافظة على السرية واستقطاب الكفاءات.
- منح العاملين في الأجهزة الأمنية وخصوصاً الضباط الحق بالإطلاع على ملفاتهم الشخصية.

- إصدار قوانين تنظم عمل واختصاصات كل من جهاز الاستخبارات والأمن الوطني والشرطة الفلسطينية ومجلس الأمن القومي والمؤسسات والهيئات المساندة وتحديد تبعيتها بشكل واضح ودقيق.
- على مجلس الوزراء إصدار الأنظمة واللوائح التنفيذية لقانون الخدمة في قوى الأمن.
- وضع إجراءات تنظم عملية اختيار وتنسيب رؤساء بعض الأجهزة والهيئات والمؤسسات الأمنية مثل الاستخبارات العسكرية والأمن الوطني والشرطة والدفاع المدني وهيئة التنظيم والإدارة والقضاء العسكري والإدارة المالية المركزية والإمداد والتزويد وغيرها.
- إصدار نظام يحدد اختصاصات لجان الضباط الفوقية وعلاقتها بلجنة الضباط العليا وبرؤساء الأجهزة الأمنية وآليات التواصل بين اللجنتين.
- نشر القرار الخاص بإعادة تشكيل لجنة الضباط لقوى الأمن.
- الالتزام بالمدّة المحددة قانوناً لرؤساء الأجهزة الأمنية لشغل مناصبهم وعدم التمديد للأولية خلافاً للقانون، وتحديد ولاية قانونية لبعض رؤساء الأجهزة والمؤسسات مثل الشرطة والدفاع المدني والاستخبارات والأمن الوطني وهيئة التنظيم والإدارة والمالية العسكرية المركزية وغيرها.
- إقرار نظام خاص يحدد آليات الحصول على الثريات والجهات المنتفعة.
- إصدار نظام يحدد الشروط والأسباب التي تمكن الضابط من الانتفاع من رخصة الاستيداع بناء على طلبه.
- الالتزام بالإجراءات القانونية الخاصة بتعيين مديرو الدوائر وقادة المناطق العسكرية ورؤساء وقادة الأجهزة الأمنية المختلفة الواردة في قانون الخدمة في قوى الأمن.
- تحديد الشروط العامة الواجب توافرها في العاملين في قوى الأمن الفلسطينية.
- إعادة النظر في إجراءات الترقية الحالية لتكون مبنية على أساس القانون، والالتزام بقانون الخدمة في قوى الأمن في كل ما يتعلق بالتعيينات والترقيات وغيرها من القضايا.

## تعزيز متطلبات المساءلة بما يلي:

- تعيين مفتش عام لقوى الأمن الفلسطينية يتبع مباشرة للمستوى السياسي.
- اعتماد آلية تمكن العاملين في الأجهزة الأمنية من الاعتراض وتقديم الشكاوى حول ظروف وشؤون الخدمة المختلفة.
- التزام المؤسسات ومراكز المسؤولية المختلفة بقانون الخدمة في قوى الأمن بالقيام بالمهام والصلاحيات كافة المتعلقة بشؤون الخدمة الامنية.
- العمل على تفعيل المؤسسات الرقابية وخاصة المجلس التشريعي الفلسطيني.
- إقرار الهياكل التنظيمية الخاصة بالأجهزة الأمنية من الجهات المختصة وتسكين العاملين عليها. ونقل فائض العاملين إن وجد إلى الدفاع المدني والضابطة الجمركية وغيرها من الأجهزة التي تحتاج لتعزيز لتتمكن من القيام بالمهام الموكلة لها على أكمل وجه.

## المراجع والمصادر

- القانون الأساسي.
- قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005.
- قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998.
- قانون المخبرات العامة رقم (17) لسنة 2005.
- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.
- قرار بقانون رقم ( ) لسنة 2007 بشأن الأمن الوقائي.
- القانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.
- الدكتور جهاد الكسواني. مراجعة في قانون الخدمة في قوى الأمن لسنة 2005. رام الله: جامعة بيرزيت- معهد الحقوق. 2010.
- فراس ملحم ومعين البرغوثي(إعداد). الاطار القانوني الناظم لقطاع الأمن في فلسطين ”دراسة تحليلية للتشريعات الصادرة بعد العام 1994. معهد الحقوق - جامعة بيرزيت. أيلول 2009
- تورد تارغاريف وآخرون. بناء نظام النزاهة والحد من الفساد في قطاع الدفاع خلاصة وافية لأفضل الممارسات. مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. 2011.
- هانس بورن وإيان لي. (ترجمة ياسين السيد) إخضاع أجهزة المخبرات للمساءلة المعايير القانونية والممارسة الأفضل للرقابة على أجهزة المخبرات. مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة وآخرون. 2005.
- سعيد زيد. الرقابة البرلمانية على الأجهزة الأمنية في فلسطين 1996 - 2006. مجلة سياسات عامة. العدد (17-18). 2011. ص 117 - 138.
- سعيد زيد.(إشراف عزمي الشعيبي). فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل الأجهزة الأمنية. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). سلسلة تقارير رقم (60). آذار 2013.
- نظام النزاهة الوطني. فلسطين: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة. أمان. 2009.
- مقابلة مع اللواء نصر يوسف. وزير الداخلية السابق. بتاريخ 2014/2/16.
- مقابلة مع النقيب أنس غازي مدير التنظيم والإدارة في الدفاع المدني. بتاريخ 2014/2/18.
- مقابلة مع كل من العميد فايز أبو العدرات نائب رئيس هيئة التنظيم والإدارة والاستاذ جهاد الكسواني المستشار القانوني في هيئة التنظيم والإدارة بتاريخ 2014/2/23.
- مقابلة مع الرائد شادي زين الدين خليل مساعد العميد رئيس هيئة التدريب والرائد محمد حسين مستشار قانوني في هيئة التدريب 2014/2/24.
- مقابلة مع اللواء توفيق الطيراوي رئيس جهاز المخبرات السابق وعضو اللجنة المركزية لحركة فتح ورئيس مجلس أمناء جامعة الاستقلال. بتاريخ 2014/2/26.
- مقابلة مع الإستاذ يوسف حنش. القائم بأعمال مدير عام دائرة الرقابة على الحكم (مدني. وعسكري). رام الله 2014/3/3.
- مقابلة مع المقدم الدكتور محمود صلاح الدين مدير دائرة الدراسات والتخطيط في الشرطة بتاريخ 2014/3/5.
- مقابلة مع شريف بياتنه نائب مدير ادارة الموارد البشرية في الأمن الوقائي بتاريخ 2014/3/6.
- مقابلة مع الرائد حقوقي مأمون أبو فرحة المستشار القانوني للأمن الوطني 2014/3/7.
- مقابلة مع الرائد سليم الداية الضابط في ادارة الرقابة والتفتيش بالأمن الوطني. 2014/3/10.
- مقابلة مع المقدم محمود عليان مدير التدريب والتخطيط في القضاء العسكري. بتاريخ 2014/3/12.
- مقابلة مع المقدم باسم الخطيب. مدير إدارة الرقابة والتفتيش في الدفاع المدني. 2014/3/16.
- مقابلة مع الرائد شامخ فيوم. دائرة التخطيط في جهاز الاستخبارات. 2014/3/19.





إعداد الباحث سعيد زيد  
إشراف د. عزمي الشعيبي - مفوض أمان لمكافحة الفساد

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان  
رام الله: عمارة الريماوي ط1، شارع الإرسال، رام الله.

هاتف: 02 2974949 | 02 2989506

فاكس: 02 2974948

ص. ب : 69647

القدس: 95908

غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبي، متفرع من شارع ديفول

هاتف: 08 2884767

فاكس: 08 2884766

بريد الكتروني: [info@aman-palestine.org](mailto:info@aman-palestine.org)

الموقع الالكتروني: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات النرويج وهولندا ولكسمبورغ

AMAN Coalition:

