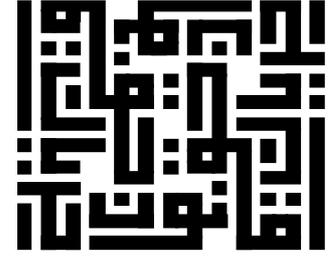


الهيئة الفلسطينية المستقلة  
لحقوق المواطن



The Palestinian Independent  
Commission for Citizens' Rights

أوراق قانونية  
(الإنسحاب من قطاع غزة، مراجعة القوانين،  
والحريات الأكاديمية)

سلسلة تقارير قانونية (63)

أوراق قانونية  
(الإنسحاب من قطاع غزة، مراجعة القوانين،  
والحريات الأكاديمية)

سلسلة تقارير قانونية (63)

المحتويات

1	مقدمة
---	-------

3	1. المركز القانوني لمناطق الإستيطان المخلاة في الأراضي الفلسطينية المحامي إبراهيم شعبان / محاضر في كلية الحقوق - جامعة القدس
23	2. الإجراءات القانونية لتنظيم عملية تسليم الأموال غير المنقولة بشأن الأراضي الفلسطينية التي ستسحب منها قوات الاحتلال الإسرائيلي المحامي أحمد قنديل
35	3. الجرائم المخلة بواجبات الموظف العام في مشروع قانون العقوبات الفلسطيني المحامي معن إدعيس
53	4. مشروع قانون تنظيم العمل النقابي (النقابات) المحامي سامي جبارين
65	5. واقع التعذيب في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية المحامي موسى أبو دهيم
71	6. الحريات الأكاديمية في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية الباحث ماجد العاروري
75	7. الفلتان الأمني في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية الباحث ماجد العاروري

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - كانون الثاني 2006

## عناوين مكاتب الهيأة

غزة	رام الله
الرمال - مقابل المجلس التشريعي - خلف بنك فلسطين الدولي	شارع الإذاعة - مجمع مخماس التجاري - الطابق السادس
هاتف: 2836632 - 8 - 972 2824438	هاتف: 2986958 - 2987536 - 2 - 972 2960241
فاكس: 2845019 - 8 - 972	فاكس: 2987211 - 2 - 972 ص.ب. 2264

بيت لحم	نابلس
ش. المهد - عمارة نزال ط 3	عمارة جاليريا سنتر - بالقرب من مجمع الكرجات الغربي - ط 5
تلفاكس: 2750549 - 2 - 972	تلفاكس: 2335668 - 9 - 972

خانيونس	الخبيل
البلد - عمارة الفرا - فوق البنك العربي - ط 2	رأس الجورة - بجانب دائرة السير - عمارة حريزات - ط 2
972 - 8 - 2069188	تلفاكس: 2295443 - 2 - 972

E - mail: [piccr@piccr.org](mailto:piccr@piccr.org);

[piccr@palnet.com](mailto:piccr@palnet.com)

[piccr-g@palnet.com](mailto:piccr-g@palnet.com)

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

ورقة الممولين

## مقدمة

يضم هذا العدد سبع أوراق عمل عرضت من الهيئة أو في ورشات عمل أجرتها خلال العام 2005. وقد عالجت هذه الأوراق المركز القانوني للأراضي الفلسطينية المخلاة من قبل قوات الإحتلال الإسرائيلي، الإجراءات القانونية لتنظيم عملية تسليم الأموال غير المنقولة في مشروع القانون الخاص بذلك، الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة في مشروع قانون العقوبات الفلسطيني، ملاحظات حول مشروع قانون التنظيم النقابي، واقع التعذيب في أراضي السلطة الوطنية، الفلتان الأمني في أراضي السلطة الوطنية، والحريات الأكاديمية في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية.

وبسبب أهمية هذه الأوراق ولتعميم الفائدة منها، تقوم الهيئة بنشرها في عدد خاص، وضمن سلسلة التقارير القانونية التي تعنى بمراجعة التشريعات وممارسات مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية المختلفة والتأكد من أنها تساهم بفاعلية في الحفاظ على الحقوق والحريات العامة للمواطن بحسب ما تضمنته المواثيق الدولية وتضمنه القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية.



## المركز القانوني لمناطق الإستيطان المخلاة في الأراضي الفلسطينية<sup>1</sup>

المحامي إبراهيم شعبان  
محاضر في كلية الحقوق – جامعة القدس

### مقدمة

احتلت إسرائيل في شهر حزيران من عام 1967 ما تبقى من فلسطين التاريخية بعد عام 1948، حيث احتلت الضفة الغربية التي كانت جزءاً من الدولة الأردنية، وقطاع غزة الذي كان يديره المصريون عبر حاكمهم العسكري. وأمرت بتطبيق قانون وأنظمة الطوارئ البريطانية على المنطقتين المحتلتين وأقامت حكماً عسكرياً، ورفضت الاعتراف بصلاحية القانون الدولي للتطبيق على المنطقتين وأنكرت أن هذه مناطق محتلة. وبالتالي لا تسري عليها إتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949، رغم أن إسرائيل قد وقعت وصادقت على هذه الإتفاقية.

قررت الحكومة الإسرائيلية من جانب واحد في السادس من حزيران لعام 2004 لاعتبارات شتى أبرزها الإنتفاضة الفلسطينية ولتخفيف الضغط السياسي والزرع بأن ليس هناك شريك فلسطيني إخلاء مستوطنات قطاع غزة وشمال الضفة الغربية. واتبعت ذلك بإصدار تشريع من الكنيست الإسرائيلي في 18 شباط 2005 بعنوان "قانون تنفيذ خطة الإنفصال"، حيث قررت فيه إخلاء المستوطنات من قطاع

---

<sup>1</sup> قدمت الورقة المذكورة في ورشة العمل التي عقدتها الهيئة في مدينة البيرة حول "مشروع قانون الانسحاب الإسرائيلي من بعض أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية" بتاريخ 2005/8/3.

غزة وبعض من الأراضي في شمال الضفة الغربية وفق خارطة ملحقة بالتشريع. وهدف التشريع إلى إخلاء الإسرائيليين وممتلكاتهم وإعطائهم تعويضات عادلة ومناسبة ومساعدتهم خلال عملية الإخلاء من حيث التأمين الوطني والصحي والممتلكات المشتركة والمشاكل النفسية واللوجستية.

وهذا القرار والتشريع يطرحان سؤالاً دقيقاً: هل هذا يعني نهاية الإحتلال الإسرائيلي من قطاع غزة ومنطقة شمال الضفة الغربية فقط أم أنه مجرد إنتشار للقوات الإسرائيلية في المناطق المحتلة وبقاء للإحتلال الإسرائيلي في كليهما، تماماً كما حدث غداة توقيع إتفاقيات أوسلو المتعاقبة. رغم أن البعض صورته آنذاك وكأنه زوال للإحتلال الإسرائيلي وتبين فيما بعد أن هذا كان سراياً ووهماً والدليل الجلي هو إعادة الإحتلال الإسرائيلي لكل الضفة الغربية وكل بقعة فيها. ناهيك أن الحديث هنا لا يشمل الضفة الغربية بكاملها ولا القدس الشرقية ولا أية أجزاء أخرى احتلت من فلسطين.

### بداية الإحتلال

قررت إتفاقية لاهاي الرابعة لعام 1907 في المادة 42 "يعتبر الإقليم محتلاً عندما يوضع بصفة فعلية تحت سيطرة جيش العدو. ولا يشمل الإحتلال إلا الأقاليم التي يكون للجيش فيها هذه السيطرة الفعلية والقدرة على مباشرتها". وغدت هذه الإتفاقية جزءاً من القانون الدولي العرفي وفق المادة 38 من نظام محكمة العدل الدولية. بكلام آخر هذه الإتفاقية تسري على جميع دول العالم سواء أكانت تلك الدول موجودة وقت توقيعها أو التي وجدت بعد ذلك. وهي تسري على إسرائيل وقد اعترفت بذلك محكمة العدل العليا الإسرائيلية.

ويبدو أن ممارسات الدول وحجبتها في شن الحروب وبخاصة ما جرى في الحرب العالمية الثانية، إستدعى المشرع الدولي ليقدم نصاً أكثر دقة وأكثر إحاطة وأكثر وضوحاً لحالة الإحتلال الحربي، فجاء بنص جديد أودعه إتفاقيات جنيف الأربع نظراً لأهميته حيث قرر في المادة الثانية منها أنه: "علاوة على الأحكام التي تنفذ وقت السلم تطبق هذه الإتفاقية في جميع حالات إعلان الحرب أو في حالة أي اشتباك مسلح آخر، يمكن أن ينشب بين طرفين أو أكثر من الأطراف الساميين المتعاقدين حتى إذا لم يكن أحد الأطراف قد اعترف بحالة قيام الحرب. تطبق هذه الإتفاقية في جميع حالات الإحتلال الجزئي أو الكلي لأراضي أحد الأطراف الساميين المتعاقدين حتى إذا كان هذا الإحتلال لا يواجه مقاومة مسلحة. وحتى إذا لم تكن إحدى الدول المشتبكة في القتال طرفاً متعاقداً بهذه الإتفاقية، فإن الدول المتعاقدة تبقى مع ذلك، ملتزمة بأحكامها في علاقاتها المتبادلة، وعليها فوق ذلك أن تلتزم بها، في علاقاتها مع الدولة المذكورة، إذا قبلت هذه الأخيرة أحكام الإتفاقية وطبقتها".

وجاء البروتوكول الأول الإضافي لاتفاقيات جنيف الأربع المعقودة في 12 آب 1949 المتعلق بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة الموقع في عام 1977 ليزيد الأمر وضوحاً وتأكيداً من حيث إنطباقه على الأراضي المحتلة عندما نص في فقرته الرابعة من مادته الأولى "تتضمن الأوضاع المشار إليها في الفقرة السابقة، المنازعات المسلحة التي تناضل بها الشعوب ضد التسلط الاستعماري والإحتلال الأجنبي وضد الأنظمة العنصرية وذلك في ممارستها لحق الشعوب في تقرير المصير كما كرسه ميثاق الأمم المتحدة والإعلان المتعلق بمبادئ

القانون الدولي الخاصة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول طبقاً لميثاق الأمم المتحدة".

وعليه نستطيع أن نقرر بشكل قاطع أن حالة إحتلال إسرائيل قد قامت في الضفة الغربية وقطاع غزة بكامل مساحتهما وما زالت. وهذا يستتبع تطبيق قانون الإحتلال الحربي ممثلاً باتفاقية لاهاي الرابعة لعام 1907 واتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949 والبروتوكول الأول لعام 1977 والعرف القانوني الدولي وفقه القانون الدولي وقضاء المحاكم في العالم المتمدين، ويؤيد ذلك النصوص القانونية القاطعة التي ذكرت آنفاً، والقرارات الدولية المتعاقبة من أجهزة دولية متعددة وبخاصة الأمم المتحدة والصليب الأحمر الدولي. كما صدرت آراء فقهية كثيرة من فقهاء مرموقين في القانون الدولي تؤكد ذلك. وأبرز هذا الأمر الرأي الإفتائي الذي قالت به محكمة العدل الدولية في صدد الجدار في العام 2004. ببساطة شديدة هناك إجماع دولي على تطبيق قانون الإحتلال الحربي على الأراضي المحتلة على كل الصعد الفقهية والقضائية والدولية.

وقد حاولت إسرائيل الإفلات من طوق الإحتلال الحربي حيث اخترعت حججاً وذرائع أبرزها فراغ السيادة للفقيه الإسرائيلي "يهودا بلوم" أو وصاية المحتل للفقيه "ألن غارسون"، ولكنها فشلت في نفي ذلك. ويجب أن نشير هنا إلى أن إنتشار القوات الغازية الإسرائيلية في كل بقعة ورقعة وموقع ليس شرطاً لتطبيق قانون الإحتلال الحربي. بل يكفي أن يكون الإحتلال فعالاً ومؤثراً ويمارس سلطته بشكل واضح وبارز. ولا يهم عدد القوات الغازية الإسرائيلية المتواجدة على الأرض المحتلة سواء أكان كبيراً أم صغيراً.

## نهاية الإحتلال

إذا كانت إتفاقية لاهاي الرابعة وإتفاقية جنيف الرابعة قد بينتا بداية الإحتلال الحربي من حيث السيطرة الفعلية إلا أنهما لم تبينا نهايته. وحينما أراد البروتوكول الأول تحديد ذلك أورد تعبيراً غامضاً بقوله "يتوقف تطبيق الإتفاقيات (إتفاقيات جنيف الأربع) وهذا الملحق "البروتوكول" في إقليم أطراف النزاع عند الإيقاف العام للعمليات العسكرية، وفي حالة الأراضي المحتلة عند نهاية الإحتلال " (م 3 فقرة ب). ويبدو أن المشرع الدولي قد اعتقد أن من نوافل الأمر ومن غير الضروري بيان الحالة الفعلية لزوال الإحتلال المتمثلة في زوال السيطرة الفعلية على الإقليم المحتل في تحصيل حاصل كما أن أشكالها العملية عسيرة في الحصر والتعداد.

وزوال الإحتلال إما أن يأخذ شكلاً قانونياً أو شكلاً عملياً. فإما تعقد إتفاقية تنظم الانسحاب وزوال الإحتلال بين المتقاتلين أو المتخاصمين أو أن تودع الدولة المحتلة الأمم المتحدة تصريحا بهذا الأمر أو تودعه لدى دولة عظمى أو أن يحمل الإحتلال عصاه ويرحل كما حصل في جنوب لبنان عبر الضغط عليه أو إلحاق خسائر جمة به لا قدرة له بتحملها أو نجاح ثورة التحرر التي قادها الثوار أو من خلال ممارسة الشعب لحق تقرير المصير أو سحب قواته تدريجياً أو ما شابه ذلك.

ومن هنا، نفهم هذا الرفض الإسرائيلي المتواصل لعقد إتفاق مع منظمة التحرير الفلسطينية أو السلطة الوطنية الفلسطينية ينظم خروج القوات الإسرائيلية من مستوطنات قطاع غزة ومن بعض مستوطنات

شمال الضفة الغربية. ذلك أن عقد إتفاق بين الجانبين لا بد أن يحدد الأمر ويبين ماهيته: هل هو انسحاب أم إعادة إنتشار؟ وأن لا يبقى الأمر غامضاً مثل اصطلاح الإسرائيليين بتسمية الأراضي المحتلة "أراض"، وكأنها أراض خالية من السيادة ولا تتبع أحداً وليس لها وصف. أضف أن الغموض هو لصالح السلطة المحتلة الإسرائيلية حيث يمكنها التذرع بأن قصدها كان كذا أو كذا أو عملها أو مبادرتها قد أسيء تفسيرها، بينما الإتفاقية كانت لتجلو الموقف تماماً وتمنع الاجتهادات المتضادة وبخاصة إذا استعملت لغة سهلة واضحة محددة في كتابة بنودها.

ومن هنا نفهم أيضاً هذا الإسم الغريب الذي بادرت إليه واستعملته الحكومة الإسرائيلية في قرارها بأنه خطة انفصال ومجلس نوابها (الكنيست) في تشريعهم حيث أسموه قانون الانفصال وتنفيذه وهدفه إخلاء المستوطنين من قطاع غزة وشمال الضفة الغربية. فهل سحب المستوطنين وإخلائهم من مستوطناتهم يعني نهاية للإحتلال أم هو مجرد إعادة إنتشار. ويجب أن نفرق بين إخلاء المستوطنات والمستوطنين وبين بقاء القوات الإسرائيلية المسيطرة قابضة على الأرض الفلسطينية فالأمران مختلفان بل منفصلان تماماً عن بعضهما البعض. فليس بالضرورة أن يرافق الإستيطان الإحتلال فكثير من الإحتلالات في العالم لم يرافقها استيطان، فضلاً عن أن المنفذين للعمليات أناس مختلفون. فمرة هم عسكريون تماماً يخضعون لقيادة الجيش، ومرة أخرى هم مدنيون مسلحون يستولون على أراضي الغير بمساعدة العسكريين أو عبر قرارات حكومتهم. أضف أن الوضع قد يختلف بين قطاع غزة وجنين والاحتمالات مفتوحة على مصراعها. فهل سيتولى الفلسطينيون بشكل تام شؤون المعابر على

الأقل التي تربطهم بمصر حتى يكون هناك انسحاب إسرائيلي من قطاع غزة وزوال سيطرتهم؟ وهل يمكن تصور الوضع ذاته في جنين، بالقطع الجواب سلبي. فلماذا نسمي واحداً انسحاباً والآخر نبحت له عن تسمية؟ وماذا عن طريق صلاح الدين هل سيكون للفلسطينيين السيطرة التامة عليه أم سيكون للإسرائيليين دور في ذلك ولو جزئياً؟ وماذا سيحدث للمناطق التي ستخلى في شمال الضفة الغربية: هل ستغدو مناطق (أ) أو (ب) أو (ج). وهل سينتهي تطبيق قانون الإحتلال الحربي في كلتا المنطقتين أم يبقى مطبقاً أم يبقى مطبقاً بالنسبة لجانب دون آخر؟

حتى القرار الوزاري الإسرائيلي لا يقدم جواباً شافياً في هذا الصدد وبخاصة في قطاع غزة. فهو لا يستعمل كلمة الانسحاب بل إعادة الانتشار، وهو ينفي أن يكون هناك تواجد دائم لقوات الأمن الإسرائيلية ولكنه لا يشير إلى التواجد المؤقت لقوات الأمن الإسرائيلية. وكأنه بمفهوم المخالفة يجيزها ويحق له إستعمالها في المستقبل بل ويحتفظ الحق بها للاستعمال مستقبلاً وهذا القرار صريح بالنسبة لشمال الضفة الغربية بأنه إعادة إنتشار وليس انسحاباً.

### الوضع القانوني للإقليم المحتل

من الواضح والمؤكد أن القانون الدولي بعامة وقانون الإحتلال الحربي بخاصة، لا تمنح المحتل أية سيادة ولا ذرة واحدة من ذرات السيادة الوطنية. فهو قانوناً لا يستطيع ممارسة السلطات المخولة لصاحب السيادة الشرعي ولا يستطيع ضم الأراضي المحتلة ولا يجوز له أن يستولي عليها وليس له سلطة تشريعية إلا في حدود الاعتبارات الإنسانية والاعتبارات العسكرية للمحتل. والإحتلال له

طبيعة مؤقتة واستثنائية وفعلية وإن بدا غير ذلك في الموقع الفلسطيني حيث أصبح احتلالاً طويلاً الأجل. والاحتلال لا ينفي سيادة ولا يكسب سيادة بل إن المشرع الدولي لم يناقش هذا الموضوع بتاتا حتى لا يشكل ذلك عقبة أو عذراً أو مبرراً لعدم تطبيق قوانين الاحتلال الحربي.

من هنا ظهرت قاعدة هامة وتشكل أساساً لقانون الاحتلال الحربي وهي أن الاحتلال لا يؤثر على الطبيعة القانونية للإقليم المحتل أياً كانت طبيعته. وجاءت المادة الرابعة من البروتوكول الأول مؤكدة وصريحة مع هذا الفهم العرفي الضمني حيث نصت على أن "لا يؤثر تطبيق الإتفاقيات وهذا الملحق وكذلك عقد الإتفاقيات المنصوص عليها في هذه الموائيق على الوضع القانوني لأطراف النزاع كما لا يؤثر إحتلال إقليم ما أو تطبيق الإتفاقيات وهذا الملحق على الوضع القانوني لهذا الإقليم". أي أن الإحتلال الإسرائيلي للضفة وقطاع غزة لا يغير من طبيعة الأمور ولا أن الشعب الفلسطيني وحده دون منازع هو صاحب السيادة وأن هذه السيادة باقية فيه لم يفقدها أبداً ولم يسلبها منه أحد. فالانتداب والتقسيم والأردن والاحتلال لم يفقدا الشعب الفلسطيني حقه في السيادة وإن لم يستطع ممارستها بشكل تام كالشعوب الأخرى، حيث لم يمارس حقه في تقرير المصير وينتهي الإحتلال ويستقل ويشكل دولته.

فماذا صنع القرار الإسرائيلي بالإخلاء من تأثير على الوضع القانوني لقطاع غزة وشمال الضفة الغربية؟ هو قرار عملي يصلح لأن يشكل أساساً قانونياً للإسحاب ونهاية الإحتلال ويصلح لن يشكل أساساً لإعادة الانتشار للقوات الإسرائيلية. ويعكس المصلحة الإسرائيلية

الفردية والأحادية وهو خرق واضح لاتفاقية واشنطن لعام 1995 وبخاصة المقدمة والفصل الخامس وتحديدًا ما ورد في الفقرتين السابعة والثامنة من المادة 31 من تلك الإتفاقية حيث تنصان على أنه "لن يقوم أي طرف بالبدء أو بأخذ أي خطوة يمكن أن تغير في وضع الضفة الغربية وقطاع غزة لحين التوصل إلى نتائج مفاوضات الوضع الدائم. ينظر الطرفان إلى الضفة الغربية وقطاع غزة على أنهما وحدة جغرافية واحدة ستصان وحدتها ووضعها خلال المرحلة الإنتقالية. وهو خرق لحق الشعب الفلسطيني بالسيادة وحقه في تقرير المصير.

ويعتبر الإخلاء الإسرائيلي لقطاع غزة ومناطق شمال الضفة الغربية إعادة للوضع القانوني السابق للإحتلال الإسرائيلي في عام 1967. لكن الأحداث التي حصلت في المنطقة تجاوزت ذلك الوضع القانوني بل وتتفيه جملة وتفصيلاً. فالأردن إتخذت قراراً بفك الإرتباط مع الفلسطينيين في عام 1988 واعتبرته محاكمها عملاً من أعمال السيادة الأردنية التي لا تقبل تراجعاً، ومصر عقدت معاهدة سلام مع إسرائيل ولا تستطيع أن تمارس ما كانت تمارسه من سلطات في قطاع غزة قبل عام 1967. وبالتالي، لا تستطيع أيًا من السلطتين المصرية ولا الأردنية أن تمارس أية صلاحية قانونية في المنطقتين، فضلاً عن أن منظمة التحرير الفلسطينية عقدت إتفاقيات مع الحكومة الإسرائيلية (أوسلو)، وخلقت سلطة فلسطينية تمثل الشعب الفلسطيني على الأقل داخلياً.

وعليه فالوضع في قطاع غزة يمكن أن يرقى لمستوى الانسحاب الإسرائيلي إذا تركت إسرائيل المنطقة الحدودية بين قطاع غزة ومصر وإذا عزفت عن السيطرة على الغلاف الجوي الفلسطيني والمياه الإقليمية الفلسطينية ومارس عليه الفلسطينيون سيادتهم،

وتوقفت عن القيام بأنشطة أمنية في قطاع غزة. وفوق هذا وذاك يجب أن يمارس الفلسطينيون سلطة تامة في المعبر الذي يربطهم مع مصر، دونما رقابة من الجانب الإسرائيلي وليس على شاكلة جسر الكرامة (اللنبي). ولهم الحق في إقامة معابر أخرى مع الجانب المصري. إذا قامت إسرائيل بذلك، أو أعلنته بشكل قانوني أو رسمي حينها نكون أمام انسحاب إسرائيلي وإلا فما زلنا أمام إعادة إنتشار ولم نمارس سيادتنا بعد كاملة غير منقوصة. فإذا حصل الانسحاب كان الفلسطينيون علي عتبة الاستقلال وإعلان الدولة الفلسطينية المستقلة قانوناً وعملاً. وحينها تستقبل سفراء الدول وتبعث بسفرائها للدول وتحتل مقعدها في الأمم المتحدة بعد أن تتضمن إليها حتى لو بقيت الضفة الغربية تحت الإحتلال الإسرائيلي. وبذا، تكون السيادة الفلسطينية خرجت من جمودها وتعليقها وأصبحت طليقة تمارس في المجتمع الدولي وانتهى الإحتلال الإسرائيلي.

أما شمال الضفة الغربية فمن الواضح والأكيد أن الإخلاء فيها نوع من إعادة الانتشار ليس إلا. بل إن القرار الإسرائيلي للانفصال يؤكد ذلك ويذكره صراحة. ويذهب أبعد من ذلك حينما يقول أن الضفة الغربية فيها مناطق ستبقى جزءاً من دولة إسرائيل. أضف أنه يستعمل صراحة اصطلاح إعادة الانتشار وليس الانسحاب ويؤكد إستبعاد أي تواجد دائم لقوات الأمن وكأن هذا هو المعلم الوحيد لبقاء الإحتلال وكأن البقاء المؤقت لقوات الأمن الإسرائيلية ليس دليلاً على بقاء الإحتلال الإسرائيلي. أضف أن التمييز بين الديمومة والتأقيت بالنسبة لقوات الأمن الإسرائيلية قضية عسيرة وما هو المعيار للتمييز بين الأمرين. وفي قناعاتي أن هذا الأمر سيستعمل كقميص عثمان أو مسمار جحا في كل تدخل إسرائيلي لإكسابه قدراً من المشروعية.



وكما بينت سابقاً فإن الآثار ستكون واضحة وأكبر وأهم وأخطر في قطاع غزة منها في مدينة جنين. فستبقى مدينة جنين تحت زمام السلطة الإسرائيلية وسيطرتها ولن يكون لها معابر أو حدود ولن تمارس سيادتها بل تبقى معلقة كبقية مناطق الضفة الغربية يسري عليها ما يسرى على المناطق الفلسطينية الأخرى من قيود ويطبق عليها القانون الفلسطيني في حدود ما يطبق في الضفة الغربية ولا أخال الإسرائيليين متخلين عن قضية الأمن. كل ما في الأمر أنهم أخلوا مستوطنات ليس إلا. ولا أعلم إن كانت السلطات الإسرائيلية ستعيد الأراضي التي إستملكها أو صادرتها من المواطنين الفلسطينيين للاستيطان وليس واضحاً أن الحكومة الإسرائيلية أعدت خطاً من أجل تلك المنطقة فالقضية ليست انسحاباً من أرض فلسطينية بل إخلاء مستوطنات وأراضيها وتفرغ محتوياتها ونقل سكانها.

أما في قطاع غزة فالأمر أكثر تعقيداً وأكثر خطورة إذ ستسحب القوات الإسرائيلية من قطاع غزة أو هكذا يبدو على الأقل لأن مستوطناتها قد خرجوا من قطاع غزة وبالتالي لم يعودوا بحاجة إلى بقائهم الدائم في قطاع غزة. وهل ستبقى إتفاقيات أو سلو معمولاً بها جزئياً أم ستنتهي وحينها تحتاج السلطة إلى إتفاقيات جديدة أو ترتيبات جديدة مع الجانب الإسرائيلي رغم الزعم الإسرائيلي ببقاء الترتيبات السابقة والموجودة فعلياً.

#### قضية الأسرى

تنص المادة 118 من الاتفاقية الثالثة الخاصة بأسرى الحرب على أن "يفرج عن أسرى الحرب ويعادون إلى أوطانهم دون تأخير عند وقف الأعمال العدائية الفعلية. وفي حالة عدم وجود نصوص تقضي

بما سبق في أي اتفاق مبرم بين أطراف النزاع بخصوص وقف الأعمال العدائية، أو إذا لم يكن هناك مثل هذا الاتفاق، يتعين على كل دولة من الدول الحائزة أن تضع بنفسها وأن تنفذ دون تأخير، مشروع إعادة للوطن يتمشى مع المبدأ السابق"، هذا فضلاً عن الالتزام القاضي بإعادة الجرحى والمرضى من أسرى الحرب وبخاصة الذين يعانون أمراضاً خطيرة أو خبيثة أو لا يرجى شفاؤهم كما أوردته المواد 109 و 110 من الاتفاقية الثالثة.

وفي رأيي أن إسرائيل قررت أن تطلق على عملها اسم إخلاء مستوطنات وليس انسحاباً حتى لا تتعرض لمسؤولية قانونية في هذا المجال وحتى لا تطالب بتنفيذ ما ورد من أحكام بخصوص أسرى الحرب في الاتفاقية الثالثة.

هذا فضلاً عن أن إسرائيل رفضت إعطاء هذا الوصف للمقاتلين الفلسطينيين منذ بداية الاحتلال حتى لا تنقيد بالقانون الدولي الإنساني ورغم ذلك فيجب المطالبة بهذا الأمر وبوضعه على رأس الأولوية. ويجب في هذا المقام مطالبة الصليب الأحمر الدولي بتحمل مسؤولياته بأن يتحرك ويطلب الحكومة الإسرائيلية بالإفراج عن الأسرى الفلسطينيين وبخاصة الذين هم من قطاع غزة وبغض النظر عن التصنيف الإسرائيلي التحكيمي والاستبدادي والذي لا أساس له من القانون الدولي والمتعلق بالدم على اليدين. قضية الأراضي

ستثار هذه القضية بشكل أكيد وستكون محور نزاعات وإشكالات وبخاصة من القوى المختلفة التي لها صولة وجولة. وهذا الأمر له وجهان:

الأول: يتعلق بإيجارات وضرر وحرمان منافع للفلسطينيين الملاك العقاريين.

والثاني: يتعلق بأملاك الدولة التي يجب أن تمثلها السلطة الفلسطينية. ويجب أن لا يستهان بهذا الأمر بل مطالبة المسؤولين الإسرائيليين وإقامة الدعاوى عليهم وملاحقتهم قضائياً سواء على الصعيد الفردي أو السلطوي. ولا بأس أن تعطي السلطة الفلسطينية جزءاً من الأتعاب القانونية أو تقوم هي بالمفاوضة باسم المالكين وتستوفي حقوقهم. وكم كان مفيداً لو شكل القانون الجديد صفات أعضاء اللجنة الفرعية التي سوف تبت في طلبات من يدعي حقا في العقارات وأن لا يتركها مطلقة لتقدير مجلس الوزراء دونما ضوابط ومحددات. ولماذا الاستعجال الشديد بالطلب من اللجنة الفرعية إصدار قرارها في مدة لا تتجاوز أسبوعاً من تاريخ تقديم الطلب وهل يعقل هذا الأمر المنافي لأبسط قواعد العدالة والإجراءات السليمة. ويبدو أن المشروع الفلسطيني يتخيل أو يتوهم أننا نعيش في بلاد الأمن والاستقرار وأن كل شيء مهياً للمواطن وما عليه سوى الاعتراض، ولا يعلمون أن الدنيا عندنا قد تقفل أبوابها وتتغلق جناباتها ولا تفتح إلا بعد أسبوع. وكم كنت راغباً في أن يقوم المشرع الفلسطيني بتحديد المدة التي ستقرر قبول الدعاوى العقارية وفقاً للقانون الجديد الفلسطيني وأن لا يتركها مفتوحة دونما تحديد حتى تستقر المراكز القانونية.

كما أن الفصل في هذه القضايا خلال خمسة عشرة يوماً أمر يخالف العدالة. ولا يعقل أن عقارا استقر بيد المستوطنين أو الحكومة الإسرائيلية لعشرات السنين تقرر السلطة بشأنه وموضوعة وكل ما يتصل به خلال خمسة عشر يوماً، هذا أمر يدعو للسخرى والظلم. وأن يحرم المعارض من حقوق الطعن حيث جعل المشرع الفلسطيني

أحكام قاضي الصلح قطعية فتلك آفة أخرى، ولا يملك المشرع الفلسطيني أن يسلب المواطن حقه في الطعن في الأحكام بل إن ذلك يجعل القانون غير دستوري، وهل تخيل المشرع الفلسطيني عدد الاعتراضات التي سببت فيها قاضي الصلح خلال خمسة عشر يوماً والتي قد تبلغ العشرات أو المئات وأي عدالة ترجى من وراء هذا الاستعجال. لو ترك المشرع الفلسطيني الأمر للقواعد العامة المقررة في قانون الأراضي والمجال والإجراءات المدنية والتجارية لكان ذلك أفضل بكثير من هذا الحشو الذي لا طائل تحته ويجب أن يذكر المشرع الفلسطيني أن المحاكم لا تصنع حقا ولكنها تكشف عن حق فهي ليست خالقة للحقوق بل كاشفة عنها. وننصح المشرع باستعمال كلمات محددة وأن لا تكون ألفاظه غائمة غائمة مرنة بدون معنى مثل "على وجه السرعة" الواردة في المادة 9 . والحقيقة أن القانون به ثغرات كثيرة وسيخلق قضايا تنازع قوانين عديدة مع قوانين أخرى لا مجال للحديث عنها وتركها لزميلي وخاصة قضية البطلان (م 11) والسمسرة (م 15) ولا افهم العلة ولا الفلسفة من وراء وضعهما في مشروع القانون المقترح.

#### الاتفاقات المعقودة بين الجانبين

يثور السؤال عن الاتفاقيات المعقودة بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي. وهل ستتأثر هذه الاتفاقيات بالوضع الجديد أو أن الحال يبقى على ما هو عليه وكان شيئاً لم يتغير ويبدو أن الإسرائيليين رغبوا في بقاء الشيء على حاله وقد احتوى قرارهم الوزاري على

تصور يقضي باستمرار الوضع القديم من حيث المياه والكهرباء والصرف الصحي والاتصالات والمجال الكهرومغناطيسي ودخول وخروج البضائع والنظام المالي والضرائب والجمارك والبريد والاتصالات و دخول العمال والمعابر والسفر وما إلى ذلك.

وإذا كان هذا الطرح لا بديل عنه في الضفة الغربية نظراً لاستمرار الاحتلال الإسرائيلي وسيطرته على مقاليد الأمور، وبالتالي ملزماً إلا أنه سيختلف تماماً عن الوضع في قطاع غزة إذا ما تم الانسحاب الإسرائيلي للقوات المحتلة وانتهى الاحتلال وقامت الدولة الفلسطينية. حينها، ما الذي يمنع الدولة الفلسطينية ذات السيادة من أن تقرر من أين تأتي بالكهرباء ولماذا لا تأتي بها من مصر ذات التكلفة الأقل؟ وكيف ستقرر في المياه والآبار والصرف الصحي. وهل ستأخذ موافقة الجانب الإسرائيلي في كل قضية وهي الدولة السيدة؟ ما الذي يمنع الدولة الفلسطينية من أن توسع مجالها الكهرومغناطيسي؟ ما الذي يمنع الدولة الفلسطينية من زيادة الرسوم أو إلغائها أو تقليلها أو دعم التصدير أو تقليل الاستيراد أو تقليل الضريبة المضافة أو إصدار عملة فلسطينية أو استعمال نظام مالي جديد أو السماح للفلسطينيين الراغبين بالعودة بالرجوع إلى قطاع غزة على كثافته وغير ذلك كثير من الأمور والإجراءات. ما الذي يمنع الدولة الفلسطينية الفتيه من اتخاذ إجراءات صارمة ضد منتهكي البيئة الفلسطينية سواء أكانوا فلسطينيين أم إسرائيليين؟ هل ستقوم الدولة الفلسطينية بتطبيق قاعدة إقليمية القوانين ومحاكمة الإسرائيليين والشركات الإسرائيلية والمستوطنين؟

إذا كنا نتحدث عن انسحاب إسرائيل بالمعنى الكامل والشامل فالأمر يبدو مشرقاً في قطاع غزة، أما إذا كان الأمر لا يعدو سوى إعادة انتشار للقوات الإسرائيلية وبقاء السيطرة الإسرائيلية على الجو والبحر والميناء والمعابر والطرق في قطاع غزة وبقاء الأمور على ما هي عليه بخاصة الخدمات، فالأمر يبدو سوداويًا وهو ضحك على الذقون وعلى المجتمع الدولي وتأجيل لبحث القضايا الأساسية والملحة ولعب بالألفاظ وبقاء الشيء على حاله.

## خاتمة

قديمًا قالوا الأمور بمقاصدها ومعانيها وليس بألفاظها ومبانيها، وهذه القاعدة الشرعية الإسلامية لا تنطبق تمامًا على الوضع الحالي لقرار الحكومة الإسرائيلية القاضي بإخلاء قطاع غزة من تواجد قوات الأمن الدائم ومستوطناتها، وإخلاء شمال الضفة الغربية ومستوطناتها الأربع من تواجد قوات الأمن الدائم.

صحيح أن هذه هي المرة الأولى التي يتم فيها إخلاء مستوطنات إسرائيلية بعد إخلاء مستوطنة ياميت من صحراء سيناء، وصحيح أن هذا الإخلاء المتوقع سيثير آثار حادة من الخلافات بين الإسرائيليين، وصحيح أن النظرية الصهيونية في تراجع بسبب هذا الإخلاء. إلا أن الحقيقة العارية تبقى في أن هذا القرار هو أحادي وأنه ليس اتفاقًا ثنائيًا ملزمًا، بل تستطيع إسرائيل أن تعود عنه إذا رغبت.

القرار الإسرائيلي ينضح غموضًا في قانونيته وبخاصة بشأن قطاع غزة بينما هو واضح تمامًا في شمال الضفة الغربية. ففي الأخيرة لا تغير على الوضع القانوني للضفة وعلى مناطق المستوطنات ولكن التغيير القانوني يلمس فقط الأموال غير المنقولة التي كانت المستوطنات الأربع تقام عليها وبالتالي لأصحاب هذه الأراضي الحق في استرجاعها والمطالبة بما عليها وأجر المثل عنها وما أصاب المالك من ضرر وخسارة وما فاتته من ربح نتيجة للاستيطان عليها.

أما الإخلاء لقطاع غزة ومستوطناتها ومستوطنيتها فهو يشكل أمرا هاما وحيويا يجب تطويره حتى يشكل انسحابا تاما للقوات الإسرائيلية من قطاع غزة، رغم أن الإسرائيليين يلمحون إلى بقاء الشيء على حاله وأن الأمر لا يعدو سوى إعادة انتشار للقوات الإسرائيلية، وهذا التطوير يؤدي إلى إنهاء للإحتلال الإسرائيلي وبخاصة إذا بدت معالم السيادة الفلسطينية تمارس بوضوح في قطاع غزة كالمعابر والميناء والجو والبحر والمطار. وبالتالي للدولة الفلسطينية المستقلة قانونا وعملا وممارستها للسيادة الفلسطينية كاملة في المجتمع الدولي .

أما إذا كان قرار الإخلاء خاليا من أي مضمون سوى إخلاء المستوطنين والمستوطنات مع إحتفاظ إسرائيل بحق إصدار القرارات الهامة والسيادية بشأن أمور قطاع غزة كالمعابر والمطار والميناء والمياه الإقليمية فالأمر لا يعدو انتشار للقوات الإسرائيلية وبالتالي لا ينهي الإحتلال الإسرائيلي لقطاع غزة ويبقى الوضع على ما هو عليه والأمور بخواتمها.

لا يكفي أن نتلقى الأمور ساكنين مسالمين كأنها قدر مكتوب لا يغير بل يجب العمل على تطويع قرار الإخلاء إلى قرار انسحاب للقوات الإسرائيلية من قطاع غزة وبالتالي إنهاء للإحتلال الإسرائيلي وإقامة الدولة الفلسطينية حتى لو كانت مقيدة السيادة في بعض الأمور.

صحيح أن الحرب محظورة، وأن الشعوب هي صاحبة السيادة، وأن المحتل لا يملك ذروة واحدة من ذرات السيادة، وأن العدوان ليس له ثمار مشروعة وأن الضم باطل ولاغ وأن القوة العسكرية لا تكسب حقا ولا إقليما. إلا أن الإحتلال الإسرائيلي هو أكثر الإحتلالات طولا وأكثرها ثراء عبر استنزاف قدرات الشعب الفلسطيني واستغلاله، لذا يجب خلعته وإزالته حيثما أمكن وتطوير الوسائل لذلك.



## الإجراءات القانونية لتنظيم عملية تسليم الأموال غير المنقولة بشأن المناطق التي انسحبت منها قوات الاحتلال الإسرائيلي<sup>2</sup>

المحامي أحمد قنديل

هل كان الأمر يتطلب إصدار قانون مؤقت أو قانون دائم أو حتى لوائح الضرورة أو مرسوم رئاسي ينظم عملية التعاطي مع الواقع الذي سينشأ بعد جلاء قوات الاحتلال الإسرائيلي عن جزء من أرض الوطن، كانت إسرائيل تقيم عليه مستعمرات وتعتبرها جزءاً لا يتجزأ من أرض إسرائيل، مثلما كانت فرنسا تقيم المستعمرات على أرض الجزائر أو مثلما كان الحال في جنوب أفريقيا أو زيمبابوي وهو ما كان يعرف أبان الاحتلال بروديسيا.

الموضوع بمجمله ينطوي على إبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وأمنية تتزامن وتترافق مع البعد القانوني. لن نتطرق لهذه الأمور وذلك باعتبار أن تلك أموراً سياسية تهم الساسة والمفاوضين.

---

<sup>2</sup> قدمت الورقة المذكورة في ورشة العمل التي عقدتها الهيئة في مدينة البيرة حول "مشروع قانون الانسحاب الإسرائيلي من بعض أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية" بتاريخ 2005/8/3.

## مشروع القانون المقترح

المشروع مقدم بصيغة قانون عادي وليس بصورة قانون مؤقت، ولو أننا كنا نفضل أن يصدر القانون بمرسوم رئاسي مؤقت ثم يجري بعد ذلك طرحه علي المجلس التشريعي، وذلك من أجل تطبيقه تطبيقاً فورياً خصوصاً وأنه لم يبق سوى أيام قليلة تفصلنا عن البدء بتنفيذ الانسحاب الإسرائيلي، ونعتقد أنه لم يفت الأوان للقيام بذلك، بسبب صفة الاستعجال في تطبيق القانون قبل أن ندخل في مناقشات ومداولات ومداخلات كالتالي تحدث يومياً تحت قبة البرلمان وتكون سبباً في تأخير إصدار القوانين وتقود بالنتيجة إلى تأخير أمور مستعجلة كالانتخابات أو المصادقة على قرارات واتفاقيات وأمر لا تحتمل التأخير، بل أن أموراً أخرى تفقد شرعيتها، إذا ما جرى إقرارها قبل المصادقة عليها من قبل السلطة التشريعية.

## محتويات القانون

أولاً: يحتوي القانون على ديباجه وعشرين مادة

تنص المادة الأولى والثانية على وضع اليد الفوري للسلطة الوطنية على كافة المناطق التي ستجلو عنها قوات الاحتلال سواء العسكرية منها أو المدنية. وهذا يستتبع بالضرورة منع أي يد أخرى بخلاف السلطة الوطنية من التواجد المادي أو القانوني في تلك المناطق سواء أكان هذا التواجد يستند إلى أساس قانوني أم كان عملية اعتباطية فوضوية غير مستنده إلى أساس.

إذن المواد الثلاث الأولى هي اشبه ما تكون بأحكام عرفية عسكرية مؤقتة أكثر مما هي مواد قانونية تنظيمية.

ثانياً: أما المادة (4) فتحدث عن استلام المسؤوليات والمرجعيات الإدارية والتنظيمية

بعد استقرار الأوضاع الأمنية واستتباب النظام في تلك المناطق وسيطرة السلطات الرسمية على الأوضاع والتحكم فيها ننتقل إلى العمل الميداني على الأرض. وهو أقرب إلى الأمور الإدارية التنظيمية منه إلى أي استحداث لمراكز قانونية.

ومن هذه الإجراءات التنظيمية الإدارية:

1. استلام المسؤوليات والمهام في كافة قطاع غزة والمجالات بعد الانسحاب والمسؤوليات والمهام هي بالطبع مسؤوليات أمنية وإدارية وتنظيمية. وهذه المسؤوليات الأمنية والإدارية والتنظيمية تتوزع بين الأجهزة الأمنية والدوائر والإدارات والوزارات المختصة كل فيما يخصه، ودون الخوض في التفاصيل فإن وزارات كوزارة الصحة والأشغال العامة والزراعة وسلطات كسلطة الطاقة والبيئة والمياه الفلسطينية سيكون لها دور أساسي في استلام المسؤوليات والمهام ومثلما هو الحال أيضاً بالنسبة للجهات الأمنية والإدارية كالشرطة وقوات الأمن والخدمات البلدية وشؤون المحافظات والداخلية.

2. يكون التنسيق والتكامل بين هذه الجهات الرسمية أساسياً ليؤدي كل الدور الذي أنيط به على أحسن وجه وتأكيداً لمبدأ تكامل السلطات فلا يجوز أن يكون هناك تناقض بين عمل وأداء هذه الجهات الرسمية بل الكل يعمل في تنسيق وانسجام كامل.

3. ولا بد أن تكون هناك مرجعية إدارية وقانونية لهذه الجهات أثناء عملها في الميدان مما يستتبع أن تعود إلى مرجعياتها لإتخاذ القرارات المناسبة بخصوص أي مسألة أو مشكلة أو أمر يعرض لها. ويكون مجلس الوزراء هو المرجعية الإدارية والتنفيذية لحل كافة الإشكالات التي تعرض للجهات الرسمية من خلال تعاملها اليومي مع الأوضاع الجديدة.

ثالثاً: المادة (5) تعتقد أن وضع هذه المادة يتعلق بمشاريع التنمية واستملاك الأراضي

لتحقيق تلك التنمية بمبادرة وزارة التخطيط بالتنسيق مع الوزارات الأخرى ذات العلاقة، وأظن أن وزارة التخطيط هي الأقدر على تنفيذ مشاريع التنمية بالتعاون مع الدول المانحة والبنك الدولي والمستثمرين العرب أو الأجانب، وما دام أن المادة (10) من المشروع تتعلق بإدارة المنشآت الإنتاجية القائمة، فإنني أرى أن تلي المادة (5) وتأخذ رقم (6). بمعنى أن تكون المادتان (5 و 10) متتاليتان لأنهما يتعلقان بأمر واحد هو التخطيط وإقامة وإدارة المشاريع الاقتصادية الإنتاجية سواء القائمة منها أو التي ستقوم مستقبلاً بالتنسيق والتعاون بين كافة الوزارات والمؤسسات مع الجهات الأجنبية والدول المانحة.

رابعاً: المواد من (6-9) هي أمور قانونية تتعلق بوضع اليد والتصرف والإدعاء بالملكية والذي يتقدم به الأفراد ممن يحملون سندات بالملكية الخاصة

من المعروف أن المستوطنات كانت تقام على الأراضي الفلسطينية وفقاً لاعتبارات ثلاث:-

1. الأراضي الحكومية أو أراضي الدولة حسب أحكام قوانين الأراضي هي تلك الأراضي التي لم يدع بها أحد أو لم تكن بتصرف أحد أو الأراضي المتروكة منذ القدم لمنفعة مجموع السكان ومثلها المراعي والمحاطب والبيادر والأراضي الموات أو الأراضي التي كانت تضع الدولة يدها عليها وتقوم بتأجيرها أو تفويضها من السكان الراغبين في استغلالها أو الانتفاع بها. هذا كمفهوم عام، إلا أن سلطات الاحتلال الإسرائيلي وسعت هذا المبدأ واعتبرت أنه يجوز للمسئول ( وهو القائد العسكري الإسرائيلي ) أن يعلن عن أي أرض بمرسوم يصدره، أنها أرض حكومية، وتعتبر أنها كذلك وعلى من يدعى عكس ذلك أن يثبته، واقتصرت في قبول الإثبات على كونه الأرض مزروعة أو مغروسة بالأشجار، وأن لم تكن كذلك فلا تقبل أي بينه في الإثبات حتى ولو كان أصحاب الأرض يحملون سندات بالملكية وهذا الوضع كرسه الأمر العسكري رقم (391).

2. الأراضي التي كانت مملوكة ملكية خاصة وبموجب سندات تسجيل ثم قامت الحكومات المتعاقبة باتخاذ إجراءات أولية لاستملاكها ولم تتم إجراءات الاستملاك ولم يدفع لأصحابها التعويض فتمت مصادرتها تحت ذريعة أن هناك إجراءات قد تمت من أجل إتمام استملاكها ولم يتم استملاكها بالفعل، وهذه صودرت ولم يدفع عنها

أي تعويض، وذلك لعدم قبول المواطنين مبدأ التعويض من قبل سلطات الاحتلال.

3. أراضي مملوكة ملكيه خاصة وجرى وضع اليد عليها لإغراض أمنية مؤقتة، إما لاعتبارها مناطق تدريب عسكرية أو لإغراض أمنية ثم جرى بعد ذلك بناء المستعمرات عليها وهذه الأراضي يحمل أصحابها سندات إثبات ملكية، رغم أن وضع اليد كان مؤقتاً ولهدف مؤقت، إلا أنه لا زال قائماً حتى الآن ومثلها الشوارع الانتفاضية والمعسكرات التي تقيم فيها قوات الاحتلال.

4. أراضي تم تسريبها أو بيعها من قبل سماسرة وعملاء، إما بوثائق مزورة أو كانت لمالكين غابوا عنها فأنيط بحارس أملاك الغائبين الذي كان لا يتواني عن تسريبها للمستعمرين بكافة طرق التزوير والاحتيال.

وهناك أساليب أخرى كثيرة تحتاج إلى مئات الصفحات ولا تتسع لها هذه المداخلة لذلك فإن المادة (6) من القانون أدركت أن كثيراً من تلك الأراضي ممن تعد ملكيته خاصة ولا بد أن تعود إلى أصحابها، ولذلك تم تشكيل لجنة خاصة في كل منطقتي الانسحاب في مدينة جنين وقطاع غزة للنظر في طلبات المواطنين باستعادة أراضيهم المصادرة.

ونحن نشتم من هذه المادة أنها تتحدث عن لجنة إدارية أو فنية وليست قضائية، وكان أجدد بالمشروع لو حدد الجهات التي ستشارك في هذه اللجان وعددها وكيفية صدور قراراتها. أما المادة (7) فتتحدث عن المحكمة الخاصة المشكلة من قاضي صلح، وذلك للاعتراض أو استئناف القرارات التي تصدرها اللجنة في المادة (6). أن تشكيل

محكمة من قاضي صلح منفرد لاستئناف قرار تصدره لجنة ( لم يوضح القانون طبيعة أعضائها ) فيه مساس بقانون استقلال القضاء وقانون تشكيل المحاكم النظامية، وكان أقرب إلى الصواب لو أن قرار اللجنة استؤنف إلى محكمة البداية، تمشياً مع المبدأ الذي جرى اقتراحه في مشروع قانون الأراضي للطعن في قرارات قاضي التسوية، ونحن نرى أن المشرع لم يكن موفقاً في هذه المواد رغم أنها تشكل العمود الفقري لمبدأ سيادة القانون ومبدأ استقلال القضاء، وكذلك فنحن نرى أن الخلاف قد لا يكون فقط على الملكية أو الحيازة أو وضع اليد السابق، وإنما يكون لأمر آخرى تتعلق بالاستملاك أو نزع اليد أو الاستيلاء، فهل تطبق هذه المبادئ الواردة في المواد من (6-9) على إجراءات الاستملاك أيضاً، أم أن قوانين الاستملاك السارية هي التي ستطبق، لا بد أن يكون المشرع واضحاً في هذه الأمور، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى لئن كانت تصح هذه المبادئ الواردة في هذه المواد في الأوقات العادية والظروف الطبيعية، فهل ستكون كافية في الظروف الاستثنائية، نعتقد أن هذه المواد بحاجة إلى تعديل سواء بالنسبة للمحكمة أو تشكيلها أو النزاعات التي ستعرض عليها.

أما ما ورد في المادة (8) فإن هذه المادة تتحدث عن الاعتراضات المتعلقة بالحيازة السابقة على استيلاء السلطات الإسرائيلية على الأرض وبناء المستعمرات عليها، إذ أن مدة الانقطاع القسري للحيازة لا تلغيها والمطالبة بإعادة اليد دون التطرق لأصل الحق نعتقد أنه مستحيل من الناحية الواقعية لأسباب سنبينها في موضع آخر من هذه المداخلة.

أما المادة (9) فإن الأصل أن تنفذ القرارات بعد استنفاد كافة طرق الطعن وهذه المادة هي تحصين للقرارات الصادرة عن المحكمة الخاصة عن إمكانية الطعن بها، بمعنى أن تكون أحكامها مبرمة ونهائية وواجبة التنفيذ في الحال، ولذلك ومنعاً لأي تأويل يتجاوز إرادة المشرع فقد كان من الأحسن لو أنها صيغت بطريقة أخرى تدل على ما قصد إليه المشرع.

خامساً : القسم الخامس من هذا القانون يتعلق بإدارة وتأجير أية منشآت قائمة

ونحن نعتقد أن المنشآت الإنتاجية القائمة يراد بها الدفيئات الزراعية وآبار المياه الجوفية وأية مصانع صغيرة كانت تدار من قبل المستوطنين وتركت على حالها بعد الانسحاب.

أن هذه المادة هي مصادرة على المطلوب، فلا يقبل من أي أحد أن يطالب بأية إنشاءات مقامه على أرض حتى ولو استطاع إثبات ملكيته لهذه الأراضي، إذ أن هذه المنشآت أقيمت على أرض بدون موافقة أصحابها، لذلك وطبقاً للمبادئ العامة، فإنه ما دامت السلطة المحتلة هي التي أقامتها، فإنها تنتقل إلى السلطة الوطنية ويكون حق التصرف بها عائد لها وحدها، وهذا مبدأ قانوني عام. وعليه وما دام الأمر كذلك فإن أي تأجير أو تصرف بتلك الإنشاءات من أي جهة بخلاف السلطة الوطنية يقع باطلاً، لأن هذه تحكمها مبادئ القانون الدولي وليس مبادئ القانون المحلي أو مبدأ العقد شريعة المتعاقدين ما دام أن أحد طرفي العقد أو كليهما ليس أهلاً لإنشائه، ولذلك جاء النص في المادة (11) تأكيداً لمبدأ ثابت وليس إنشاء لقاعدة قانونية جديدة.

إلا أنه ورغم قانونية المادة (11) نصاً وواقعاً وممارسة، إلا أن المادة (12) جاءت استثناء على القاعدة، وذلك بإجازة أي عقد تم خلافاً للمادة (11) في منطقة محددة وهي معبر بيت حانون بخصوص تشغيل منشآت صناعية، وذلك حفاظاً على الوضع الهاديء في منطقة الحدود وحتى لا تكون سبباً لإثارة منازعات أو تعطيل مرافق حيوية يرى مجلس الوزراء ضرورة إبقائها على حالها.

سادساً: ملكية السلطة الوطنية للمنشآت القائمة

أن ما ورد في المادة (13) هو تأكيد لما ورد في المادة (11) ولما ورد في القانون الدولي بخصوص أن الممتلكات والإنشاءات التي قامت بها السلطات المحتلة أو السابقة تنتقل إلى السلطة الجديدة بحكم القانون الدولي دون أن يؤثر ذلك على حق الأفراد في المطالبة بأيّة حقوق لهم سابقة على إقامة هذه الإنشاءات.

ومثلما أكد القانون أن السلطة الوطنية تضع يدها على كافة الأراضي التي ستسحب منها قوات الاحتلال العسكرية والمدنية، فإن المحتل سواء العسكري أو المدني لا يستطيع إبرام أية عقود مع الغير، وذلك لعدم شرعية وجوده الطارئ على الأرض، وهذا أيضاً مبدأ ثابت من المبادئ العامة في القانون الدولي، ولذلك فإن من حق السلطة الوطنية أن تتبرأ من هكذا عقود وتعتبرها باطلة ولا غية.

وتأكيداً لذلك وعلى وجه الخصوص، فإذا كانت العقود باطلة ابتداء لبطلان التصرفات التي يجريها الاحتلال باعتبار أن وجوده غير قانوني سواء منه المدني أو العسكري، فإن المادة (15) وتأكيداً لما

ورد في المادة (16) نصت في هذا القانون على منع القيام بأي أعمال لسمسرة وبيع أي منشآت قائمة بقصد الحصول على منفعة خاصة.

وحيث أن حقوقاً كثيرة على الأرض المذكورة في المادة (1) من هذا القانون تتدرج في نطاق الحقوق الخاصة، فإنه من الطبيعي أن فترات الاحتلال رغم طول مدتها تعتبر قطعاً لأي تقادم ولا تسرى عليها أحكام التقادم الطويل أو القصير، لأن الاحتلال لا يستطيع أن يدعي بكسب أية حقوق بمرور الزمن، لأن الاحتلال جريمة والجريمة لا تعطي حقاً ولا مركزاً قانونياً مفقود.

لذلك تنور لدينا الإشكالات التالية:-

1. تغيير طبيعة الأرض تغييراً كلياً، بحيث لا يستطيع أحد أن يتعرف على ملامح الأرض التي كانت من السابق ويحدد مواقع القسائم والقطع والأحواض، وإذا كان من الممكن تحديد مواقع البلوكات، فإن من المستحيل تحديد القسائم والقطع.
2. أن حقوقاً وقسائم كثيرة تضيع معالمها، إذ تكون قد تحولت إلى شوارع وساحات وميادين عامة. ولذلك فإنه من المستحيل لأي شخص أو مالك أو صاحب حق تملك أو تصرف أو منفعة أو واضع يد أو صاحب عقار بالتخصيص من السابق أو بئر ماء أن يتعرف على حقوقه. وبالتالي، تصبح كل سندات التمليك والإثبات عاجزة عن تحديد الحق المطالب به.

إن ما دام الأمر كذلك فما هو الحل وكيف يستطيع المواطن أن يحصل على حقه بل كيف تستطيع الدولة أن تحدد الملكية العامة دون

اعتداء على الملكية الخاصة، بل كيف يمكن حماية الملكية العامة والمنشآت العامة من التعدي الذي قد يمارسه أشخاص ممن يملكون أو حتى لا يملكون أي حق، بحيث تعم الفوضى وينتشر التعدي.

إن المواد من (1 إلى 3) وضعت أساساً لتجديد الوضع وإيقائه على حالة وانتقاله من سلطة الاحتلال إلى السلطة الوطنية، وإلى أن يتم ضبط الأمور ويحصل كل ذي حق على حقه، فإنه لا بد أن تقوم السلطة الوطنية باستعراض خياراتها تجاه كافة المواضيع المطروحة.

ومن هذه الخيارات:-

1. تعتبر كافة الأراضي والمنشآت هي أراضي مستملكة بحسب أحكام القانون بموجب مرسوم رئاسي يعتبر أنها كذلك ويكون تقدير التعويض للأفراد على أساس أن الأرض كانت خالية وتحسب على أنها كذلك ويدفع التعويض المناسب إلى مستحقيه.

2. يمكن تقسيط التعويض لغاية خمس سنوات للأشخاص الذين تثبت لهم تعويضات كبيرة، بينما يتسلم أصحاب الحصص الصغيرة تعويضاتهم بسرعة.

أو :

3. تجري تسوية جديدة بالأرض، بحيث تقسم إلى قسائم أو قطع تنظيمية صالحة للبناء، بحيث توزع على المستحقين بنسبة الحقوق التي يطالبون بها.

4. إنشاء مشاريع عمرانية أو زراعية أو صناعية وتجرى إدارتها كشركات عامة يملك فيها المواطنون حصصاً كل بحسب ما يملكه وتوزع عليهم الأرباح في كل سنة أو تقدر قيمة تلك الحصص، بحيث تباع إلى مستثمرين يشترون حقوق المواطنين الراغبين في البيع.

الجرائم المخلة بواجبات الموظف العام

## في مشروع قانون العقوبات

المحامي معن إدعيس<sup>3</sup>

يُطبّق قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 في الضفة الغربية، بينما يطبق قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936 في قطاع غزة. وقد عالج كل من القانونين في فصل خاص الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة. فقد تضمن الباب الثالث من قانون العقوبات الأردني المذكور فصلاً خاصاً بعنوان: "الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة"، وهي جرائم الرشوة، الاختلاس وإستثمار الوظيفة، التعدي على الحرية، إساءة إستعمال السلطة، والإخلال بواجبات الوظيفة. في حين تضمن الفصل الثاني عشر من القسم الثاني من قانون العقوبات الفلسطيني الساري في قطاع غزة جرائم الرشوة، إستغلال النفوذ، "اضطهاد" الموظفين العموميين للمواطنين، الاختلاس، تقديم إدعاءات كاذبة من الموظفين العاميين، سوء إستعمال الوظيفة، انتحال الوظيفة العامة. غير أن الفصل الأول من الباب الثالث من مشروع قانون العقوبات الفلسطيني المقرّ بالقراءة الأولى من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني، والمعنون "بالجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة" (المواد 99 - 129) لم يُدرج ضمنه سوى جريمة الرشوة، اختلاس المال العام والإضرار به، وإستغلال الوظيفة والتربح. لذا، ينحصر حديثنا في هذه الورقة عن الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة بحسب ما ورد في مشروع قانون العقوبات

---

<sup>3</sup> منسق وحدة السياسات العامة والأبحاث في الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

اللسطيني تحت هذا العنوان. وفي هذا الصدد، نقسم حديثنا إلى ثلاثة أقسام:

- الأحكام المستحدثة التي تضمنها مشروع قانون العقوبات الفلسطيني.
- الفراغ التشريعي الذي أحدثه مشروع القانون.
- جوانب القصور في الأحكام التي تضمنها مشروع قانون العقوبات.

أولاً: الأحكام المستحدثة التي تضمنها مشروع قانون العقوبات الفلسطيني

لقد تضمن مشروع قانون العقوبات الفلسطيني مجموعة من الأحكام المستحدثة الإيجابية، التي تعد خطوة إيجابية متقدمة بالمقارنة مع تشريعات العقوبات النافذة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية. فالإ جانب الأهمية الكبيرة التي يشكلها هذا القانون في مجال توحيد تشريعات العقوبات في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، وما يترتب على ذلك من المساواة بين المواطنين في العقوبات المفروضة عليهم عندما يرتكبون ذات الأفعال، فقد تضمن المشروع مجموعة من النقاط الإيجابية نوجزها في الآتي:

- توسيع نطاق التجريم من حيث الأشخاص: ذكر مشروع القانون في نص خاص الأشخاص المشمولين بلفظ الموظف العام، وتشملهم أحكام الفصل الأول من الباب الثالث من مشروع القانون، المتعلقة بالجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة، وتوسع فيها، فكان أكثر وضوحاً من التشريعات السابقة وأكثر شمولية، بحيث شمل فئات

أخرى من تلك التي يجب معاقبتها بالعقوبة المفروضة على الموظف العام. فقد كانت المادة 169 من قانون العقوبات الأردني 16 لسنة 1960 تنصّ على: "يعد موظفا بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة"، كما أوضحت المادة 170 بشكل أكثر تفصيلا المشمولين بعقوبة الرشوة. غير أن المادة 100 من مشروع قانون العقوبات نصت على أنه: "يعد أيضا في حكم الموظف العام في تطبيق أحكام هذا الباب:

1. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء.
2. رؤساء وأعضاء المجالس النيابية العامة والعاملون فيها.
3. رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية والعاملون فيها.
4. المحكمون والخبراء والحراس القضائيون ووكلاء الدائنين والمصفون .
5. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات والجمعيات والمؤسسات التي تساهم الدولة أو إحدى الهيئات العامة في رأس مالها، وكذلك العاملون في أي منها.
6. الأشخاص المكفون بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم به بما في ذلك المستشارون.
7. ويستوي أن تكون الوظيفة أو الخدمة أو الصفة دائمة أو مؤقتة بأجر أو بغير أجر طوعية أو جبرا. ولا يحول إنتهاء الوظيفة أو الخدمة أو زوال الصفة دون تطبيق أحكام هذا الباب متى وقعت الجريمة خلال فترة ولاية الجاني لعمله".

يعني هذا أن كافة الفئات المذكورة أعلاه، إضافة إلى ما جاء في المادة 99 من ذات المشروع، تعتبر في حكم الموظف العام الذي يعاقب على أفعال الرشوة، اختلاس المال العام والإضرار به، وإستغلال الوظيفة والتربح. وهذا يعني أن مشروع قانون العقوبات كان أكثر وضوحا في الدلالة على الفئات التي يشملها العقاب من التشريعات العقابية النافذة حاليا.

- الأموال المندرجة ضمن مفهوم المال العام: حدد مشروع القانون الجهات التي تعتبر أموالها أموالا عامة لغايات تطبيق أحكامه بشأنها، وبخاصة جريمة الاختلاس، وهي:

1. الدولة.
2. وحدات الهيئات المحلية.
3. الهيئات والمؤسسات العامة.
4. البنوك والشركات والجمعيات والوحدات الإقتصادية الأخرى التي تساهم الدولة بنصيب في رأس مالها.
5. النقابات والاتحادات والمؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.
6. أية جهة أخرى ينص القانون على إعتبار أموالها من الأموال العامة.

ثانياً: الفراغ التشريعي في مشروع قانون العقوبات

لم يتضمن مشروع قانون العقوبات في موضوع الجرائم المخلّة بالوظيفة العامة بعض الأحكام التي تضمنتها قوانين العقوبات النافذة في الضفة الغربية وقطاع غزة. وإذا كان من المقبول من حيث المبدأ رجوع المشرع عن تجريم بعض الأفعال التي كانت مجرّمة في السابق، إذا كانت السياسة التشريعية التي اعتمدها تقتضي رفع التجريم عن تلك الأفعال، إلا أن هناك مجموعة من الأفعال التي لا ينبغي رفع التجريم عنها، بل بقائها مجرّمة والتشدد في العقوبة المفروضة عليها أيضاً، وعلى وجه الخصوص الأفعال التالية:

1. **جريمة إستغلال النفوذ (الوظيفي وغير الوظيفي)** - لم يعالج قانون العقوبات الأردني النافذ في الضفة الغربية جريمة إستغلال النفوذ. لكن في المقابل، تطرّق قانون العقوبات الفلسطيني النافذ في قطاع غزة لجريمة إستغلال النفوذ (الوظيفي وغير الوظيفي) في المواد 107، 108 منه، حيث نصّت المادة 107 على أن "كل من قبل من شخص ما، لنفسه أو لغيره، أية إكرامية مهما كان نوعها، أو حصل عليها، كحافز أو مكافأة لإغراء موظف عمومي عن طريق الرشوة أو بوسائل غير مشروعة لأداء فعل رسمي، أو الإمتناع عن أدائه، أو لإظهار المحاباة أو الجفاء نحو شخص ما، خلال قيام ذلك الموظف العمومي بأداء واجبات وظيفته، أو لأداء خدمة لشخص ما، أو الإمتناع عن أدائه، أو لمحاولة أداء خدمة لشخص ما أو محاولة الإمتناع عن أدائها، مع الحكومة أو مع موظف عمومي بصفته تلك، يعتبر أنه إرتكب جنحة، ويعاقب بالحبس مدة ثلاث سنوات أو بغرامة قدرها خمسمائة جنيه أو بكلتا هاتين العقوبتين". كما كانت المادة 108

من القانون ذاته أكثر وضوحاً بشأن جريمة إستغلال النفوذ سواء الوظيفي أو غير الوظيفي، عندما نصّت على أن " كل من قبل من شخص ما، لنفسه أو لغيره، أية إكرامية مهما كان نوعها، أو حصل عليها، أو وافق على قبولها، أو حاول الحصول عليها، كحافز أو مكافأة لإغراء موظف عمومي، عن طريق إستعمال نفوذه الشخصي معه، لأداء فعل رسمي أو الإمتناع عن أدائه أو لإظهار المحاباة أو الجفاء نحو شخص ما، خلال قيامه بأداء واجبات وظيفته، أو لأداء خدمة لشخص ما، أو الإمتناع عن أدائها أو لمحاولة أداء خدمة لشخص ما، أو الإمتناع عن أدائها أو لمحاولة أداء خدمة لشخص ما، أو محاولة الإمتناع عن أدائها، مع الحكومة أو مع موظف عمومي بصفته تلك، يعتبر أنه ارتكب جنحة، ويعاقب بالحبس مدة سنة، أو بغرامة قدرها مائتا جنيه، أو بكلتا هاتين العقوبتين".

وترجع أهمية إدراج أحكام خاصة بجريمة إستغلال النفوذ في مشروع قانون العقوبات إلى إختلاف أركان جريمة إستغلال النفوذ عن غيرها من الجرائم المتعلقة بالوظيفة العامة، كجريمة الرشوة، جريمة الاحتيال، جريمة الوساطة، وجريمة الكسب غير المشروع هذا من جانب. ومن جانب آخر، يبدو أن القانون النافذ حالياً في قطاع غزة، ورغم قدمه ( سنة 1936)، إلا انه جرّم هذا النوع من الأفعال.

ولبيان الأهمية العملية لإدراج الأحكام المجرّمة لأفعال إستغلال النفوذ، وعدم إنطباق نصوص مشروع القانون الحالية عليها، نوضح الفرق بين ما تضمنه مشروع القانون من جرائم وجريمة إستغلال النفوذ على النحو التالي:<sup>4</sup>

### جريمة إستغلال النفوذ وجريمة الرشوة

تختلف جريمة إستغلال النفوذ الوظيفي عن جريمة الرشوة في الجوانب التالية:

- لا تقع جريمة الرشوة إلا من العاملين في أجهزة الدولة المختلفة، بينما يمكن أن تقع جريمة إستغلال النفوذ من العاملين في الدولة أو من غيرهم.
- ترد جريمة الرشوة على وظيفة عامة حتما، بينما ترد جريمة إستغلال النفوذ على وظيفة عامة أو على وظيفة في قطاع غزة الخاص.
- تتحقق جريمة الرشوة بإرتكاب الفعل مقابل أداء عمل أو الإمتناع عن عمل من الأعمال الوظيفية. بينما تتحقق جريمة إستغلال النفوذ بإرتكاب الفعل سواء مقابل أداء عمل أو امتناع عن عمل من أعمال الوظيفة أو غيرها.
- يدخل العمل الوظيفي الذي يُطلب من المرتشي في جريمة الرشوة في إختصاصه حقيقة أو زعما أو توهما. أما العمل المطلوب من المستغل لنفوذه لا يدخل في دائرة أعماله وهو

---

<sup>4</sup> صباح شعبان، جرائم إستغلال النفوذ (بغداد، مطبعة الشرطة، 1983)، ص ص 36 - 46. وأنظر أيضا: إبراهيم طنطاوي، جرائم الإعتداء على الوظيفة والمال العام- الرشوة والتربح (القاهرة، المكتبة القانونية، 2000)، ص ص 215 - 224.

ما يسلم به، وإن كان يتذرع بنفوذه لدى السلطة العامة لتنفيذ المطلوب، فهو وسيط بنفوذه لصاحب الحاجة لدى السلطة العامة.

### جريمة إستغلال النفوذ وجريمة الوساطة

تختلف جريمة إستغلال النفوذ عن جريمة الوساطة في الجوانب التالية:

- تفترض جريمة الوساطة تخلف المقابل إطلاقاً، بينما تفترض جريمة إستغلال النفوذ تحقق المقابل حتماً.
- تقع جريمة الوساطة من شخص له مكانة لدى موظف عام أو من في حكمه. بينما تقع جريمة إستغلال النفوذ من شخص له نفوذ لدى موظف عام أو أحد الأشخاص.
- جريمة الوساطة غالباً ما تكون على شكل رجاء أو توصية، قد يستجاب لها أو لا يستجاب. بينما يقع إستغلال النفوذ على صورة أمر، ومستجاب دائماً.
- جريمة الوساطة تقع في مجال الوظيفة العامة، بينما تقع جريمة إستغلال النفوذ في مجال الوظيفة وفي غير مجال الوظيفة.

### جريمة إستغلال النفوذ وجريمة الاحتيال

تختلف جريمة إستغلال النفوذ عن جريمة الاحتيال في الجوانب الآتية:

- تتحقق جريمة الاحتيال باستعمال الطرق الاحتيالية والنفوذ المزعوم. بينما تتحقق جريمة إستغلال النفوذ بإعتماد النفوذ الحقيقي أو النفوذ المزعوم.

- القصد في جريمة الاحتيال هو الحصول على مال منقول مملوك للغير، بينما القصد في جريمة إستغلال النفوذ هو تحقيق مقابل مادي أو معنوي.

جريمة إستغلال النفوذ وجريمة الكسب غير المشروع تختلف جريمة إستغلال النفوذ الوظيفي عن جريمة الكسب غير المشروع في الجوانب التالية:

- تتحقق جريمة الكسب غير المشروع بالحصول على مال. بينما تتحقق جريمة إستغلال النفوذ بتحقيق مقابل سواء أكان مالا أو منفعة أو غيرها.

- تتحقق جريمة الكسب غير المشروع بسبب أعمال أو إستغلال نفوذ أو ظرف الوظيفة أو المركز. بينما تتحقق جريمة إستغلال النفوذ بإعتماد النفوذ.

- لكي تتحقق جريمة الكسب غير المشروع عن طريق إستغلال النفوذ، يجب أن يكون ذلك عن طريق إستغلال النفوذ الحقيقي. بينما تتحقق جريمة إستغلال النفوذ بإعتماد النفوذ الحقيقي أو المزعوم.

- يسري حكم جريمة الكسب غير المشروع على الأشخاص الواردة أسماؤهم في قانون الكسب غير المشروع حصرا (هذا في الدول التي سنت قانونا خاصا بالكسب غير المشروع). بينما يسري حكم جريمة إستغلال النفوذ على كل من يستخدم نفوذه.

يظهر مما سبق أن جريمة إستغلال النفوذ لها خصوصيتها التي تميّزها عن الجرائم الأخرى التي تتشابه معها. لذا، من الضروري تضمين مشروع قانون العقوبات أحكاماً خاصة تجرّم أفعال إستغلال النفوذ بمختلف أشكاله، سواء أكان إستغلال النفوذ واقعاً من موظف عام أو من غيره، وسواء أكان النفوذ مستمداً من الناحية الوظيفية أو السياسية أو الإجتماعية أو الإقتصادية. هذا إلى جانب أهمية هذا الأمر في معالجة الفراغ الذي يحدثه مشروع القانون في مجال تجريم إستغلال النفوذ في قطاع غزة، بإعتبار أن القانون النافذ هناك كان قد جرّم فعل إستغلال النفوذ. ويمكن في هذا الصدد الإستفادة من نصّ المادة 106 في قانون العقوبات المصري التي جرّمت إستغلال النفوذ الوظيفي وغير الوظيفي، فنصّت على أن "كل من طلب لنفسه أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي أو مزعوم للحصول أو لمحاولة الحصول من أية سلطة عامة على أعمال أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو إلتزام أو ترخيص أو إتفاق أو توريد أو مقابلة أو على وظيفة أو خدمة أو أية مزية من أي نوع كانت يعد في حكم المرتشي، ويعاقب... إن كان موظفاً عاماً، وبالحبس وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط في الأحوال الأخرى ...".<sup>5</sup> كما يقتضى الأمر، الأخذ

---

<sup>5</sup> يلاحظ أن النص المجرّم لأفعال إستغلال النفوذ في قانون العقوبات المصري مختلف عن النص المجرّم لأفعال الرشوة. ففي حين جرّمت أفعال إستغلال النفوذ في المادة 106، جرّمت المادة 103 أفعال الرشوة على النحو التالي: "كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته يعد مرتشياً ويعاقب بالأشغال المؤبدة وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على ما أعطي أو وعد به".

بعين الإعتبار ما تضمنته المواد 107، 108 من قانون العقوبات النافذ في قطاع غزة.

**2. اتجار أفراد الشرطة في المناطق التي يمارسون فيها عملهم:**  
منعت المادة 2/176 من قانون العقوبات الأردني "ممثلو وضباط الشرطة والدرك وسائر متولي الشرطة العامة إذا أقدموا جهارا أو بالجوء إلى صكوك صورية مباشرة أو على يد شخص مستعار على الاتجار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة بالحبوب وسائر الحاجات ذات الضرورة الأولية غير ما أنتجته أملاكهم". لكن لم يتضمن مشروع قانون العقوبات أي حكم بهذا الشأن، الأمر الذي قد ينتج عنه رفع التجريم عن أفعال كانت مجرمة. وفي نفس الوقت، ليس هناك ما يبرر رفع التجريم عن مثل هذه الأفعال. فمن الممكن أن تؤثر علاقة أفراد الشرطة بزبائنهم على حسن أدائهم لأعمالهم، إذا ما سُمح لهم بممارسة أي نشاط تجاري في المناطق التي يمارسون فيها أعمالهم.

ثانياً: جوانب النقص والقصور في الأحكام التي تضمنها مشروع قانون العقوبات

إلى جانب الأحكام السابقة التي نقترح إعادتها إلى مشروع القانون، هناك مجموعة من التعديلات والتحديثات الواجب مراعاتها في مشروع قانون العقوبات الفلسطيني:

**1. جريمة الاختلاس:** لا تقع جريمة الاختلاس في مشروع قانون العقوبات إلا من الموظف العام في أحد إدارات الدولة أو الأشخاص المكلفين بمهمة رسمية أو من "رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات والجمعيات والمؤسسات التي تساهم الدولة أو إحدى الهيئات العامة في رأس مالها وكذلك العاملون في أي منها". ويمكن في هذا الصدد، الأخذ بما نصت عليه بعض التشريعات من تجريم الاختلاس الذي يقع في البنوك ومؤسسات الإقراض المتخصصة والشركات المساهمة العامة ذات النفع العام، وذلك بسبب التأثير الكبير الذي ينجم عن أي اختلاسات تقع في هذه المؤسسات على الإقتصاد الوطني بصفة عامة.

ولا يقلل من أهمية ذلك الطرح القول بأن هذا الفصل يتعلق فقط بالجرائم المخلة بالوظيفة العامة، وذلك لأن الأحكام الواردة في هذا الفصل تعاقب الأفعال الصادرة عن فئتين هما: الموظف العام، ومن إعتبرته النصوص في حكم الموظف العام، ليس لأنه أصبح موظفاً عاماً بكل ما تعنيه الكلمة، وإنما فقط لغايات إنطباق نصوص قانون العقوبات عليه. فمثلاً، لا يصبح العاملون في أحد البنوك التي تملك الدولة 10% من أسهمها أو في المؤسسات الخاصة ذات النفع

موظفين عموميين، إلا من أجل فرض العقوبة المفروضة على الموظف العام عليهم.

ولمعالجة هذا الأمر، يمكن إضافة فقرة رابعة بهذا الخصوص إلى المادة 109 من مشروع القانون، تنصّ على الآتي: "كل من اختلس أموالاً تعود لخزائن أو صناديق البنوك أو مؤسسات الإقراض المتخصصة أو الشركات المساهمة العامة، وكان من الأشخاص العاملين فيها عوقب بالعقوبة المقرّرة في الفقرة 1 من هذه المادة". هذا بالإضافة إلى تجريم الاختلاس الذي يقع في الشركات التي تقدم خدمة عامة للجمهور (ذات النفع العام)، مثل الشركات التي تقوم بإدارة مرفق عام بموجب عقد إمتياز.

**2. جريمة الرشوة:** اقتضت الأحكام التي تضمنها مشروع قانون العقوبات بشأن جريمة الرشوة على معاقبة الموظف العام فقط، ولم تجرم تلك الأحكام الرشوة عندما تقع من الموظف في المشروعات الخاصة ذات النفع العام. صحيح أنه جريمة الرشوة لا تقع إلا من الموظف العام وفي الوظيفة العامة، غير أن مشروع القانون جرّم أفعال بعض العاملين في قطاع غزة الخاص، بأن جعلهم في حكم الموظف العام، لغايات تشديد العقوبة على الأفعال الصادرة عنهم في هذا المجال. هذا بالإضافة إلى تجارب بعض الدول التي جرّمت الرشوة التي تقع من العاملين في مجال المشروعات الخاصة البحتة أو ذات النفع العام. فلم تعد التوجهات الحديثة في تجريم أفعال الرشوة مقصورة على الموظف العام، وإنما أيضاً الموظف في قطاع غزة

الخاص.<sup>6</sup> فمثلاً، نصت المادة 106 من قانون العقوبات المصري على: "كل مستخدم طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية بغير علم مخدومه ورضائه لأداء عمل من الأعمال المكلف بها أو للامتناع عنه يعتبر مرتشياً ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين". وفي هذا الصدد، نجد أنه من الضروري تضمين مشروع القانون أحكاماً خاصة بتجريم أفعال الرشوة التي تقع في الوظيفة الخاصة في قطاع غزة الخاص، خصوصاً عندما لا تكون هناك موافقة من رب العمل. وتتزايد أهمية ذلك في المشروعات القائمة على إدارة مرفق عام بواسطة عقد إمتياز أو في المشروعات الخاصة والجمعيات ذات النفع العام.

**3. استيلاء الموظف على المال العام:** إلى جانب جريمة الاختلاس، عالجت بعض التشريعات تجاوز آخر من تجاوزات الموظفين العاميين وهو استيلاء الموظف العام على المال العام. غير أن جريمة الاستيلاء تختلف عن جريمة الاختلاس حيث لا يشترط في جريمة الاستيلاء على المال العام أن يكون المال الذي يستولي عليه الموظف العام تحت يده بحكم وظيفته. ومن جهة أخرى، تختلف جريمة الاستيلاء عن جريمة السرقة التي تقع من أشخاص لا يحملون أي صفة وظيفية، فلو وقع هذا الاستيلاء من أفراد عاديين، يعتبر في حكم جريمة سرقة أو جريمة احتيال بحسب ظروف الواقعة، وغالباً ما لا يعاقب عليه إلا بعقوبة الجنحة (الحبس ثلاث سنوات فما دون)، لكن

---

<sup>6</sup> إبراهيم طنطاوي، مرجع سابق، ص ص 201 - 214.

ولوقوع هذا الاستيلاء من موظف عام، فإنه من الضروري التشدد في العقوبة المفروضة عليه، واعتبار فعله هذا في حكم الجنائية.<sup>7</sup>

وترجع الحكمة في صياغة المشرّع في بعض الدول لجريمة الاستيلاء على المال العام، إلى رغبة في التوسع في حماية المال العام.

لذا، المطلوب هو تضمين مشروع قانون العقوبات الفلسطيني نصاً قانونياً يعاقب على الاستيلاء على المال العام من قبل الموظف العام، وعدم الإكتفاء بالنصوص المجرّمة لأفعال الاختلاس.

---

<sup>7</sup> أحمد العطار، جرائم الإعتداء على المصلحة العامة (القاهرة، الهيئة العامة للكتاب، )، ص 269 - 277.

## توصيات

في الختام، ومن أجل الوصول بمشروع قانون العقوبات إلى المستوى المأمول، ومن أجل الحفاظ على المال العام والوظيفة العامة من الطامعين فيها، نأمل من المجلس التشريعي الأخذ بالتوصيات التالية قبل الإقدام على عرض مشروع القانون المذكور للقراءة الثانية:

1. من أجل تفادي حدوث أي فراغ تشريعي في تشريعات العقوبات النافذة من جهة، وتوحيد هذه التشريعات من جهة أخرى، من الضروري إعادة النص في مشروع قانون العقوبات على مجموعة من الأحكام التي كانت تتضمنها تشريعات العقوبات السابقة، وبخاصة الأحكام التالية:

(أ) الأحكام التي تجرم أفعال إستغلال النفوذ، سواء الذي يقع من موظف عام أو من أشخاص عاديين، وذلك لسببين: الأول، أن القانون النافذ في قطاع غزة يتضمن أحكاماً بهذا الخصوص. والسبب الآخر، لوجود توجهات حديثة تعاقب على هذه الجريمة، وتميّز بينها وبين غيرها من الجرائم. وكذلك لتكرار أفعال إستغلال النفوذ في المجتمع الفلسطيني.

(ب) إعادة النص على تجريم أفعال أفراد الشرطة الذين يتاجرون في المنطقة التي يمارسون فيها أعمالهم، بحسب ما كانت تنصّ عليه المادة 2/176 من قانون العقوبات الأردني. فليس هناك ما يبرر رفع التجريم عن مثل هذه الأفعال.

2. من الضروري والمهم أن يجري مشروع القانون الفلسطيني التطورات والتوجهات الحديثة في قضايا التجريم عامة، وتجرّم الموظفين المخلين بواجبات وظيفتهم بخاصة. وفي هذا الصدد، يجب أن يتضمن مشروع القانون المذكور أحكاماً عقابية تجرّم الأفعال التالية:

(ت) تجريم الاختلاس الذي يقع في المؤسسات الخاصة ذات النفع العام، أو ذات التأثير الكبير في الإقتصاد الوطني، مثل البنوك، مؤسسات الإقراض المتخصصة، والشركات المساهمة العامة.

(ث) وضع أحكام خاصة بتجريم أفعال الرشوة التي تحدث في الوظيفة الخاصة، وخصوصاً في المؤسسات المذكورة في الفقرة السابقة، بشأن الاختلاس.

(ج) وضع أحكام خاصة بتجريم أفعال الاستيلاء على المال العام التي تحدث من الموظف العام، حتى لا يفلت الموظف من العقاب عندما لا تنطبق عليه شروط جريمة الاختلاس.

(ح) وضع حكم عام يشدد العقوبة على الجريمة التي يرتكبها الموظف العام، في الحالة التي تساهم فيها الصفة الوظيفية تلك في تسهيل ارتكاب الفعل الجرمي. فمقابل، السهولة في ارتكاب الجريمة، هناك تشدد في العقوبة.



## مشروع قانون تنظيم العمل النقابي (النقابات)<sup>8</sup>

المحامي سامي جبارين<sup>9</sup>

أولاً: خلفية عامة عن مشروع قانون تنظيم العمل النقابي

بدأ العمل على إعداد المسودة الأولى لمشروع قانون تنظيم العمل النقابي منذ العام 2001 وذلك في أعقاب نشر قانون العمل الفلسطيني بتاريخ 2001/11/25، حيث ألغى بموجبه قانون العمل الأردني الذي كان ينظم أحكام العمل النقابي في الضفة الغربية، ونتيجة لذلك أصبح هناك فراغ قانوني في مجال التنظيم النقابي في الضفة الغربية. ومنذ ذلك الحين شعرت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بوصفها اللجنة الوطنية لحماية حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية، ومن خلال إختصاصها في تطوير القوانين الفلسطينية، بضرورة سد هذا الفراغ القانوني وفقاً للمواثيق الدولية التي تنظم هذا الموضوع.

- إعداد مسودة المشروع وتقديمه: أعدت الهيئة مسودة مشروع قانون تنظيم العمل النقابي والتي سميت في المجلس التشريعي بمشروع قانون النقابات، وذلك بالتعاون مع جمعية القانون، ووحدة البحوث البرلمانية ولجنة الداخلية والأمن في المجلس التشريعي.

---

<sup>8</sup> قَدِّمَت هذه الورقة في ورشة العمل التي نظمها مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في مدينة رام الله بتاريخ 2005/11/28.

<sup>9</sup> محامي وباحث قانوني في وحدة السياسات العامة والأبحاث - الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

وعقدت مجموعة من ورشات العمل المتخصصة لمناقشة تلك المسودة والخروج بمسودة مشروع تحوي جميع وجهات النظر، وقد شاركنا في تلك الورشات النائب عبد الفتاح حمائل الذي تبني المشروع لتقديمه إلى المجلس التشريعي.

وفي بدايات العام 2003 تم تقديم مسودة مشروع القانون إلى النائب حمائل الذي قام بدوره بتقديمه إلى المجلس التشريعي بتاريخ 2003/4/15. وقد بقي هذا المشروع دون مناقشة حتى تاريخ 2005/3/14 حيث تم قبوله بالمناقشة العامة، وتمت إحالته إلى لجنة التربية والقضايا الإجتماعية لتقديم تقريرها عنه، وقد عقدت لجنة التربية جلسة استماع في المجلس التشريعي ولم يتم خلالها سوى مناقشة أربع أو خمس مواد من مشروع القانون، ولم يتم عقد أي جلسة بعدها.

- **تقرير قانوني حول التنظيم النقابي:** لتحريك الموضوع والحث على مناقشة مشروع قانون النقابات، أعدت الهيئة تقريراً قانونياً حول الحق في التنظيم النقابي ونشر هذا التقرير خلال العام 2004. وقد جاء ذلك التقرير مبرزاً لأهمية هذا الحق وأهمية تضمين المبادئ الدولية حول التنظيم النقابي في أي مشروع قانون يطرح لتنظيم تلك المسألة.

- **مذكرة قانونية حول مشروع قانون النقابات:** في أعقاب قبول مشروع القانون من المجلس التشريعي بالمناقشة العامة، شعرت الهيئة بضرورة عقد ورشة عمل حول مشروع القانون المذكور ورفع الملاحظات إلى لجنة التربية والقضايا الإجتماعية في المجلس التشريعي، حيث نظمت الهيئة بتاريخ 2005/3/27 ورشة عمل

حضرها العديد من النقابيين والقانونيين وأعضاء من المجلس التشريعي، وقد خرجت تلك الورشة بعدد من التوصيات تم صياغتها وإرسالها إلى رئيس وأعضاء المجلس التشريعي لتضمينها في مشروع القانون.

ثانياً: منطلقات مشروع القانون

انطلق مشروع القانون من المنطلقات التالية:

1. ضرورة اعتبار هذا القانون بمثابة القانون العام الذي تُشكل بموجبه كافة النقابات في كافة القطاعات الخاصة والعامة، وخصوصاً العمال، أصحاب العمل، موظفي الحكومة، والمهنة الحرة.

2. ضرورة أن يشكل هذا القانون الأساس القانوني المنظم لمسألتين أساسيتين: أ) حق تشكيل النقابات، ب) ضمانات ممارسة الأفراد للعمل النقابي بحرية ودون قيود. ومن هنا أُطلق على مشروع القانون تسمية "تنظيم العمل النقابي"، وليس "النقابات".

3. ضرورة اتفاق القانون مع المعايير الدولية المتعلقة بممارسة حق التنظيم النقابي، خصوصاً اتفاقيات العمل الدولية والعربية الصادرة عن منظمتي العمل الدولية والعربية.

4. ضرورة اعتماد نظام الإيداع بدلاً من نظام التسجيل في تشكيل النقابات، الذي من خصائصه:

أ) أنه ينقل عبء إثبات عدم اكتمال وثائق تشكيل النقابة أو عدم قانونيتها على الوزارة أو على الجهة المتضررة من نشوء النقابة الجديدة، وذلك عن طريق اللجوء إلى القضاء. فإذا ادّعت الوزارة أن وثائق تشكيل النقابة غير مكتملة أو غير قانونية، فإن عليها

اللجوء إلى القضاء والطعن في قانونية تشكيل النقابة. هذا على خلاف نظام التسجيل الذي يُمكن الوزارة من رفض تشكيل النقابة ورفض تسجيلها، إذا قدّرت عدم اكتمال الوثائق المقدمة من المؤسسين أو احتواءها على مخالفات قانونية.

فالإجراءات الواجب إتباعها في نظام الإيداع تتم بإيداع المؤسسين الوثائق اللازمة لتشكيل النقابة لدى الوزارة، وتكون الوزارة ملزمة بقبول وثائق الإيداع، وليس لها حق تقدير القبول أو الرفض. لكن بعد الإيداع يكون للوزارة أن تطعن في عدم قانونية تكوين النقابة. وهذا على خلاف الحال في نظام التسجيل الذي يعطي للوزارة صلاحيات تقديرية في قبول أو رفض تسجيل النقابة، فإذا رفضت يكون على المؤسسين (وليس على الوزارة) الطعن في قرار الوزارة لدى القضاء.

ب) يخفف نظام الإيداع من التعقيدات التي قد تفرضها الوزارة على قيام النقابات، فيلزم الوزارة بقبول الإيداع، وتقوم الشخصية المعنية بالنقابة، وبعد ذلك للوزارة حق الطعن.

ج) تكتسب النقابة الشخصية الاعتبارية في نظام الإيداع وتباشر عملها بمجرد الإيداع، وحتى في حالة طعن الوزارة في قانونية النقابة التي أودعت وثائقها، فإن هذا الطعن لا يؤثر على الشخصية الاعتبارية للنقابة، ولا يوقف نشاطها، وإنما تستمر بالعمل ويستمر وجودها القانوني إلى حين صدور قرار قضائي بعدم قانونيتها.

ح) تُترك الرقابة الأولية على مدى قانونية أوراق النقابة في نظام الإيداع لمؤسسيها، لكن هذا الأمر ليس مطلقاً، بل يخضع لرقابة القضاء، إذا طعن من له مصلحة بمخالفة النقابة للقانون.

ثالثاً: الملاحظات حول مسودة مشروع القانون المطروحة للنقاش

البند الأول: الملاحظات العامة حول مشروع القانون  
من مجمل النقاشات التي أجرتها الهيئة لاحقاً على مسودة مشروع القانون المطروحة للنقاش في المجلس التشريعي، ظهر أن هناك بعض القضايا في المسودة المذكورة بحاجة إلى استكمال، وعلى وجه الخصوص في المسائل المتعلقة بنقابات موظفي الحكومة التالية:

**1. الإضراب:** لم تعالج مسودة مشروع القانون الأحكام المتعلقة بإضراب موظفي الحكومة وشروط ممارسة هذا الحق. فمن غير المعقول أن يُعطى الحق في الإضراب بالنسبة لموظفي الحكومة في القطاعات الحكومية كافة دون ضوابط أو شروط. كذلك من الضروري أن تتم الموازنة بين حق الموظفين في استخدام وسيلة الإضراب، وبين الحاجة إلى استمرارية عمل المرفق العام الذي يخدم قطاعات المواطنين المختلفة.

**2. حل النزاعات الجماعية:** لم تعالج مسودة المشروع الأحكام المختلفة المتعلقة بتسوية النزاعات الجماعية التي قد تنشأ بين موظفي الحكومة والإدارات الحكومية المختلفة. فلم يبين المشروع الآليات الواجب إتباعها في حل النزاع الجماعي، كما لم يبين المشروع الجهات التي ستتولى المشاركة في حل النزاع الجماعي.

**3. الوزارة والدائرة المختصة:** تحدثت مسودة مشروع القانون عن أن الوزارة المختصة هي وزارة العمل، وأن الدائرة المختصة هي دائرة شؤون النقابات في وزارة العمل، لكن نحن بحاجة إلى بحث كيف تعاملت الدول المختلفة في المجال، بالنسبة لنقابات موظفي الحكومة. فهل تودع أوراقها في وزارة العمل، وهل في ذلك أي إشكال، وهل وزارة العمل هي المكلفة بمراقبة نقابات موظفي الحكومة والتأكد من عدم مخالفتها للقانون أو لأحكام أنظمتها الداخلية؟

**4. الموظفون الحكوميون الذين لا يجوز أن يشكلوا نقابات:** قد نكون بحاجة إلى إجراء دراسة حول كيفية تعامل الدول المختلفة مع الفئات التي لا يجوز لها تشكيل نقابات، أو أنها تشكل نقابات، لكن وفق شروط تحددها الحكومة بموجب أنظمة.

البند الثاني: المقترحات الصياغية على مشروع قانون النقابات نرى في الهيئة أنه من الضروري إدخال التعديلات التالية على مشروع القانون لما فيها من إعمال للمواثيق الدولية التي تعنى بالعمل النقابي:

فيما يتعلق بمادة التعريفات، نقترح إضافة ما يلي:  
الإيداع: هو تسليم كافة الوثائق التي يتطلبها القانون للدائرة.  
الممثلون النقابيون: هم الممثلون المعينون أو المنتخبون من قبل النقابات، أو الممثلون المنتخبون من أفراد المهنة أو الوظيفة أو الصناعة أو الحرفة الواحدة.

**مادة مستحدثة تضاف بعد المادة 2 من المشروع الأصلي وتأخذ الرقم (3)**

1. يعتبر باطلاً كل شرط في عقد استخدام يقضي بعدم الانتماء إلى أي نقابة أو بعدم ممارسة أي نشاط نقابي.
2. لا يجوز التمييز على أساس النشاط النقابي أو الانتماء النقابي.

**مادة مستحدثة تضاف بعد المادة 2 من المشروع الأصلي وتأخذ الرقم (4)**

1. يحظر على الجهات الإدارية التدخل في تشكيل النقابة أو في ممارستها لنشاطها أو في صياغتها لبرامجها أو التدخل بأي شكل من الأشكال بقصد الحد من حرية النقابة في أداءها لوظائفها.
2. يعتبر في حكم التدخل كل إجراء من شأنه إقامة نقابات تخضع لهيمنة جهة رسمية أو دعم هذه النقابات بالمال أو بغيره من الوسائل بقصد إخضاع هذه النقابة لهيمنة أي جهة رسمية.

**مادة مستحدثة تضاف بعد المادة 5 من القانون الأصلي**

تصنف بقرار من الوزير بالتنسيق مع الإتحاد العام لمواضيع العمل في جدول للصناعات والمهن المستقلة أو المترابطة أو المتشابهة، ويكون لكل صنف من هذه الأصناف المحددة في الجدول الحق في تشكيل نقابة واحدة على مستوى المحافظة.

**تعديل المادة 7 من المشروع الأصلي على النحو التالي:**

لا تخضع لأحكام هذا القانون النقابات التالية:

1. النقابات الخاصة بالمهن التي تحتاج ممارستها إلى إجازة ممارسة مهنة تصدر عن النقابة.

2. النقابات التي تنظم أحكامها قوانين خاصة.

### مادة مستحدثة تضاف بعد المادة (8) من المشروع الأصلي

1. لا يجوز تشكيل أكثر من نقابة واحدة لأصحاب المهنة أو الوظيفة أو الصناعة أو الحرفة الواحدة.
2. لا يجوز أن تحمل نقابة ذات الاسم الذي حملته نقابة أخرى أو اسم يشبهه لدرجة قد تؤدي إلى اللبس أو إلى الخداع.

### تعديل المادة 10 من المشروع الأصلي على النحو التالي:

1. كما هي.
2. كما هي.
3. كما هي.
4. كما هي.
5. إذا انقضت مدة الشهرين على ورود الطلب للدائرة أو ورود البيانات الناقصة دون منح النقابة شهادة بالإيداع تعتبر النقابة قائمة بحكم القانون. أي لا بد من شطب عبارة "أو صدور قرار برفض الإيداع" من النص.
6. كما هي.
7. شطب هذه الفقرة.

مادة مستحدثة تضاف بعد المادة رقم 10 من المشروع الأصلي  
تكون على النحو التالي:

1. يجوز للوزارة أو لأي جهة صاحبة مصلحة الطعن في صحة تكوين نقابة جديدة لمخالفتها للقانون أو لمخالفتها لنظامها الداخلي.
2. يجب على الطاعن في صحة تكوين النقابة أن يشعر النقابة المطعون في صحة تكوينها بالبريد المسجل بضرورة تصحيح المخالفة المشكو منها قبل عشرة أيام على الأقل من تاريخ رفع دعوى الطعن.
3. تختص محكمة البداية بالنظر في الدعوى المرفوعة بمقتضى الفقرة الأولى من هذه المادة، على أن لا يؤثر رفع الدعوى على نشاط النقابة المطعون في صحة تكوينها، ولحين صدور حكم نهائي.

تضاف إلى المادة 12 من المشروع الأصلي الأمور التالية التي لا بد أن يتضمنها النظام الداخلي للنقابة:

1. طريقة وإجراءات انتخاب الهيئة الإدارية للنقابة.
2. عدد أعضاء مجلس النقابة.
3. طرق حل النقابة إختياريا.
4. آلية إطلاع أعضاء النقابة على قوائم العضوية ووثائق النقابة الأخرى.
5. كيفية تعيين موظفي النقابة.

فيما يتعلق بموضوع الإضراب نرى تعديل المادة (21) من المشروع الأصلي وإضافة ثلاث مواد جديدة تضاف بعدها على التوالي:

**تعديل المادة (21):** الإضراب إجراء سلمي وحق للعمال والموظفين وأصحاب المهن الحرة تمارسه نقاباتهم أو ممثليهم بغرض الدفاع عن مصالحهم المهنية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية وفقا للقانون.

**مادة (1) مستحدثة تضاف بعد المادة (21) من الشروع الأصلي**  
يشترط لممارسة الحق في الإضراب إشعار الوزارة والطرف الآخر في النزاع كتابيا بقرار الإضراب قبل خمسة عشر يوما من اليوم المقرر لبدئه.

**مادة (2) مستحدثة تضاف بعد المادة (21) من الشروع الأصلي**  
يخضع الحق في ممارسة الإضراب بالنسبة لنقابات العاملين أو الغلق بالنسبة لنقابات أصحاب العمل إلى الشروط المنصوص عليها في قانون العمل الفلسطيني بغض النظر عن أي نص آخر ورد في هذا القانون.

**مادة (3) مستحدثة تضاف بعد المادة (21) من الشروع الأصلي**  
1. للمحكمة المختصة الحق في رفع الشرعية عن الإضراب إذا وجدت انه غير قانوني.  
2. للجهة منفذة الإضراب أن تعلن الإضراب مرة أخرى إذا قدرت زوال السبب الذي أوقف الإضراب الأول لأجله شريطة أن لا تقل الفترة الفاصلة بين قرار وقف الإضراب الأول وإعلان الإضراب الثاني عن ثلاثة أشهر.

وفي الختام، ترى الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن أن هناك إمكانية لتطوير مسودة مشروع القانون المطروحة، وإغناءها بالملاحظات التي طرحت في هذه الورشة، خصوصا وأن المسودة

راعت معظم القضايا المتعلقة بحق المواطنين في تشكيل النقابات  
وحرية ممارسة العمل النقابي، التي جاءت في اتفاقيات العمل  
الدولية والعربية.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> في أعقاب ورشة العمل التي عرضت فيها هذه الورقة تم العمل من قبل الهيئة والدائرة القانونية  
ولجنة التربية والقضايا الإجتماعية ومركز الديمقراطية وحقوق العاملين على تعديل مشروع  
القانون المتعلق بالتنظيم النقابي المطروح على المجلس التشريعي.



## واقع التعذيب في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية<sup>11</sup>

المحامي موسى أبو دهيم<sup>12</sup>

### مقدمة

حين الحديث عن التعذيب فإننا نعني به التعذيب وسوء المعاملة والذي لا يخضع إلى أي تبرير ممكن. وقد اعتمدت الأرقام والإحصاءات المذكورة في ورقة العمل على قاعدة المعلومات في الهيئة، وتشمل الشكاوى التي تم التحقق منها. علماً بأن عدد حالات التعذيب وسوء المعاملة منذ عام 1996-2004 بلغت 846 حالة بحسب الشكاوى المقدمة إلى الهيئة.

وقد شهدت الأعوام 1996 ولغاية عام 1999 تصاعداً في عدد الشكاوى التي تلقتها الهيئة حول التعذيب وسوء المعاملة، حيث كانت الأعداد على النحو التالي:

عام 1996: 71 شكوى  
عام 1997: 91 شكوى  
عام 1998: 154 شكوى  
عام 1999: 164 شكوى

---

<sup>11</sup> قدمت الورقة المذكورة في ورشة العمل التي عقدها كل من: مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ومركز ضحايا التعذيب حول "هل هناك ضرورة لوضع قانون فلسطيني خاص بمناهضة التعذيب" بتاريخ 2005/12/10.

<sup>12</sup> منسق وحدة الشكاوى - الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

في حين شهد العامان 2000 و 2003 تراجع في عدد الشكاوى الواردة للهيئة على النحو التالي:  
عام 2000 : 135 شكوى  
عام 2001: 62 شكوى

ثم بدا العدد يتصاعد من جديد في العام 2004 حيث وصل الهيئة 116 شكوى.

حالات الوفاة في مراكز التوقيف بسبب التعذيب شهدت الأعوام الأولى من عمر السلطة الوطنية ارتفاعا في عدد الوفيات داخل مراكز التوقيف، حيث بلغت في عام 1996 (6) حالات، في حين شهد العام 1997 (7) حالات، وبعد ذلك انخفض العدد ليصبح حالة واحدة في الأعوام 1999 و 2000 ليرتفع العدد بعد ذلك إلى (4) حالات في عام 2001 في حين لم تسجل أي حالة في عامي 2003 و 2004.

#### قراءة في الأرقام

من الأسباب التي أدت إلى انخفاض أعداد الشكاوى في العامين 2001 و 2002 اندلاع انتفاضة الأقصى وتدمير مقر الأجهزة الأمنية ومراكز الاعتقال ومراكز الإصلاح والتأهيل من قبل قوات الاحتلال الأمر الذي أدى إلى شلل السلطة الوطنية بشكل عام والأجهزة الأمنية بشكل خاص، وبالتالي إلى عدم ممارسة مهامه.

الجهات التي تمارس التعذيب قامت جميع الأجهزة الأمنية على اختلاف تسمياتها بممارسة التعذيب وسوء المعاملة في مراكز التوقيف التابعة لها بدرجات متفاوتة.

مراحل التعذيب وسوء المعاملة يمارس التعذيب وسوء المعاملة في ثلاث مراحل أو في ثلاث محطات هي:

**1. مرحلة الاعتقال:** يتم في هذه المرحلة اللجوء إلى وسائل عنيفة في الاعتقال ويتم استخدام الأيدي في غالب الأمر ويكون الدافع لهذه المعاملة هو امتعاض أفراد الأمن للجريمة التي ارتكبها المعتقل وليس الحصول على معلومات حول الجريمة.

**2. مرحلة التحقيق:** تمارس في هذه المرحلة اشد واعنف الممارسات وتستخدم أكثر الوسائل شدة من اجل انتزاع الاعتراف من الشخص المعتقل، وفي هذه المرحلة تتجه النية إلى الضغط على المتهم من اجل اعترافه بالتهمة الموجهة إليه.

**3. مرحلة ما بعد التحقيق (التوقيف أو الحكم):** بعد اعتراف المعتقل بالتهمة الموجهة إليه أو الحكم عليه من قبل القضاء تمارس بحقه أساليب مختلفة من التعذيب لكن الهدف منها يكون بسبب النفور من العمل الذي قام به المعتقل.

أنماط ووسائل التعذيب وسوء المعاملة لا يوجد شكل محدد للتعذيب أو سوء المعاملة، فقد تراوح بين الوفاة والضرب والإيذاء الجسدي وبين الضغط النفسي والشتم إلى حد وصل إلى الطلب من المعتقل شرب البول ووضع القاذورات عليه.

أما الوسائل المتبعة في التعذيب فقد تعددت من حيث الضرب على الجسم، الإجبار على الوقوف لفترات طويلة، الحرمان من النوم، ورش الجسد العاري للمعتقل بالماء الساخن والبارد بشكل متتالي، بالإضافة إلى الشبح والفلقة والتعليق في السقف والحرق بالسجائر، حلق الشعر أو تغطية الرأس، الضرب بالعصي أو بكابل كهرباء.

كما شهدت الفترة الأخير تغيير في وسائل التعذيب بحيث لا تظهر هذه الوسائل آثار على الجسم أو تثير الشك فيتم اللجوء إلى وسائل ضغط نفسية أهمها التهديد والوعيد واستخدام السب والشتم.

المسؤول عن التعذيب أو سوء المعاملة  
التعذيب أو سوء المعاملة غالبيتها أعمال فردية تلاقى استنكار وأدانه من المسؤول الأعلى. وقد واجهت الهيئة الكثير من الحالات التي تم فيها رفض التعذيب وتشكيل لجان تحقيق في هذا الموضوع، إضافة إلى اتخاذ إجراءات عقابية في بعض الحالات.

#### ضحايا التعذيب

من خلال متابعة الهيئة للشكاوى، تبين أن غالبية المعتقلين على جرائم خطيرة قد تعرضوا للتعذيب لكن بدرجات متفاوتة كان أعنفها مع المتهمين بالتعاون مع الاحتلال الإسرائيلي ومع أصحاب الجرائم الأخلاقية والماسة بالشرف. إضافة إلى المعتقلين السياسيين الذين تعرضوا لأشكال مختلفة من التعذيب.

## التوصيات

1. وضع قانون للتعذيب مستقل عن القوانين الأخرى، يعالج جميع الجوانب المتعلقة بالتعذيب من حيث التعريف والمسؤولية والعقوبات المفروضة على مرتكبه.
2. تضمين قانون التعذيب أو القوانين الأخرى نصوصا تلزم الدولة بتعويض ضحايا التعذيب.
3. تشجيع ضحايا التعذيب على متابعة قضاياهم أمام القضاء لاستيفاء حقوقهم حتى ولو كان الأمر من مدخل الجرائم الواقعة على الأشخاص وجرائم الإيذاء.
4. تشديد العقوبات على جرائم التعذيب وتمييزها عن الجرائم الأخرى الواقعة على الأشخاص.
5. تبني قضايا ضحايا التعذيب من قبل المؤسسات المعنية بذلك وبشكل مجاني، خاصة وأن معظم الضحايا هم من ذوي الدخل المحدود.
6. توضيح مفهوم التعذيب لإفراد الأجهزة الأمنية وكذلك مفهوم إساءة المعاملة المعاقب عليها بحسب القانون، والتي يعتبرها القانون في حكم "التعذيب".
7. اعتماد تعريف التعذيب المنصوص عليه دوليا ضمن اتفاقية مناهضة التعذيب وسوء المعاملة والحاطة بالكرامة الإنسانية.
7. توسيع مفهوم التعذيب ليشمل التعذيب المعنوي وباقي الأعمال التي تشكل مسا بكرامة الإنسان ضمن التشريعات المحلية.
8. تشكيل لجان تحقيق مستقلة ونزيهة للتحقيق في قضايا الادعاء بالتعذيب.
9. تفعيل دور النيابة العامة في القيام بالتفتيش على مراكز التوقيف ومراكز الاعتقال الأخرى.



## الحرية الأكاديمية

في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية<sup>13</sup>

الباحث ماجد العاروري<sup>14</sup>

تعتبر إشاعة الحرية في المؤسسات الثقافية والتعليمية، من حيث إلغاء الوصاية السياسية عن المجتمع الأكاديمي، واحترام استقلال المجتمع العلمي بمكوناته الثلاث، أساتذة وطلبة ومادة تعليمية، وضمان حرية الرأي والتعبير والنشر، وإدارة شؤون مؤسسات التعليم العالي وفق أسس ديمقراطية، وعدم تدخل السلطة التنفيذية والأجهزة الأمنية في شؤونها الداخلية، تعتبر من أهم الركائز التي تضمن الحرية الأكاديمية داخل المؤسسات التعليمية.

نص قانون التعليم العالي رقم (11) لسنة 1998 في المادة (4) فقرة (8)، على أن أحد أهداف التعليم العالي هو الإسهام في تقدم العلم، وصون الحريات الأكاديمية، ونزاهة البحث العلمي، وبناء الدولة على أسس تضمن سيادة القانون واحترام الحقوق والحريات العامة. ونصت المادة (8) من القانون ذاته، على أنه لكل مؤسسة تعليم عالي حرم ذو حصانة وفقاً لأحكام القانون. كما نصت المادة (3) من القانون ذاته على تمتع مؤسسات التعليم العالي ومراكز البحث العلمي بالاستقلالية وفقاً لأحكام هذا القانون، الذي يضمن حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والثقافي والفني، وتعمل السلطة الوطنية على

---

<sup>13</sup> قدمت هذه الورقة في ورشة العمل التي عقدتها الهيئة بعنوان "الحريات الأكاديمية في مؤسسات التعليم العالي في مدينة رام الله بتاريخ 2005/12/6.

<sup>14</sup> منسق وحدة التوعية الجماهيرية- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

تشجيعها وإعانتها. ومع ذلك، رصدت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن خلال العام 2005، سلسلة من الانتهاكات والتجاوزات القانونية، التي أحدثت تراجعاً ملموساً في مستوى ودرجة احترام الحريات الأكاديمية في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية، وتمثلت مظاهر المس بالحريات الأكاديمية في مراكز التعليم العالي الفلسطينية بما يلي:-

أولاً: استمرار قيام الأجهزة الأمنية بتجنيد وتشغيل طلبة في صفوفها، لا زالوا على مقاعد الدراسة الجامعية، وصرف رواتب رسمية لهم من قبل موازنة السلطة الوطنية والطلب منهم القيام بمهام أمنية داخل حرم الجامعة وخارجه، مما يشكل مساً سافراً يهدد الحريات الأكاديمية داخل مؤسسات التعليم العالي. الهيئة رصدت بعض المؤشرات على ذلك، من ضمنها تعرض الطالب خ. ص من جامعة بيرزيت بتاريخ 2005/7/5 للضرب من قبل أفراد أحد الأجهزة الأمنية حتى فقد وعيه، ومن ثم عرض عليه مدير الجهاز العمل في الجهاز، كما أفاد في شكوى تقدم بها للهيئة.

تجنيد الطلبة في صفوف الأجهزة الأمنية مسألة حظيت باعتراف علني من وزير الداخلية الفلسطيني، نصر يوسف، عندما أصدر بتاريخ 2005/11/29 تعليماته لقادة الأجهزة الأمنية والشرطة بمنع منتسبي هذه الأجهزة، سواء كانوا من الطلبة أو من الزوار، من دخول حرم الجامعات الفلسطينية بالزني العسكري، وإلزامهم بعدم حمل أي نوع من الأسلحة الشخصية، سواء كانت نارية أو خلافة.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> نشر خبر التعليمات على الصفحة الإلكترونية [www.alwatanvoice.com](http://www.alwatanvoice.com)

ثانياً: وقوع العديد من حوادث الاعتداء على ممتلكات وشخص بعض الأكاديميين في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية، وذلك على خلفية آرائهم السياسية، أو بهدف فرض إرادة سياسية على هذه المؤسسات

فقد رصدت الهيئة سلسلة من الحوادث، من ضمنها تعرض سيارة الدكتور عبد الستار قاسم - جامعة النجاح بتاريخ 2005/4/27 للحرق من قبل مجهولين.<sup>16</sup> وفي تاريخ 2005/5/29، تعرضت سيارة الدكتور عدنان ملحم رئيس المكتب الحركي للعاملين في الجامعات الفلسطينية أمام منزله الكائن في منطقة جنيد في مدينة نابلس للتخريب. وتعرض بتاريخ 2005/2/19 أمين مكتبة الجامعة الأمريكية في مدينة جنين للاختطاف لمدة عدة ساعات من قبل مجموعة مسلحة كانت تريد إختطاف عميد كلية الحقوق في الجامعة العربية الأمريكية في جنين، د. أمين دواس، وهو في طريقه عائداً من الجامعة، إلا أنهم لم يتمكنوا من العثور عليه. وطالبت المجموعة الخاطفة بإعادة عميد كلية الحقوق السابق إلى عمادة الكلية. وبتاريخ 2005/10/11، تعرض الدكتور عدنان الخالدي رئيس جامعة الأزهر في مدينة غزة، وعدد من أعضاء مجلس إدارة الجامعة والعاملين فيها، للطرد من قبل مجموعة من الطلبة والمسلحين إلى خارج أسوار الجامعة، على خلفية إجراءات اتخذها رئيس الجامعة بحق مجموعة من الطلبة إثر شجار وقع في الجامعة استخدمت فيه القوة. وكان الخالدي قد استلم منصبه كرئيس للجامعة قبل أسابيع معدودة من الحادث.

---

<sup>16</sup> يعتقد د. قاسم أن الحادث جرى على خلفية مقال نشره على شبكة الإلكترونية، ويؤكد تعرضه للتهديد بواسطة الهاتف من قبل أحد المسؤولين في جهاز الأمن الوقائي.

ثالثاً: ضعف العلاقات الديمقراطية بين الكتل الطلابية، ووقوع أحداث عنف بينها، وتعرض بعض الطلبة لاعتداءات وأعمال عنف على خلفيات سياسية.

في هذا الجانب وقع العديد من الاعتداءات على طلبة ونشطاء في كتل طلابية، منها على سبيل المثال، قيام مجموعة من الطلبة المحسوبين على إحدى الكتل الطلابية بتاريخ 2005/8/8، بإخراج طالب من كتلة أخرى من صفه الدراسي في جامعة بيرزيت، والاعتداء عليه بالضرب داخل الحرم الجامعي، ومن ثم قيام بعض الطلبة من منتسبي الأجهزة الأمنية بإطلاق النار في الهواء قرب مدخل الجامعة، وفي اليوم التالي قام طلبة الكتلة التي تعرض أحد أفرادها للضرب بإغلاق مدخل الجامعة، وتعطلت الدراسة في ذلك اليوم.

رابعاً: تدخل الأجهزة الأمنية في شؤون مؤسسات التعليم العالي، وضرب واعتقال طلبة على خلفية رأيهم السياسي.

لقد تم بتاريخ 2005/7/17، اقتحام معهد الطب الشرعي من قبل جهاز المخابرات العامة، وتم العبث بمحتوياته، ومصادرة عدد من الأجهزة والوثائق والصور الموجودة فيه دون إتباع الإجراءات القانونية الواجبة عند اقتحامه خاصة، أنه يقع ضمن حرم جامعة القدس في بلدة أبو ديس. وبتاريخ 2005/10/26، اعتقلت الشرطة الفلسطينية أربعة من طلبة جامعة بيرزيت دون إبراز أمر اعتقال لهم، وتم احتجازهم في مقر قوات أمن الرئاسة في المقاطعة في مدينة رام الله لمدة 15 يوماً، دون أن يتم عرضهم على جهة قضائية بما يخالف قانون الإجراءات الجزائية. ولدى احتجاج طلبة جامعة

بيرزيت بتاريخ 2005/10/29 على اعتقال زملائهم، تعرض المحتجون للضرب والاعتداء من قبل حراس المقاطعة.

خامساً: تضيق إدارات بعض الجامعات حرية نشاط الكتل الطلابية على خلفيات سياسية وأيديولوجية.

ففي تاريخ 2005/11/14، حضرت إدارة جامعة بيت لحم على الكتلة الإسلامية في الجامعة القيام بأي نشاط طلابي أو سياسي في الجامعة حتى نهاية الفصل الدراسي الحالي. وجاء قرار المنع في أعقاب مهرجان عام نظمته الكتلة بتاريخ 2005/9/22 بمناسبة الانسحاب من قطاع غزة<sup>17</sup>، تم دعوة جمهور للمشاركة فيه من خارج الجامعة. وقد حذرت إدارة الجامعة من الإجراءات التي ستتخذ بحق الكتلة الإسلامية في حال تكرار المخالفة، وأشارت أن العقوبة لن تكون عينها إذا تكررت مخالفة الكتلة الإسلامية.

---

<sup>17</sup> لمزيد من المعلومات راجع التقرير المنشور بعنوان "إدارة جامعة بيت لحم تحظر نشاطات الكتلة الإسلامية" على الصفحة الإلكترونية [www.ekhbariyat.com](http://www.ekhbariyat.com)

سادساً: انتكاسة انتخابات مجالس الطلبة في بعض الجامعات، ومخالفة القواعد الديمقراطية للانتخابات من خلال تقديم رشاوي مالية لشراء أصوات بعض الطلبة.

الانتكاسة حدثت في جامعة بيرزيت، حيث فشلت الكتل الطلابية في الجامعة في تشكيل مجلس طلبة رغم إجراء الانتخابات في شهر نيسان الماضي. وعدم تشكيل المجلس يعود إلى رفض بعض الكتل الطلابية قيادة المجلس من قبل شخص لم يكن ضمن القوائم التي تنافست في الانتخابات. كما اتسمت بعض انتخابات مجالس الطلبة بظاهرة شراء أصوات الطلبة بمبالغ مالية أو هدايا عينية، مما حال دون ممارسة الطلبة لحقهم باختيار ممثليهم في مجالس الطلبة بحرية، دون إغراء أو تهديد كما هو الحال في انتخابات مجلس طلبة جامعة النجاح<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> يشير تقرير نشرته وكالة أنباء إخباريات الفلسطينية على صفحتها الإلكترونية [www.ekharyat.com](http://www.ekharyat.com) إلى تصريح لأحد قادة الكتل الطلابية المشاركة في انتخابات جامعة النجاح الوطنية بتاريخ 2005/11/30 إلى أن إحدى الكتل المنافسة لكتلته قامت بتقديم منح مالية (رشاوي) قيمة كل منحة 300 شيكل لكل طالب كان على استعداد أن يقسم يميناً على المصحف الشريف بأنه سيصوت للكتلة المذكورة.

## التوصيات

بناء على المظاهر التي ذكرت، والتي تشير إلى تراجع الحريات الأكاديمية خلال العام الحالي في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية، فإن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن توصي بما يلي:

1. إصدار أمر صريح عن وزارة الداخلية يحظر تجنيد الطلبة في صفوف الأجهزة الأمنية بصورة مطلقة، وعدم تحويل الجامعات إلى مسرح لعمل الأجهزة الأمنية.
2. حظر كافة أشكال تواجد المجموعات المسلحة داخل الجامعات، واعتبار دخول أي مسلح لداخل حرم الجامعات، مخالفة صريحة لحرمة الجامعات ومعاهد التعليم العالي التي نص عليها قانون التعليم العالي، واتخاذ إجراءات رادعة من قبل وزارة الداخلية ضد كل شخص يدخل السلاح إلى داخل حرم الجامعات.
3. التحقيق في كافة الاعتداءات التي تعرض لها أكاديميون وطلبة في مؤسسات التعليم العالي، وتحويل الجناة إلى المحاكمة.
4. عقد انتخابات لمجالس الطلبة في الجامعات في مواعيدها المحددة، واحترام أنظمة وإجراءات الانتخابات بما يعزز العملية الديمقراطية، والابتعاد عن مظاهر الرشوة والتهديد للحصول على أصوات انتخابية.



## الفلتان الأمني في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية<sup>19</sup>

ماجد العاروري<sup>20</sup>

إن من أصل 837 محتجز في مراكز الإصلاح والتأهيل في الضفة الغربية وقطاع غزة، تم إحصاءهم من قبل الهيئة خلال شهر أيار الماضي، يوجد حالياً حوالي 222 شخص محكوم والباقيين ما زالوا موقوفين دون محاكمة. أي أن نسبة الأشخاص غير المحكومين في مراكز الإصلاح والتأهيل يقدر بحوالي 77% وهي نسبة عالية تدل على درجة بطء جهاز القضاء الفلسطيني في البت في قضايا المواطنين بما يتنافى مع أبسط قواعد العدالة، ويعزز ثقافة اللا قانون في المجتمع الفلسطيني.

يكاد يكون من الأدق وصف ما شهدته مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية في الآونة الأخيرة من أحداث عنف داخلية تفوق في شدتها درجة العنف العادي، وتقل عن مرتبة النزاع المسلح غير الدولي (الحرب الأهلية)، بأنها حالة من الفوضى المدنية التي تتزامن مع حالة نزاع مسلح دولي ناجم عن قيام قوات الإحتلال الإسرائيلي باجتياح مناطق السلطة الوطنية، واحتلال أجزاء كبيرة منها. وقد حدد البرتوكول الإضافي الثاني الملحق باتفاقيات جنيف الرابعة مرحلة

<sup>19</sup> قدمت الورقة المذكورة خلال المؤتمر الشعبي حول "حالة الفلتان الأمني" المنعقد في مدينة البيرة بتاريخ 2005/8/6.

<sup>20</sup> منسق وحدة التوعية الجماهيرية - الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

الفوضى المدنية بـ (حالات الاضطراب والتوتر الداخلية مثل الشغب وأعمال العنف العرضية الندرى وغيرها من الأعمال ذات الطبيعة المماثلة التي لا تعد نزاعات مسلحة).

في الثقافة الفلسطينية يوجد خلط كبير بين مفهوم الجريمة ومفهوم الفوضى المدنية، فبعض الأحداث التي تقع تصنف كجرائم عادية ما دامت السلطات المختصة تقوم بملاحقة الجناة وإحالتهم للعدالة، وهذا النوع من الجريمة كان يتم قبل الإنتفاضة، وقد يحدث في أي بلد من بلدان العالم، لكن الذي يحدث الآن في أراضي السلطة الوطنية هو ازدياد لمظاهر الجريمة والفوضى والعنف ضمن ثقافة اللا قانون، لدرجة يمكننا وصف ما يحدث بظاهرة الفوضى المدنية.

إن مظاهر الفوضى والعنف في الأراضي الفلسطينية أخذت تتجلى بعدة صور أهمها:-

1. الإرتفاع المتصاعد في عدد حوادث القتل في الأراضي الفلسطينية، فخلال عام 2002 وثقت الهيئة حوالي 43 جريمة قتل، إرتفعت في عام 2003 إلى 56 جريمة قتل، وإرتفعت في عام 2004 إلى 93 جريمة قتل. ومنذ بداية العام الحالي وحتى الآن وثقت الهيئة حوالي 86 حادث قتل (خلال سبعة أشهر فقط).

إن توثيقات الهيئة تشير الى أن هذه الظاهرة ما زالت في تصاعد، وتأخذ منحاً خطيراً يهدد أمن وحياة المواطنين الفلسطينيين.

إن عمليات القتل المذكورة تتم على عدة خلفيات، فبعضها يتم على خلفيات جنائية وإجرامية، والبعض الآخر يتم على خلفيات أمنية، والعديد من حوادث القتل يتم على خلفيتي الثأر والشرف. إن نسبة من قتلوا على خلفية التعاون مع سلطات الإحتلال الإسرائيلي تزيد على الثلث من مجمل عدد القتلى. وهذا ناجم عن عدم قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بملاحقة المتعاونين ومعاقبتهم، بصورة تقطع الطريق على أية جهة لأخذ القانون بيدها.

2. والمظهر الثاني لحالة الفوضى المدنية، تمثل وما زال يتمثل بإستهداف أطر ورموز السلطة القضائية، ففي زمن يقل عن 24 ساعة، أستهدف بتاريخي 2 و 3/ 8/ 2005 في قطاع غزة كل من المستشار زهير الصوراني رئيس مجلس القضاء الأعلى، والنائب العام السيد حسين أبو عاصي، وذلك من خلال تفجير عبوتين ناسفتين أمام منزليهما. لقد جاء هذان الحادثان، ليضافان إلى سلسلة من الحوادث التي استهدفت في الأونة الأخيرة عدداً من رجال القضاء الواقف (المحاميين) في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. هذا عدا الإعتداءات التي تعرضت لها المحاكم الفلسطينية.

لقد لوحظ في الأونة الأخير أن سلطة ومؤسسات القضاء أصبحت مستهدفة من رموز الفوضى المدنية بكل ما ترمز له هذه الأطر من عنوان لسيادة القانون.

3. يتجلى المظهر الثالث لحالة الفوضى المدنية بإستهداف قادة وضباط الأجهزة المكلفة بإنفاذ القانون، ومثال على ذلك كان بتاريخ 2004/7/16 حين تعرض مدير عام الشرطة الفلسطينية للاختطاف

من قبل مسلحين، وقبل عدة أيام فقط قتل ضابط للمخابرات الفلسطينية في وضح النهار في وسط مدينة نابلس، وسلسلة الحوادث التي وقعت بين هذين الحادثين كثيرة، وقد استهدفت مراكز الإصلاح والتأهيل، ومقرات الأجهزة الأمنية، ومقرات المحافظات وغير ذلك من المؤسسات العامة.

إن ظاهرة الفوضى المدنية لم تستهدف حياة وأمن الأفراد فحسب، بل استهدفت في مرات كثيرة ممتلكاتهم، وقوت يومهم. فقد تعرضت العديد من المنشآت والمراكز التجارية والمطاعم وغير ذلك من الممتلكات الخاصة والعامة في عدد من المحافظات لإعتداءات لم يكن لها ما يبررها، رغم أن بعضها وقع تحت عنوان ثورة الجوع، إلا أن استخدام العنف وتدمير الممتلكات يعد أمراً مرفوضاً، فالنظام السياسي والثقافة السائدة تتيح لكل من يريد وسائل مختلفة من أشكال الاحتجاج السلمي. إن مطالبة أي مواطن للحصول على حق له يجب لا يكون على قاعدة الانتقاص من الحقوق الأخرى للآخرين.

إن السؤال الأكثر أهمية، والذي يقلق مضاجع كل مواطن فلسطيني هو: هل تقوم السلطات المكلفة بإنفاذ القانون وفي الفصل في نزاعات المواطنين بواجباتها تجاه مرتكبي حوادث العنف والفوضى في المجتمع الفلسطيني؟ هل تقوم الشرطة والنيابة والقضاء بالواجبات المنوطة بها بموجب القانون لملاحقة مرتكبي هذه الجرائم وإحالتهم للعدالة كما ينص القانون؟

إن قراءة متواضعة لما تفعله كل هذه الجهات تشير الى أن هناك قصوراً بالغاً في أداء هذه الجهات. والدليل على ذلك أنها لا تقوم بملاحقة كل مرتكبي الجرائم، وفي حال ملاحقة بعضهم، لا تكمل كل مراحل ملاحقتهم. فخلال الأعوام الأربعة الماضية، ووفقاً لتوثيقات **الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن**، قتل حوالي 278 مواطناً فلسطينياً، جزء كبير منهم من الضفة الغربية، بينما لا يوجد في مراكز الإصلاح والتأهيل في الضفة الغربية، وفقاً لإحصائية أجرتها الهيئة خلال شهر أيار الماضي، سوى 55 شخص متهمين بإرتكاب جرائم قتل. أي أن نسبة من يتواجدون حالياً في السجن في الضفة الغربية بتهمة ارتكاب جريمة قتل منذ قيام السلطة الوطنية وحتى الآن لا يتعدى ربع عدد الأشخاص الذين قتلوا فقط خلال السنوات الأربعة الماضية، أي أن نسبة من تمت ملاحقتهم قضائياً بشكل فعلي على جرائم قتل إرتكبوها قليل جداً، ويتنافى مع حقيقة أي إعلان يصدر عن أي جهة رسمية يتحدث عن إنجاز في ملفات القتل، فكثير من الملفات يتم قيدها ضد مجهول لعدم قدرة أجهزة الأمن على توقيفهم لانتمائهم لفصائل سياسية أو عائلات ذات نفوذ أو للأجهزة الأمنية ذاتها.

والدليل الثاني على عدم وجود إنجاز فعلي في ملاحقة مرتكبي الجرائم، هو أن عدد الموقوفين والمحكومين بتهمة حيازة السلاح الناري للسطو أو التهديد ويوجدون حالياً في السجن لا يتعدى الأربعة أشخاص، رغم وقوع مئات الحوادث التي استخدم فيها السلاح بصورة غير قانونية، ورغم أن الشرطة الفلسطينية أعلنت بتاريخ 2005/9/8 عن ضبط 6 أشخاص بتهمة سطو مسلح على أحد البنوك في مدينة نابلس، إلا أن أحداً منهم لا يتواجد حالياً في السجن.

والدليل الثالث على عدم قيام الجهات المختصة بواجبها، هو انخفاض عدد القضايا التي يفصل فيها القضاء للمحتجزين. فمن أصل 837 محتجز في مراكز الإصلاح والتأهيل في الضفة الغربية وقطاع غزة، تم إحصاءهم من قبل الهيئة خلال شهر أيار الماضي، يوجد حالياً حوالي 222 شخص محكوم والباقي ما زالوا موقوفين دون محاكمة. أي أن نسبة الأشخاص غير المحكومين في مراكز الإصلاح والتأهيل يقدر بحوالي 77% وهي نسبة عالية تدل على درجة بطء جهاز القضاء الفلسطيني في البت في قضايا المواطنين، بما يتنافى مع أبسط قواعد العدالة، ويعزز ثقافة اللا قانون في المجتمع الفلسطيني.

إن ما يهم المواطن الفلسطيني هو انجاز ملفات المتهمين كاملة، وليس قيام جهة بالإنجاز في الملفات وتقاوس باقي الجهات. يجب أن يبدأ الإنجاز بإلقاء القبض على مرتكبي الجرائم وينتهي بمحاكمتهم، فليس من العدل أن تتباطئ الجهات المخولة بموجب القانون في التحقيق وإلقاء القبض على المجرمين، أو أن يتمتع قاض أو وكيل نيابة عن محاكمة مجرم خشية من تعرضه للخطر. فبغير وقفة جادة لكل سلطات إنفاذ القانون لا يمكن وضع حد لحالة الفوضى المدنية.

إن علاج هذه الظاهرة يجب أن يكون بعد تحديد أسبابها، ولعل أبرزها التالية:

- ضعف السيطرة المركزية على الأجهزة الأمنية وتعددتها، وتداخل صلاحياتها بسبب عدم وجود قانون ينظم عملها.
- خلط المرجعيات لأفراد الأجهزة الأمنية بين الأجهزة والتنظيم، فالبعض لا يفصل هل يكون في عمله بإسم جهاز أمني أو بإسم التنظيم. فإلعادة في كل الدول التي تؤمن بسيادة القانون تجميد

العمل الحزبي لمن يعملون في أجهزة إنفاذ القانون كالشرطة والجيش.

- ظاهرة فوضى السلاح.
- خلط بعض فصائل العمل الوطني لمهام مقاومة الإحتلال بمهام حفظ النظام العام.

إن كل هذه المظاهر لا يمكن عزلها عن التدابير التي تقوم بها سلطات الإحتلال الإسرائيلي، ومن شأنها أن تعزز حالة الفوضى والفلتان الأمني. وبرز هذه التدابير:-

- إضعاف قوة الأجهزة الأمنية الفلسطينية المكلفة بإنفاذ القانون.
- ملاحقة أفراد الشرطة الفلسطينية ومنعهم من القيام بواجبهم.
- الإمتناع عن القيام بأية تحقيقات جدية بشأن أي جريمة تقع ما دامت الضحايا هم فلسطينيون.
- إستمرار الإحتلال في سياسة تجنيد المتعاونين معه، وإلزامهم بالقيام بأعمال من شأنها أن تعرض حياتهم للخطر.
- جعل المناطق الإسرائيلية ملجأً آمناً يهرب إليه الكثير من مرتكبي الجرائم في المناطق الفلسطينية.

وفي الختام، فإن تحقيق الأمن التام للمواطن الفلسطيني لا يمكن أن يتم دون زوال الإحتلال. ومع ذلك، نقول يبقى أمام السلطة الفلسطينية الشيء الكثير الذي يمكنها القيام به في سبيل تحقيق الأمن للمواطن الفلسطيني، ومحاربة كافة مظاهر الفوضى المدنية، وعلى وجه الخصوص إقرار قانون الأمن الأساسي الذي يعد الغطاء القانوني العام الذي سينظم عمل الأجهزة الأمنية.

