آكت لحـــل النزاعـــات
Conflict Resolution

ورقة حقائق

الواقع القانوني والأمني في ضواحي القدس

2020

تم اعداد هذه الورقة ضمن مشروع أهـل لتعزيز السلم الأهلي وسيادة القانون في ضواحي القدس المنفذ من قبل مؤسسة آكت لحل النزاعات بالشراكة مع الشرطة الفلسطينية وبتمويل من المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي GIZ.

إعداد:

الباحث جهاد حرب

تصميم وإخراج فني:

سالم الصغيّر

© جميع الحقوق محفوظة لـ:
مؤسسة ACT آكت لحل النزاعات.
القدس -2020

لا يجوز نشر أي جزء من هذا الكتاب، أو نقله على أي وجه، أو بأي حال، أو بأي طريقة إلا بموافقة مسبقة من مؤسسة ACT آكت لحل النزاعات.

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

الشرطة POLICE Palestinian Police

ACT آكت لحل النزاعات Conflict Resolution

الواقع القانوني والأمني في ضواحي القدس

جهاد حرب

يرتبط السلم الأهلي ارتباطاً وثيقاً بسيادة القانون القاضي بتأمين حماية حقوق الإنسان بالنسبة للأفراد والجماعات بشكل متساو، وكذلك المساواة بينهم في العقاب بموجب القانون، وضمان معاملة جميع المواطنين على قدم المساواة وخضوعهم للقانون. كما يتوجب أن يوفر القانون الحماية للجماعات الأكثر ضعفاً وفقراً من الاستغلال والظلم وسوء المعاملة. لذلك يتوجب على الحكومات أن تخلق المؤسسات والأطر اللازمة للمحافظة على القانون والنظام، وأن توضع هذه القوانين موضع التنفيذ، وأن توجد الوسائل الكفيلة بتطبيقها، وأن يتم حل الخلافات عن طريق قرارات ملزمة للفرقاء تصدر عن سلطة قضائية مستقلة وجديرة بالثقة.

شهدت الحالة الفلسطينية العديد من التحولات مع بدء انتشار جائحة كورونا «كوفيد19-» في بداية شهر آذار من عام 2020 ومن ثم وقف التنسيق الأمني في شهر التاسع عشر من أيار جراء نية الحكومة ضم أجزاء واسعة من الأراضي المحتلة عام 1967 «فرض السيادة» تقدر بحوالي 30% من حجم الضفة الغربية. الأمر الذي حد من قدرة الشرطة الفلسطينية من الحركة لحماية المواطنين في المناطق المختلفة لضواحي القدس وحفظ الأمن وتنفيذ القانون وملاحقة المشتبه بهم بارتكابهم جرائم في هذه المناطق وتنفيذ احكام القضاء.

تعاني ضواحي القدس، وهي المناطق التابعة لمحافظة القدس والواقعة خارج جدار الضم والتوسع، والمصنفة بحسب الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بال J2 وهي مناطق جنوب شرق القدس وتضم بلدات (العيزرية وابو ديس والسواحرة والزعيم وعرب الجهالين)، ومناطق شمال شرق القدس وتضم بلدات (عناتا وحزما وجبع ومخماس والرام وكفر عقب ومخيم قلنديا) ومناطق شمال غرب القدس وتضم بلدات (بدو وبيت سوريك وبير نبالا والجيب والنبي صموئيل وبيت اكسا والقبيبة وبيت إجزا وبيت دقو وبيت عنان والجديرة ورافات وقطنة وبيت حنينا البلد وقلنديا البلد وخربة ام اللحم) من غياب سيادة القانون ووجود ظواهر متعددة تهدد حياة الفلسطينيين القاطنين في المنطقة وأمنهم تتمثل بالتعديات على الأملاك العامة والخاصة من خلال البناء غير القانوني وتجارة الأسلحة وانتشاره بشكل كبير واستخدامه في إطلاق النار في المناسبات والمشاجرات، بالإضافة الى انتشار تجارة المخدرات والسيارات غير القانونية «المشطوبة والمسروقة» ناهيك عن عدم احترام أنظمة السير فيها، وتحولت إلى ملاذ للخارجين عن القانون والمطلوبين للشرطة الفلسطينية من مناطق الضفة الغربية نتيجة غياب حكم القانون وعدم قدرة وصول الشرطة الفلسطينية في غالبية الأحيان الا في حال السماح لها من قبل السلطات الإسرائيلية.

كما خلق جدار الضم والتوسع واقعاً جديداً لبعض مناطق القدس «مناطق القدس المعزولة» مثل منطقة كفر عقب حيث أن جزءاً منها يقع ضمن حدود بلدية القدس « يطبق فيها القانون الإسرائيلي، وقسم آخر يقع ضمن المنطقة المصنفة (جيم)، والتي تضطلع سلطات الإحتلال الإسرائيلي بالمسؤولية الأمنية الكاملة فيها، وفي الحالتين لم يُسمح للسلطة الفلسطينية بفرض سيطرتها عليها أو توسيع نطاق صلاحياتها فيها نتيجة لتأجيل ملف القدس إلى مفاوضات الحل النهائي، وعدم التزام إسرائيل بتنفيذ مرحلة إعادة الانتشار. الامر الذي قيد قدرة السلطة الفلسطينية على ممارسة اختصاصاتها التشريعية

والتنفيذية والقضائية، بما في ذلك عدم قدرة المحاكم، وأجهزة إنفاذ القانون على تطبيق القانون الفلسطيني وتنفيذ أحكامه في مناطق القدس رغم التطورات الديمغرافية على محافظة القدس بحكم الامر الواقع الذي فرضه جدار الضم والتوسع.

وعلى الرغم من إقامة مركز لقيادة شرطة الضواحي في منطقة إم الشرايط إضافة إلى ثلاثة مراكز شرطية وانتشار أفراد الشرطة بزيهم الرسمي وأسلحتهم في بلدات (الرام وبدو وأبو ديس/ العيزرية) في الثامن من نيسان / أبريل 2015، بموجب تفاهمات أمنية مشتركة الا أن عدد افراد الشرطة بقي محدودا (256 ضابطا وشرطيا في ضواحي القدس)، وحركة الشرطة خارج المناطق السكنية يحتاج الى تنسيق مع الجانب الاسرائيلي (لكي يمكن لها التحرك ضمن حدود المنطقة (ب) للتجمعات السكنية لهذه البلدات) مما حدّ من قدرة الشرطة العاملة في هذه المراكز على القيام بمسؤولية حفظ الأمن والنظام العام بالسرعة والفاعلية اللازمة.

تهدف ورقة الحقائق بعد استعراض واقع الولاية القضائية الجنائية والمدنية الفلسطينية في ضواحي القدس (جنوب شرق، وشمال شرق، وشمال غرب) إلى توثيق البيانات والمعلومات المتعلقة بتطبيق القانون ووسائل إنفاذه، بما في ذلك الاختصاص القضائي للمحاكم والنيابة العامة، والتبليغات القضائية، ومعدلات الجريمة، وأنواع الجرائم ومرتكبيها، والملاحقة الجنائية للمشتبه بهم والفارين من العدالة، وقدرات أجهزة إنفاذ القانون على العمل في هذه المناطق، واحترام تطبيق القانون.

تستعرض هذه الورقة في القسم الأول: الولاية القانونية للسلطة الفلسطينية على ضواحي القدس، ومن ثم تعرض الورقة في القسم الثاني: واقع الجريمة في السنوات الثلاث الأخيرة وتنفيذ قرارات المحاكم، وتخلص الورقة الى مجموعة من التوصيات لزيادة فاعلية عمل الشرطة في فرض النظام العام وسيادة القانون.

أولا: الولاية القانونية للسلطة الفلسطينية على ضواحي القدس (الولاية القضائية المدنية والجنائية)

تشكل الاتفاقيات المبرمة بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية اتفاق «إعلان المبادئ» أيلول 1993 واتفاق القاهرة أيار 1994 والاتفاقية الفلسطينية-الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية للضفة الغربية وقطاع غزة أيلول 1995 الإطار القانوني المحدد لإنشاء السلطة الفلسطينية. فقد نصت وثيقة «إعلان المبادئ» على» أن أحد أهداف عملية المفاوضات هو إقامة سلطة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية تتمثل بمجلس فلسطيني منتخب ليمارس سلطات وصلاحيات في مجالات محددة ومتفق عليها لمدة خمس سنوات انتقالية».
وتنص الوثيقة على أن لهذا المجلس حق الولاية على كل الضفة الغربية وقطاع غزة ماعدا القضايا المؤجلة للمفاوضات النهائية حول الحل الدائم وهي تحديدا القدس والمستوطنات والمواقع العسكرية والإسرائيليين المتواجدين في الأرض المحتلة، ويتحدد مجال صلاحيات المجلس في ميادين التربية والثقافة والصحة والشؤون الاجتماعية والضرائب المباشرة والسياحة إضافة للإشراف على قوة الشرطة الفلسطينية.
وأدى تطبيق الاتفاق في أيار 1994 إلى انسحاب إسرائيلي من معظم قطاع غزة ومن منطقة أريحا في الضفة الغربية وقيام سلطة فلسطينية في المنطقتين تتمتع بصلاحيات كاملة في مناطق سيطرتها ماعدا مجالات الأمن الخارجي والعلاقات الخارجية والحدود والمستوطنات، وقد تبع ذلك في نوفمبر وديسمبر 1995 قيام الجيش الإسرائيلي بإعادة انتشار من المناطق المأهولة بالسكان في الضفة الغربية (ما عدا مدينتي القدس والخليل).

واعتبرت اتفاقية المرحلة الانتقالية أن المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس يشكلان سلطة الحكومة الانتقالية الفلسطينية اللذين سيتم انتخابهم من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية بما فيها القدس وقطاع غزة لفترة انتقالية لا تتجاوز الخمس سنوات من تاريخ التوقيع على اتفاقية غزة-أريحا في 4 أيار 1994 وللمجلس المنتخب صلاحيات تشريعية وتنفيذية وفقاً للاتفاقيات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية.

1/ ولاية السلطة الفلسطينية

ينص اتفاق المرحلة الانتقالية على أن ولاية السلطة الفلسطينية تشمل الضفة الغربية وقطاع غزة كوحدة جغرافية باستثناء المواضيع المؤجل البحث فيها إلى مفاوضات الحل النهائي (القدس والمستوطنات والمناطق العسكرية واللاجئين والحدود والعلاقات الخارجية)، وكذلك السلطات والمسؤوليات التي لم تسلم للسلطة الفلسطينية. ويقسم الاتفاق ولاية السلطة الفلسطينية Jurisdiction إلى ثلاثة أنواع هي الولاية الإقليمية[1] والولاية الوظيفية[2] والولاية الشخصية.[3]

الولاية الجغرافية

يعطي اتفاق المرحلة الانتقالية للجانب الفلسطيني ولاية جغرافية كاملة على منطقتي (أ) و (ب) بما في ذلك أراضي الدولة والوقف، أما المنطقة (ج) فتبقى تحت سيطرة إسرائيلية خلال المرحلة الأولى والثانية من إعادة الانتشار، لكن الولاية الجغرافية الفلسطينية ستمدد تدريجياً لتشمل المنطقة (ج) على مدى ثمانية عشر شهراً - وعملية إعادة الانتشار الثالثة التي لم تتم بعد- باستثناء المستوطنات والقدس والمواقع العسكرية المحددة التي سيتموضع الجيش الإسرائيلي فيها ولا تشمل الولاية الإقليمية السيطرة الفلسطينية على مصادر المياه في أي من المناطق الثلاث في الضفة الغربية وذلك على عكس الوضع في قطاع غزة .[4]

"البند الاول من المادة الاولى لبرتوكول القضايا القانونية

الولاية الجنائية للمجلس تغطي جميع المخالفات التي يقترفها فلسطينيون و/ أو غير اسرائيليين في المنطقة. ولأغراض هذا الملحق، فإن مصطلح المنطقة يعني منطقة الضفة الغربية وقطاع غزة باستثناء المنطقة (ج) التي ستنقل، باستثناء المستوطنات والمواقع العسكرية، الى الجانب الفلسطيني بالتدريج على نحو يتماشى مع هذا الاتفاق.

يملك المجلس ولاية جنائية على الفلسطينيين وزوارهم في الضفة الغربية وقطاع غزة في مناطق خارج المنطقة شريطة أن لا تكون المخالفة ذات صلة بمصالح أمن اسرائيل."

1 الولاية الإقليمية: تعني السيطرة في الأرض والمياه الإقليمية.
2 الولاية الوظيفية: تعني السيطرة على الشؤون المدنية والأمنية المختلفة لكنها لا تشتمل ما له علاقة بالإسرائيليين المتواجدين في المنطقة الفلسطينية وما تبقى لمفاوضات الوضع الدائم وهي قضايا القدس والمستوطنات والحدود والمياه والعلاقات الخارجية والمواقع العسكرية واللاجئين.
3 الولاية الشخصية: تعني تبعية كافة الفلسطينيين باستثناء سكان القدس للسلطة الفلسطينية.
4 انظر: المادة 17/ 2/ أ من الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة.

الولاية الوظيفية والقضائية:

للفلسطينيين ولاية وظيفية كاملة على المنطقة (أ) بما في ذلك الصلاحيات المدنية وكافة المسئوليات الأمنية المتعلقة بحفظ النظام العام والأمن الداخلي، أما في المنطقة (ب) فإن الولاية الوظيفية لا تشمل المسئولية عن الأمن الداخلي وتقتصر على المجالات المدنية بالإضافة إلى حفظ النظام وهذا يعني احتفاظ الطرف الإسرائيلي بمسئولية الحفاظ على الأمن الداخلي في المنطقة (ب).

أما في المنطقة (ج) فإن الولاية الوظيفية الفلسطينية[5] لا تشمل تلك الصلاحيات المتعلقة بالأرض مثل الآثار وحماية الطبيعة والتنقيب على الغاز والبترول وأراضي الغائبين وأملاكهم وتسجيل الأراضي[6]، وكذلك لا تشمل أية مسؤولية أمنية سواء أكان ذلك لحفظ النظام العام أو الأمن الداخلي على تلك الأجزاء من المنطقة (ج) التي تتم فيها عملية إعادة انتشار في المرحلة الثانية أي ما بعد الانتخابات وفي كل الأحوال لا تشمل الولاية الوظيفية على المنطقة (ج) كل ماله علاقة بمفاوضات الوضع الدائم.

الولاية الشخصية

يؤكد الاتفاق على أن جميع سكان الضفة الغربية وقطاع غزة هم مسئولون أمام السلطة الفلسطينية وتابعون لها فقط، أما بالنسبة إلى الإسرائيليين فلا يوجد للسلطة الفلسطينية ولاية عليهم حتى وإن كانوا في المنطقة (أ) ولإسرائيل وحدها الولاية عليهم ويحق لها اتخاذ كافة الإجراءات لضمان سلامتهم وأمنهم في كافة مناطق الضفة الغربية والقطاع «تمتد الولاية الوظيفية والإقليمية للمجلس على جميع الأفراد ما عدا الإسرائيليين إلا إذا نصت الاتفاقية خلافاً لذلك».[7]

لم تستثني اتفاقية المرحلة الانتقالية «أوسلو» سكان القدس «حملة الهوية الزرقاء» نصاً من التبعية للسلطة الفلسطينية والمسؤولية، لكن نصت الاتفاقية على أنه لا يوجد للسلطة الفلسطينية ولاية على الإسرائيليين حتى وإن كانوا في المنطقة (أ) ولإسرائيل وحدها الولاية عليهم ويحق لها اتخاذ كافة الإجراءات لضمان سلامتهم وأمنهم في كافة مناطق الضفة الغربية والقطاع.[8] كما تنص المادة الثانية من برتوكول القضايا القانونية إلى عدم قدرة السلطات الفلسطينية على اعتقال أو احتجاز إسرائيليين؛ فالإسرائيليون يمكنهم التعريف على أنفسهم بتقديم وثائق إسرائيلية. وفي المادة الحادية عشر (بند 4/ ج) برتوكول إعادة الانتشار إلى عدم قدرة الشرطة الفلسطينية على إيقاف المركبات التي تحمل لوحة ترخيص إسرائيلية. [9] وبما أن المقدسيين يحملون وثائق إسرائيلية بالإضافة إلى وضع القدس منطقة جغرافية أحيل إلى مفاوضات الحل النهائي أدى ذلك عملياً إلى عدم قدرة الشرطة الفلسطينية على اعتقال أو احتجاز حملة هوية القدس في السنوات السابقة.

5 انظر: المادة 4 من بروتوكول حول القضايا المدنية.
6 انظر: المادة 22 من بروتوكول حول القضايا المدنية.
7 أنظر: المادة 17 من الاتفاقية الفلسطينية -الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية.
8 أنظر: المادة 17 من الاتفاقية الفلسطينية -الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية.
9 انظر: المادة 13 من بروتوكول إعادة الانتشار والترتيبات الأمنية.

2/ حدود الانتشار لقوات الأمن الفلسطينية

شكلت الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة عام 1995 الأساس القانوني لإنشاء الأجهزة الأمنية الفلسطينية المختلفة تحت مسمى (الشرطة الفلسطينية). كما أنها حددت المهام الملقاة على عاتق الأجهزة الأمنية فيما يتعلق بالسياسة الأمنية بحفظ الأمن والنظام العام. وبإصدار الرئيس الفلسطيني ياسر عرفات القرار رقم 1 لسنة 1994 الصادر في 1994/5/20، المتعلق باستمرار العمل بالقوانين والأنظمة التي كانت سارية المفعول قبل 1967/6/5 في الضفة الغربية وقطاع غزة، خضعت الأجهزة الأمنية المنشأة حديثاً لأحكام القوانين المنظمة لها قبل عام 1967 في حين بقيت بعض الأجهزة بلا قانون ينظمها واستمدت قوتها القانونية من الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية المرحلية. تجدر الملاحظة الى صدور قانون للشرطة الفلسطيني في العام 2017 لتنظيم عملها وتحديد صلاحياتها «قرار بقانون رقم (23) لسنة 2017م بشأن الشرطة»

منحت اتفاقية أوسلو السلطة الفلسطينية صلاحية تشكيل الأجهزة الأمنية فيما عرفت بقوة الشرطة «القوية» وفقاً للمادة 14 من الاتفاقية. في حين أحالت نفس المادة إلى الملحق الأول من الاتفاقية (بروتوكول إعادة الانتشار والترتيبات الأمنية) تحديد واجبات وأعمال وهيكلية وتركيبية ونشر قوات الشرطة وعددها وأجهزتها وقواعد سلوكها.

أشارت المادة الخامسة من البروتوكول الخاص بإعادة الانتشار والترتيبات الأمنية إلى أنه أعقاب إعادة انتشار القوات العسكرية الاسرائيلية في كل «لواء» لتتولى السلطة الفلسطينية المسؤوليات الخاصة بالأمن الداخلي والنظام العام في المنطقة (أ) من كل لواء. كما أن إعادة الانتشار للقوات الاسرائيلية من المنطقة (ب) تنقل بموجبها المسؤولية عن النظام العام للسلطة الفلسطينية فيما المسؤولية الأمن تبقى لإسرائيل بهدف حماية الاسرائيليين ومواجهة الإرهاب.

نص البروتوكول على اقامة 25 مركزاً للشرطة الفلسطينية في منطقة (ب)[10] تتولى مسؤولية معالجة الحوادث التي تتجاوز النظام العام والتي تورط بها فلسطينيون فقط، وهي تعمل بحرية في الأماكن الآهلة بالسكان حيث توجد مواقع ومراكز للشرطة. كما حدد الملحق الثالث مواقع مراكز الشرطة في المنطقة (ب) وحصرها بالشرطة المدنية، وكذلك حدد عدد الاشخاص ونوعية الأسلحة التي فيها وعددها وكذلك عدد المركبات آلت بها.

لكن الاتفاق وضع شرطاً على حركة قوات الأمن الفلسطينية، بما فيها الشرطة المدنية، بالزي الرسمي في المنطقة (ب) خارج الأماكن التي توجد بها مراكز الشرطة الفلسطينية، بوجوب التنسيق والمصادقة عبر مكتب التنسيق اللوائي. كما أن هذه الحركة تحتاج الى تبليغ مكتب التنسيق اللوائي بخطة الحركة بما يشمل عدد قوات الأمن ونوع الأسلحة وعددها، والمركبات المشاركة وبرنامج التحرك المفصل إلى المنطقة ذات العمل المخطط بما فيه الوجهة المقصودة والطرق الخاصة بها والفترة المقترحة وكذلك برنامج العودة إلى مركز الشرطة. في المقابل سيزود الجانب الاسرائيلي في مكتب التنسيق الجانب الفلسطيني برده على طلب التحرك في حالات اعتيادية أو روتينية خلال يوم واحد وفي حالات الطوارئ في وقت لا يتجاوز ساعتين.

10 انظر: المادة 5 من بروتوكول اعادة الانتشار والترتيبات الامنية.

قيد الاتفاق حركة قوات الامن الفلسطينية في منطقة (ج) سواء كانوا بالزي الرسمي أو كانوا مسلحين أو غير مسلحين وأيضا قوات التحري العاملين فيها بوجود التنسيق ومصادقة مكتب التنسيق اللوائي المختص، كما أن حركتهم بين المنطقة (أ) والمنطقة (ب) تحتاج الى موافقة من جانب مكتب التنسيق اللوائي.[11]

صلاحيات الشرطة الفلسطينية في حفظ الأمن العام

يتمتع جهاز الشرطة وفقاً للقرار بقانون رقم 23 لسنة 2017 بشأن الشرطة[12] بنوعين من السلطات: سلطات الضبط الإداري؛ التي تقي المجتمع من الجريمة، وتنفذ الأوامر والقرارات الصادرة بمقتضى القوانين النافذة، وسلطات الضبط القضائي[13] التي تمنح الشرطة صلاحيات ملاحقة الجرائم والكشف عن المجرمين. حيث نصت المادة الثالثة من القرار بقانون على اختصاصات الشرطة كما يلي:

1. المحافظة على النظام والأمن العام، والآداب العامة، والسكينة العامة. 2. حماية الأرواح والأعراض والأموال. 3. منع ومكافحة الجريمة، وضبط مرتكبيها بموجب القوانين المعمول بها. 4. مكافحة أعمال الشغب وكافة مظاهر الإخلال بالأمن العام. 5. حماية الحقوق والحريات المشروعة التي يكفلها القانون الأساسي والقوانين ذات الصلة، والاتفاقيات الدولية التي تكون الدولة طرفاً بها. 6. حماية الممتلكات العامة والخاصة للدولة والأفراد. 7. مساعدة قوى الأمن والسلطات العامة الأخرى في أداء مهامها بموجب أحكام القانون. 8. التعاون الشرطي العربي والإقليمي والدولي في مجال مكافحة الجريمة من خلال جمع وتوثيق وتبادل المعلومات والبيانات والأدلة عن الجرائم ومرتكبيها، وتقديم خدمات التعاون الشرطي والأمني وفقاً للتشريعات والقوانين النافذة، والاتفاقيات الدولية التي تكون الدولة طرفاً فيها.

9. تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح والأنظمة من واجبات ومهام. 10. تقديم المعلومات والإرشادات للمواطنين بالوسائل التي تساعد على مكافحة الجريمة، ووقايتهم منها، وتسهيل تنفيذ واجبات الشرطة بما يحقق ضمان مساهمة المواطنين في معاونتها ودعمها في كافة واجباتها. 11. توعية المواطنين بحقوقهم وواجباتهم، لضمان المشاركة المجتمعية في حفظ النظام والأمن العام في المجتمع. 12. تحقيق الأمن الداخلي للوطن والمواطنين، والمساهمة في تحقيق الأمن القومي بالتنسيق والتعاون مع الأجهزة الأمنية المختصة، والمؤسسات العامة، ومؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، ولها تنظيم مذكرات تفاهم بهذا الخصوص.

11 انظر: البند 6 من المادة الخامسة من بروتوكول اعادة الانتشار والترتيبات الامنية.
12 انظر: القرار بقانون رقم 23 لسنة 2017 بشأن الشرطة http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16999
13 حدّدت المادة 21 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2001 الأشخاص الذين يتمتعون بصفة الضبط القضائي، وحصرتهم في الفئات التالية: 1.مدير الشرطة ونوابه ومساعدوه ومديرو شرطة المحافظات والإدارات العامة. 2.ضباط وضباط صف الشرطة، كل في دائرة اختصاصه. لكن ليس كل من يحملون هذه الرتب في جهاز الشرطة يتمتعون بحكم رتبتهم بصفة الضبطية القضائية، وإنما من يتم منحه هذه الصفة فقط. 3. رؤساء المراكب البحرية والجوية. 4. الموظفون الذين خوّلوا صلاحيات الضبط القضائي بموجب قوانين أخرى

3/ قدرات الشرطة في ضواحي القدس

انتشرت الشرطة الفلسطينية في النصف الأول من عام 2015 في ضواحي القدس[14] واقامت مراكز فيها، وبات افراد الشرطة يتجولون فيها بزيهم الرسمي مما يمثل سلطة تنفيذ القانون بشكل رسمي. لكن هذه المراكز بقيت غير قادرة على توفير الامن أو حكم القانون لأسباب عديدة منها ما يعلق بقدراتها واعدادها ومنها ما يتعلق بالتنسيق اللازم لتحرك الشرطة في هذه المراكز للمناطق الخاضعة لها.

يشير الجدول أدناه إلى أن أعداد الشرطة الموجود في مراكز ضواحي القدس لا تلبي احتياجات المواطنين وهو أقل من كافة المعايير الدولية المحددة لعدد الشرطة مقارنة بعدد السكان

جدول رقم (1) افراد الشرطة في مراكز ضواحي القدس حسب عدد البلدة والمنطقة السكانية[15]

البلدة	عدد الشرطة	عدد العربات	عدد البنادق	عدد المسدسات	عدد السكان بالألف حسب الإحصاء الفلسطيني[16]	عدد سكان المنطقة بالألف حسب الشرطة[17]
الرام	34	2	5	5	17	61
بدو	25	2	4	5	9	65
أبو ديس والعيزرية	32	2	4	5	45	65

يتطلب تحرك الشرطة في المناطق الخاضعة لمركز الشرطة ما بين البلدات، وفقاً للاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية، إلى تنسيق مع الجانب الإسرائيلي للقيام بواجباتها في توفير الأمن وفرض سلطة القانون مما يؤخر ويعرقل عملها. كما أن وقف التنسيق في مجال عمل الشرطة أثر بشكل واسع على قدرة قوات الشرطة الفلسطينية على القيام بواجباتها بحفظ الأمن والسلم المجتمعي وملاحظة الجرائم المتركبة في ضواحي القدس والتي تتنوع طبيعة الولاية الجغرافية فيها وقدرتها على الحركة بين المناطق المختلة والتي تحتاج الى تنسيق مع الجانب الإسرائيلي.

ثانيا: واقع الجريمة في السنوات الثلاث الأخيرة وتنفيذ قرارات المحاكم

تعاني ضواحي القدس من غياب حكم القانون منذ سنوات طويلة مما أدى إلى انتشار العديد من الآفات الاجتماعية والجرائم حيث أشار مسؤولون محليون ومواطنون يقطنون هذه البلدات إلى استمرار هذه الجرائم «تجارة المخدرات وتعاطيها، والسيارات غير القانونية، والاعتداء على الممتلكات العامة، وحمل السلاح، والعنف المجتمعي، والعنف الاسري».

14 بلدة العيزرية تتبع مركز شرطة أبو ديس.
15 مقابلة اجراها الباحث مع العقيد فواز طالب مدير شرطة الضواحي بتاريخ 9/8/2020
16 انظر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/JerusalemA.html
17 انظر: موقع الشرطة الفلسطينية http://www.palpolice.ps/ar/police-map

1/ أنواع الجرائم في ضواحي القدس

تظهر التقارير السنوية لجهاز الشرطة الفلسطينية حول الإحصاءات العددية للجرائم المرتكبة في مناطق ضواحي القدس،[18] في للفترة 2016 – 2019. وتشير أن نسبة بعض الجرائم تفوق نسبة سكان ضواحي القدس من اجمالي عدد سكان الضفة الغربية، حيث تبلغ نسبة سكان ضواحي منطقة القدس (J2) حوالي 6% من اجمال سكان الضفة الغربية بدون سكان مدينة القدس (J1) (انظر الملحق رقم 1). يشير التقرير السنوي للشرطة الفلسطينية للعام 2018 إلى أن نسبة جريمة تروج المخدرات 13%، وتعاطي المخدرات 18%، وزراعة النبتات المخدرة 22%، والقتل غير القصد 20%، والقتل العمد 12%، والقدح والذم 10%، والسلب والنشل 9%، وتزوير الأوراق والمستندات الرسمية 11%. يوضح الجدول التالي تصنيف الجرائم المرتكبة في الضفة الغربية.

جدول رقم (3) تصنيف الجرائم المرتكبة في ضواحي القدس وانواعها, للفترة الواقعة ما بين 2016/1/1 – 2019/12/31

صنف الجريمة	2016	2017	2018	2019
	العدد	العدد	العدد	العدد
الجرائم المرتكبة ضد حياة الغير	305	331	374	358
الجرائم المخلة بالأخلاق والآداب العامة	68	108	12	21
الجرائم المرتكبة ضد حرية الأشخاص	53	155	222	92
الجرائم المرتكبة ضد الأموال	274	233	67	221
الجرائم المرتكبة ضد موظفي الدولة والاخلال بسير العدالة	61	41	36	72
الجرائم المرتكبة ضد النظام العام	411	261	372	270
الجرائم المرتكبة ضد الثقة العامة والخاصة	29	37	29	47
التعدي على الأملاك العامة والخاصة	38	112	65	67

المصدر: التقارير السنوية لجهاز الشرطة 2016 2019-

أوضح مدير شرطة الضواحي أن مشكلة السيارات غير القانونية قد تفاقمت في الآونة الأخير خاصة مع بدء انتشار فايروس كورونا ووقف التنسيق الأمني في النصف الثاني من شهر أيار 2020 حيث يقدر عدد السيارات المشطوبة في ضواحي القدس حوالي 12 ألف سيارة «مشطوبة» تتحرك في البلدات والقرى الواقعة في محافظة القدس. كما زاد في الآونة الأخيرة انتشار السلاح في هذه المناطق بسبب عدم قدرة الشرطة الفلسطينية على الوصول لمناطق متعددة في ظل وقف التنسيق الأمني ومنع السلطات الإسرائيلية الشرطة الفلسطينية من الحركة.

وتشير المعطيات المتعلقة بإنجاز الشرطة لمهماتها إلى انخفاض واضح في نسبة الإنجاز ويعود ذلك إلى عدم قدرتها على الحركة بعد وقف التنسيق وانتشار جائحة كورونا في المناطق الفلسطينية، فقد انخفض معدل الإنجاز في فرع المباحث العامة بشرطة الضواحي من 60% للقضايا الواردة للفرع في الفترة الواقعة بين 2019/5/22-1/1 (34من 57 قضية) إلى حوالي 51% لنفس الفترة في العام 2020 (20 قضية من 39). كما انخفضت نسبة الإنجاز في الشكاوى والتحقيق التي تستقبلها الشرطة من 89% في الفترة الواقعة بين 2019/5/22-1/1 إلى 78% لنفس الفترة في العام 2020. كما بلغت قضايا المخدرات «ملاحقة متعاطين وتجار وزراعة» 13 قضية للفترة الواقعة بين 2019/5/22-1/1 مقارنة بـ78 قضية لنفس الفترة في العام 2020 وذلك بسبب عدة القدرة على الحركة وانتشار فايروس كورونا.

18 انظر: التقارير السنوية لجهاز الشرطة 2016 2019-. https://www.palpolice.ps/content/studies-statistics

2/ القدرة تنفيذ مذكرات القضائية

المذكرات القضائية الواردة لفروع إدارة الشرطة القضائيةالعام 2019

المحافظة	المذكرات الواردة	المذكرات المنجزة	المذكرات المدوروة	نسبة الانجاز %	المنجز من سنوات سابقة	اجمالي الانجاز
أريحا	7422	6870	552	92.6	2084	8954
الخليل	51131	35473	15658	69.4	12709	48182
صواحي القدس	3512	1899	1613	54.0	1271	3170
بيت لحم	13992	11920	2072	85.2	1757	13677
جنين	19618	14432	5186	73.6	3735	18167
رام الله	16883	12100	4783	71.7	2795	14895
سلفيت	8098	7410	688	91.5	436	7846
طوباس	5284	4589	695	86.8	575	5164
طولكرم	15773	12666	3107	80.3	1256	13922
قلقيلية	8457	7581	876	89.6	630	8211
نابلس	22882	17490	5392	76.4	3791	21281
المجموع	173052	132430	40622	76.5	31039	163469

تشير التقارير السنوية للشرطة الفلسطينية إلى أن تنفيذ المذكرات القضائية (التي تشمل مذكرات الحضور للمحكمة والنيابة العامة، ومذكرات الإحضار للمحكمة والنيابة العامة، والتوقيف و أوامر الحبس، ومذكرات المحكومية، وقرارات المحاكم والنيابة العامة، وقرارات اثبات الوجود) من قبل الشرطة القضائية هي الأدنى في محافظة القدس مقارنة بالمحافظات الأخرى، فقد أشار تقرير السنوي للعام 2018 الى أنه تم تنفيذ حوالي 54% من مجمل المذكرات الواردة إلى فروع إدارة الشرطة القضائية مقارنة بنسب مرتفعة للتنفيذ في المحافظات الأخرى تصل إلى 90% في كل من أريحا وسلفيت وقلقيلية. وكما توضح الصورة المقابلة فإنه كلما زادت المناطق المصنفة «جيم» قلت نسبة التنفيذ. ويشير الجدول أدناه إلى ضعف التنفيذ على مدار السنوات السابقة أيضا.

جدول رقم (5) نسبة المذكرات القضائية المنفذة في السنوات الثلاث الأخيرة

السنة	2017	2018	2019
نسبة المذكرات المنجزة	%46.5	%55.2	%54

تشير المعطيات الخاصة بالشرطة القضائية لمديرية ضواحي القدس إلى أن تنفيذ المذكرات الواردة إليها قد تتأثر بشكل واضح بسبب انتشار جائحة كورونا ووقف التنسيق الأمني حيث بلغت نسبة تنفيذ للمذكرات الواردة 9% في الفترة الواقعة بين 2020/7/15-1/1 مقارنة بـ 34% لنفس الفترة من العام 2019. وقد جرى تنفيذ قرار حكم واحد من مجمل 7 قرارات صادرة عن المحاكم الفلسطينية لأشخاص متواجدين في ضواحي القدس.

التوصيات:

مما لا شك فيه أن التقليل من الجرائم المرتكبة في ضواحي القدس بهدف فرض سيادة القانون والحفاظ على السلم الأهلي يتطلب تقديم توصيات محددة لتطوير أداء مراكز الشرطة في ضواحي القدس لتعزيز حكم القانون فيها خاصة أن إمكانية استمرار جائحة كوفيد 19- واحتمالية استمرار وقف التنسيق الأمني مع الجانب الإسرائيلي وهي:

1. توفير مقرات لمراكز الشرطة تتناسب مع عمل الشرطة، وزيادة عدد أفراد الشرطة في مراكز ضواحي القدس لتتناسب مع حجم العمل المطلوب منها وعدد السكان القاطنين في المنطقة المسؤول عنها المركز وعبء العمل المطلوب منها بما ينسجم مع المعايير الدولية، بحيث يتم رفع عدد افراد الشرطة، وزيادة المعدات والمركبات لتتناسب مع الاحتياج وعدد افراد الشرطة، وزيادة عدد الأسلحة في هذه المراكز .
2. قيام الشرطة بشكل منظم ومستمر بملاحقة الجريمة في ضواحي القدس لفرض حكم القانون وهيبة الشرطة في الشارع وبغض النظر عن مسألة وقف التنسيق الأمني مع الجانب الإسرائيلي.
3. ضرورة استكمال برنامج الشرطة المجتمعية نحو تشكيل اللجان المجتمعية من كافة مركبات المجتمع المحلي لمساندة الشرطة الفلسطينية في عملها لحفظ الأمن العام في هذه المناطق. وإمكانية مبادرة المؤسسات الرسمية الفلسطينية العاملة في ضواحي القدس لتكوين حرس وطني له زياً موحداً تابعاً للمحافظة أو للبلدية وفي نفس الوقت له علاقة مباشرة مع أجهزة انفاذ القانون «الشرطة الفلسطينية» للمساهمة في فرض سيادة القانون. وتوفير الحكومة الإمكانيات اللوجستية والعملية لهذا النوع من المبادرات.
4. مدة الولاية الشخصية للسلطة الفلسطينية على حملة الهوية الزرقاء خاصة عند ارتكابهم لمخالفات وجرائم تقع في المناطق الضفة الغربية. من خلال فرض أمر واقع من خلال ممارسة هذا الأمر دون النظر الى المعيقات الإسرائيلية في هذا الجانب.
5. في حال عاد التنسيق الأمني ضرورة توفر امكانية التحرك للشرطة الفلسطينية في المناطق التابعة لمراكز الشرطة بآليات تنسيق تسمح للشرطة الفلسطينية الحد الأقصى من الحركة بين البلدات التابعة لمراكز الشرطة في هذه البلدات بحيث تتمكن من الوصول بالسرعة اللازمة وبالأعداد المناسبة دون الانتظار لموافقة الجانب الإسرائيلي.

"البند 6 من المادة الرابعة للبرتوكول الخاص بالقضايا المدنية

بإمكان السلطة الفلسطينية تعيين مفتشين مدنيين لمراقبة الالتزام بقوانين وأنظمة واقعة ضمن الصلاحيات والمسؤوليات المنقولة إليها في المنطقة ج على ان يكون عددهم ضروري لإشغال مهامها منا يتفق عليه في لجنة التنسيق والتعاون المدنية المشتركة «cac».

ترتيبات بخصوص تشغيل مثل هؤلاء المفتشين، بما في ذلك وثائق ثبوتية متفق عليه، يجب الاتفاق عليها من خلال الـ «cac».

لن يقوم المفتشين المدنيين بنشاطات تتعلق باعتقال أو احتجاز اشخاص أو حجر ممتلكات أو أي نشاط آخر يتعلق باستخدام القوة.

على هؤلاء المفتشين ان لا يلبسوا زي الشرطة أو زي ذات طبيعة عسكرية أو حمل السلاح."