آفاق برلمانية

مواطن

٢٧ شباط ٢٠٠٧ م المجلد الحادي عشر العدد ١ | نشرة تصدرعن: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية - رام الله | 27 February 2007 Volume 11, No. 1

ورقة عمل أولية

وثيقة مبادئ لبناء المؤسسة الأمنية الفلسطينية

شكلت المحددات والإشكاليات التي عانت منها المؤسسة الأمنية الفلسطينية معوقات حالت دون بلورة سياسة ومؤسسة وخطة وطنية شاملة للأمن، وعليه فإن التوجه لبلورة رؤية وطنية شاملة للمؤسسة الأمنية الفلسطينية هو أمر أنسب لمرحلة الدولة الفلسطينية المستقلة، ويأتي في إطار الإعداد لهذه المرحلة.

وفي ظل توجه عام للقوى والأحزاب والفصائل الفلسطينية بأن تكون الدولة الفلسطينية دولة ديمقراطية، ووجود رأي عام فلسطيني يطمح إلى بناء مجتمع فلسطيني ديمقراطي، فإن الأسس والمقومات التي ستبنى عليها أية مؤسسة أمنية فلسطينية قادمة ينبغي أن تأخذ بالاعتبار الركائز القيمية للنظام الديمقراطي، ولا بد كذلك من أخذ محددات عمل المؤسسة الأمنية في إطار النظام الديمقراطي بعين الاعتبار.

وتتطلب بلورة رؤية وطنية لمفهوم الأمن ودور المؤسسة الأمنية من صانع القرار الفلسطيني (القوى والفصائل، الحكومة، المجلس التشريعي، مؤسسة الرئاسة، مؤسسات المجتمع المدني وممثلي القطاع الخاص) حسم موضوع النظام السياسي الفلسطيني، والشكل الذي ينبغي أن يكون عليه هذا النظام (نظام برلماني أم نظام رئاسي).

ونظراً لعدم إمكانية اعتماد القوة أو التلويح بها كعنصر أساسي في تحقيق الأمن القومي الفلسطيني، فإن عنصر القوة سيلعب دوراً مساعداً في التفكير بنوعية الدفاع الفلسطيني، وعليه فإن المطلوب بناء جهاز أمني دفاعي رشيق وفعال يقوم على مجموعة المبادئ الأساسية التالية:

أولاً: الحيادية

عدم تدخل الأجهزة الأمنية أو مسؤوليها لصالح فئة أو فصيل على حساب الفئات أو الفصائل الأخرى، باعتبار ذلك قضية أساسية في إنجاح التبادل السلمي للسلطة، وأساساً رئيسياً من أسس النظام الديمقراطي، واعتماد معايير جديدة في اختيار منتسبي الأجهزة الأمنية تقوم على المهنية والكفاءة، وليس على أسس الانتماء السياسي أو الديني أو العرقي أو الطائفي.

ثانياً: المهنية

أن تكون المؤسسة الأمنية مهنية خاضعة لإمرة الحكم المدني (السلطة السياسية) بغض النظر عن اللون السياسي للحكومة، وتقوم بتنفيذ تعليماته، وأن لا تتدخل الأجهزة الأمنية في القرار السياسي، وأن لا يتولى رؤساء الأجهزة الأمنية مهام سياسية أو حزبية، ولا يسمح لهم بالتدخل في الحياة السياسية ما داموا على رأس عملهم، وأن يكون ولاء المؤسسة الأمنية ومنتسبيها للدستور، وتحافظ على سيادة القانون.

ثالثاً: البناء القانوني

إصدار قانون أساسي للأمن، فالأجهزة الأمنية الفلسطينية، وعلى الرغم من صدور بعض القوانين الفرعية المتعلقة بالخدمة في قوى الأمن والتقاعد لمنتسبي الأجهزة الأمنية، إضافة إلى قانون المخابرات العامة، ما زالت تعمل بموجب تعليمات وأوامر إدارية صادرة عن الرئيس، ووضع نظام عمل خاص بكل جهاز أمني ينبثق من القانون الأساسي للأمن وملتزم بالقواعد العامة التي يتضمنها.

رابعاً: البناء المؤسسي

بناء المؤسسة الأمنية من خلال دمج الأجهزة الأمنية المتشابهة، وتحديد صلاحيات كل منها، وأن تكون برأس واحد، ولا تخضع لأكثر من متخذ قرار واحد، وذلك على النحو التالي:

. الأمن الداخلي ويتبع وزارة الداخلية ويشمل: الشرطة، الأمن الوقائي، الدفاع المدني، على أن يتولى هذا الجهاز:

- حفظ الأمن العام.
- حماية أمن المواطنين وحرياتهم وممتلكاتهم.
- تقديم المساعدة المباشرة في أعمال الدفاع والإنقاذ وإطفاء الحرائق.

. المخابرات العامة (الأمن الخارجي)

ويناط بهذا الجهاز جمع المعلومات الاستخبارية ذات العلاقة بأمن الوطن في حدود احترام أحكام القانون، ودون المساس بالحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، وتحليلها وتقديمها للسلطة السياسية لمساعدتها في اتخاذ القرارات.

. الأمن الوطني، ويشمل الوحدات العسكرية، بما فيها القوات الخاصة، والأمن الوطني، والشرطة العسكرية، ويعتبر نواة الجيش الوطني، وتتمثل مهمته في الدفاع عن أمن الوطن من أية اعتداءات خارجية.

خامساً: المرجعية المؤسساتية للأجهزة الأمنية

إقامة هيئة مرجعية للأجهزة الأمنية يناط بها إقرار الخطط واعتماد السياسات الأمنية، ويمكن في هذا المجال اعتماد أحد خيارين هما: أن يكون الرئيس من خلال مجلس أمن قومي هو مرجعية المؤسسة الأمنية إذا ما تم تبني النظام الرئاسي، ويمكن أن يتشكل مجلس الأمن القومي من الرئيس رئيساً، ورئيس الوزراء نائباً له، وعضوية وزير الداخلية (وزير الأمن الوطني، أو وزير الدفاع) ووزير الخارجية، ووزير المالية، ومسؤول الأمن الوطني، ومسؤول جهاز المخابرات، ومستشار للأمن القومي يكون بمثابة سكرتير للمجلس، أو أن يكون مجلس الوزراء من خلال وزراء متخصصين (وزير الداخلية، وزير الدفاع أو الأمن الوطني) هو مرجعية هذه المؤسسة إذا ما تم تبني النظام البرلماني.

سادساً: العقيدة الأمنية

اعتماد عقيدة أمنية تقوم على أساس إستراتيجية دفاعية، وتضمن في الحد الأدنى حماية وصيانة الدستور وسلامة ومصلحة الشعب الفلسطيني أينما وجد، وأن تستجيب لاحتياجات الفلسطينيين الأمنية على المستويين الشخصي والجماعي، بما يعنيه ذلك من ردع أي عدوان أو تهديد مهما كان مصدره يستهدف التراب الفلسطيني أو الفلسطينيين أفراداً ومجتمعات ومؤسسات، والابتعاد عن سياسة الأحلاف والمحاور والتناقضات الدولية.

سابعاً: الرقابة الداخلية

خضوع المؤسسة الأمنية وقادتها للرقابة من قبل المستويين التنفيذي والسياسي المسؤولَين مباشرة عن هذه المؤسسة عبر تقديم تقارير دورية عن عملها لهذين المستويين.

ثامناً: الخضوع لرقابة ومساءلة المجلس التشريعي

خضوع المستوى السياسي الذي يشكل المرجعية للمؤسسة الأمنية لرقابة ومساءلة المجلس التشريعي؛ سواء أكان ذلك عبر مجلس الأمن القومي أم مجلس الوزراء، مع إمكانية استدعاء المجلس التشريعي لقادة الأجهزة الأمنية للاستماع إليهم حول الشؤون الأمنية.

تاسعاً: الموازنة الأمنية

تخصيص موازنة محددة ومعتمدة للمؤسسة الأمنية تأخذ بالاعتبار بناء جهاز أمني دفاعي رشيق وفعال (عدد قليل من الأجهزة الأمنية والأفراد)، وتحويل المخصصات المالية لها بانتظام، وإخضاعها مالياً لقواعد العمل المالي القانوني السليم في كل ما يتعلق بالمصروفات والمشتريات والعطاءات، وبما يكفل رقابة وزارة المالية وأجهزة الرقابة المالية الأخرى مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية.

عاشراً: دورية القيادة

اختيار رؤساء الأجهزة الأمنية بشكل دوري ولمدة لا تتجاوز أربع سنوات غير قابلة للتجديد وفقاً للقانون والنظام.

حادي عشر: محظورات على قادة الأجهزة الأمنية ومنتسبيها

. جباية أية أموال من المواطنين.

. تثقيف وتعبئة العاملين في الأجهزة الأمنية بالولاء لغير الوطن والقانون.

. الاتصال بأي طرف خارجي إلا في حدود التفويض من الجهات ذات الاختصاص والمرجعية.

. إقامة قوات تنفيذية أو سجون تابعة لها خارج إطار القانون.

ورقتا العمل من إعداد

■ "مجموعة باحثي السياسات العامة" في مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية المكونة من: د. علي الجرباوي، د. جورج جقمان، د. عزمي الشعيبي، د. جميل هلال، ود. أحمد أبو دية. بدأت المجموعة عملها في العام ١٩٩٩، وأصدرت تقريرها الأول في العام ٢٠٠١، واقترحت فيه تعديل قانون الانتخاب للمجلس التشريعي. وقامت لاحقاً باقتراح مشروع قانون معدل لانتخابات البلديات والهيئات المحلية، وأقره المجلس التشريعي السابق بعد إجراء بعض التعديلات عليه.

وتعمل المجموعة حالياً على إصلاح قوانين تعنى بعلاقة الأجهزة الأمنية بالسلطة السياسية، ومن منظور حاجات نظام سياسي يطمح لأن يكون ديمقراطياً■

الافتتاحية

الأمن والأمان والنظام السياسي الفلسطيني

لقد أضاف الفلسطينيون عبارة جديدة إلى القاموس السياسي العربي خلال الأعوام الماضية، وأضحت هذه العبارة دارجة في الصحف والمجلات في العالم العربي، ليس لوصف الوضع في فلسطين فحسب، وإنما أيضاً بانطباقه على أماكن أخرى.

نعم، المقصود "الفلتان أو الانفلات الأمني". لكن من منظور فلسطيني داخلي، المهم هو تبعات هذا على النظام السياسي الفلسطيني وعلى حياة الإنسان العادي. ولعل الأحداث الأخيرة المأساوية والدامية شكلت ذروة نمط متنام برز بوضوح خلال العامين الأخيرين على وجه الخصوص.

إن أي نظام سياسي يحترم نفسه لا يقبل أن تتجزأ وتتشرذم قوى الأمن، حيث لا تتبع طرفاً واحداً مركزياً مسؤولاً اتجاه السلطة السياسية. ناهيك عن "عشائر مسلحة"، وغياب الأمن للمواطنين.

ومن المتوقع أن هذه القضايا ستكون من أوائل البنود على جدول أعمال الحكومة الجديدة. لقد ضاق المواطنون من السرقات، والاختطاف، والقتل، والانتقام البدائي، وغياب القانون، وغياب سلطة مركزية مسؤولة عن أمن المواطن يمكن أن يلجأ لها لحمايته.

إن هدف المبادئ العامة المنشورة في هذا العدد من آفاق برلمانية، هو وضع تصور عام لعلاقة الأجهزة الأمنية بالسلطة السياسية. هذه أول خطوة يجب الاتفاق حولها حتى يمكن وضع قانون ناظم لهذه العلاقة.

ومن منظور أوسع وأعم، فإن علاقة الأجهزة الأمنية بالسلطة السياسية ونطاق الصلاحيات الممنوحة لها، له أبعاد إستراتيجية طويلة الأمد. فإذا كان ما زال في حيز الممكن إنشاء دولة فلسطينية مستقلة ذات سيادة، وبالفهم الفلسطيني لها، ينشأ أيضاً السؤال عن طبيعة هذه الدولة، وما إذا كانت ستتشكل على نمط عدد من الدول في المنطقة؛ أي دول سلطوية يحكم فيها الأمن بدلاً من السلطة السياسية، أو على قدم المساواة معها.

هذه قضايا ما زال في الإمكان حسمها فلسطينياً؛ لأن الوضع الداخلي لم يستقر بعد على نمط معين في الحكم، ولأن "توازن الرعب" بين الفرقاء المختلفين قد يتيح فرصة لإعادة البناء بشكل يتوافق مع طموح الجمهور إلى نظام ديمقراطي، يحكمه قانون نافذ منصف وعادل.

إن فتح باب النقاش العلني والمسؤول حول هذه القضايا، وفي هذه المرحلة، أمر حيوي كنقطة انطلاق من أجل التغيير. هذه مسؤولية جماعية يتحملها الساسة، وأعضاء المجلس التشريعي، والمؤسسات والهيئات المختلفة المهتمة بالشأن العام، إضافة إلى جمهور المواطنين أصحاب المصلحة النهائية من أي تغيير يوفر لهم ما يريدون.