ورقة عمل أولية

المؤسسة الأمنية الفلسطينية: نحو اعتماد رؤية وطنية

مقدمة

نشأت المؤسسة الأمنية الفلسطينية في ظل ظروف خاصة انعكست على شكل هذه المؤسسة ومواصفاتها ومسيراتها خلال السنوات الاثنتي عشرة الماضية، فقد أقيمت هذه المؤسسة في ظل سلطة محدودة السيادة، وتدخلات وضغوط إقليمية ودولية مستمرة، وتنافس بين عقلية الثورة وعقلية الدولة، وبين ضرورات بناء الدولة المستقلة وضرورات المقاومة للتحرر من الاحتلال، وبين مؤيد لدورها وبين مشكك في شرعية وجودها والدور الذي تؤديه.

ومما يعزز الجدل الذي يدور حول هذه المؤسسة غياب الإطار المؤسسي والقانوني الناظم لعملها والتعدد غير المبرر لأجهزتها والتضارب والتداخل في صلاحيات هذه الأجهزة، الأمر الذي أدى إلى ضعف أدائها، وساهم في تهديد السلم الاجتماعي وبروز الفلتان الأمني وغياب الشعور بالأمن.

إن الإشكاليات المتعددة التي أحاطت بالمؤسسة الأمنية الفلسطينية أدت إلى تصاعد الأصوات المنادية بإصلاح هذه المؤسسة، إلا أنه وعلى الرغم من كثرة الخطط والبرامج التي وضعت لتحقيق هذا الهدف، فإنها لم تقدم في إطار رؤية وطنية شاملة أو مرجعية وطنية متفق عليها، كما لم يتم وضع هذه البرامج والخطط في إطار التوجه لبناء مؤسسة أمنية في ظل دولة فلسطينية مستقلة ترتكز على أسس النظام الديمقراطي.

سمات النظام السياسي الديمقراطي

لا يمكن أن تقوم علاقة سليمة بين المؤسسة الأمنية والمجتمع إلا في ظل النظام السياسي الديمقراطي الذي يقوم على مجموعة من الركائز أهمها:

■ سيادة القانون الذي يضمن قيام العلاقة بين الدولة والمجتمع وفق أسس يشترك في وضعها وتنظيمها كلا الطرفين، الأمر الذي يكفل عدم تعسف الدولة بما تحتكر من أدوات العنف المشرع بالمجتمع وأفراده.

■ الفصل بين السلطات الذي يعني أن لا تبقى سلطة الدولة موحدة، بل ينبغي أن تقسم إلى سلطات متعددة توزع على السلطات (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية) بشكل متوازن، بحيث تصبح صناعة القرار تكاملية وتوافقية، وهو ما يسهم في الحيلولة دون تعسف السلطة بالمجتمع، ويفتح المجال أمام مشاركة المجتمع بالعملية السياسية من خلال المنافذ المتعددة التي تبرز عن تقسيم السلطة.

■ القضاء الفاعل والمستقل الذي يستطيع الفصل في المنازعات بكل أشكالها، وبكفاءة وموضوعية، وبخاصة تلك المتعلقة بالقرارات الإدارية والحقوق المتنازع عليها، وكذلك تنازع الصلاحيات بين السلطات وتفسير القوانين الناظمة للعلاقة فيما بينها، ومع المجتمع، وهو ما يتطلب التزام السلطة التنفيذية بالأحكام الدستورية التي تكفل استقلال القضاء ونزاهته وتنفيذ أحكامه.

■ التداول السلمي للسلطة بشكل حقيقي وفعلي، وهو ما يتطلب تشريع المشاركة السياسية للأفراد والجماعات في صنع القرارات السياسية وتنفيذها، والمشاركة في سن القوانين واختيار ممثليهم في السلطة العامة، ويشكل ذلك معيار خضوع المواطنين لهذه السلطة وضمان آليات للمساءلة والمحاسبة في العملية السياسية، وكذلك التنافس على أسس متكافئة؛ حتى يصبح للعمل السياسي أهمية ومغزى ويصبح للأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني دور أساسي ومؤثر في العملية السياسية.

■ التمتع بمجموعة من الحقوق الأساسية، وفي مقدمتها حقوق الإنسان والحريات المكفولة قانوناً التي لا يجوز للدولة العبث أو التدخل فيها أو استبدالها مهما بلغت قوتها، وتملك الدولة في المقابل حق المحافظة على المصلحة العامة من إمكانية التعرض والاستغلال من قبل مصالح خاصة فردية من مجموعات داخل المجتمع، وبذلك يكون لكل من الدولة والمجتمع حقوق وعليهما واجبات مقابلة، ويتحقق بذلك التوازن في العلاقة بين الطرفين.

■ مركزية الحكم المدني الذي يعني أن أعلى هرم السلطة في النظام الديمقراطي يجب أن يتشكل من مسؤولين مدنيين يتم انتخابهم بصورة دورية، ويشمل ذلك حصر دور رجال الأمن والجيش في مجالات عمل مهنية، وعدم التدخل في الحياة السياسية، بل يخضعون في أدائهم لوظائفهم للمستوى السياسي المدني، حتى لا يتم إقحام من يملك السيطرة الفعلية على وسائل العنف المشرع قانوناً في العملية السياسية، وحتى لا تتم إساءة استخدام مصادر القوة للإفادة الشخصية في العملية السياسية.

■ التعددية السياسية القائمة على الإيمان بالاختلاف في الآراء والمصالح وصراعهما، وهو ما يترجم على شكل برامج وسياسات.

■ أن تكون الحكومة وكيلاً عن الشعب ومفوضاً بسلطات وصلاحيات ووظائف معينة، وهي مقيدة بهذا التفويض.

■ تميز القرارات في النظام الديمقراطي بمجموعة من الميزات أبرزها: أنها تأتي بعد مداولات ومشاورات وجلسات استماع، وتشارك فيها كل الفئات ذات الآراء المختلفة، والانتخاب كآلية لاتخاذها، والعلنية والتوقيت، فالقرارات في النظام الديمقراطي ليست سرية وليست دائمة، كما أنها تتخذ بالأغلبية مع الحفاظ على حق الأقلية في العمل، وعدم المساس بالقواعد الأساسية للنظام الديمقراطي، ويبقى حق الشعب الثابت في إقصاء هذه الأغلبية عن الحكم عندما يلزم الأمر ذلك.

■ وجود وسائل إعلام حرة ومستقلة وغير خاضعة لسيطرة الدولة أو ملكيتها أو لقوانين وتشريعات مقيدة، وأن تتاح لها الفرصة للإطلاع على المعلومات من مصادرها الرسمية، وفي المقابل أن تكون وسائل إعلام مسؤولة وخاضعة لرقابة هيئات إعلامية مستقلة.

المؤسسة الأمنية في ظل النظم الديمقراطية

تخضع المؤسسة الأمنية في ظل النظم الديمقراطية لمجموعة من المبادئ الأساسية التي تكفل الشفافية والمساءلة في قطاع الأمن ويمكن إجمال هذه المبادئ على النحو التالي:[1]

■ العمل في إطار مرجعية محددة في القانون (منظومة قانونية)، كما يحدد القانون كيفية ممارسة الأجهزة الأمنية لمهامها وصلاحياتها، وهو ما يشكل قيوداً وضوابط على هذه الأجهزة تحول دون تعديها أو تخطيها لحقوق الأفراد والجماعات المقرة دستورياً وقانونيا تحت أي مبرر من قبيل حماية المصلحة الوطنية العليا، أو مقتضيات حماية الوطن أو الأمن القومي ... الخ.

■ إنها أجهزة تعمل تحت إمرة الحكم المدني (السلطة السياسية)، وتقوم بتنفيذ تعليماته ومن ثم هناك فصل تام بين السياسية والأمن؛ أي أن الأجهزة الأمنية لا تتدخل في القرار السياسي إلا في مجال التنفيذ أو تقديم التوصيات، وأن السلطة السياسية هي التي تقرر المسار السياسي، فلا يتولى رؤساء الأجهزة الأمنية مهام سياسية، ولا يسمح لهم بالتدخل في الحياة السياسية ما داموا على رأس عملهم.

■ الانضباط العالي للأجهزة الأمنية الذي يعود للمهنية في التوظيف والأداء لضمان المأسسة وضمان الأخلاقيات المهنية في العمل، ويتم ذلك من خلال اتباع أسس وشروط محددة ومعلنة لكيفية التحاق المنتسبين لهذه الأجهزة تقوم على المهنية وليس على أسس الانتماء السياسي أو الديني أو العرقي أو الطائفي، وهو ما يضمن أن يكون ولاء هذه الأجهزة للوطن وخدمته فقط بغض النظر عمن هو في السلطة.

■ وضوح صلاحيات الأجهزة الأمنية، بحيث يكون لكل جهاز منها مجال عمل محدد، ولا يتعدى أي منها على اختصاصات الآخر، ويتم تحديد عدد الأجهزة وفقاً للاحتياجات وبشكل لا يؤدي إلى الازدواجية في العمل أو التضارب في المصالح، ويتطلب ذلك تغيير رؤساء هذه الأجهزة بشكل دوري، وبمشاركة السلطتين التنفيذية والتشريعية، وخضوعها لرقابة السلطة التشريعية حتى لا تستغل من قبل السلطة التنفيذية لتوسيع سيطرتها على الحكم.

■ عدم وجود استثناءات لسيادة القانون، بما فيها الحالات الاستثنائية (حالات الطوارئ) للحيلولة دون استغلال ما تمنحه من صلاحيات للمؤسسة التنفيذية وأجهزتها الأمنية في المس بالحقوق والحريات العامة.

■ وضوح الإستراتيجيات الأمنية التي يتم بموجبها بناء منظومة القيم التي يعبأ بها الكادر الأمني، وذلك وفقاً لرؤية وطنية متفق عليها ومعتمدة من المرجعيات السياسية.

ومن ثم، فإن هناك مجموعة من المؤشرات والمعايير التي ينبغي توفرها في المؤسسة الأمنية التي تعمل في ظل النظم الديمقراطية، والتي تتلخص في وجود منظومة قانونية (قوانين، أنظمة، تعليمات) تنظم عمل هذه المؤسسة وصلاحياتها، وخضوعها لإمرة الحكم المدني أو المستوى السياسي، والمهنية والانضباط العالي في أدائها، ووضوح الصلاحيات وعدم تداخلها، وعدم وجود الاستثناءات لسيادة القانون حتى في الحالات الطارئة، ووضوح منظومة القيم التي يعبأ بها الكادر الأمني. وفي كل الأحوال، فإن النزاهة في العمل وشفافية الإجراءات ونظم المساءلة تشكل الإطار الذي يقوم عليه الفهم الديمقراطي للأمن.

المؤسسة الأمنية الفلسطينية: نشأتها وبيئة عملها

على الرغم مما تتميز به المؤسسة الأمنية الفلسطينية من خصوصية تعود إلى ظروف تشكيلها والمهام التي أنيطت بها أو أقيمت لأجلها -كما هو واضح في الاتفاقيات الموقعة بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي والبروتوكولات الملحقة بها، وبخاصة تلك المتعلقة بالأمن -فإن الكثيرين ممن تناولوا هذه المؤسسة بالدراسة لا يعتقدون أنها تختلف كثيراً عن بقية المؤسسات الأمنية في الدول العربية، إن لم تتجاوزها في الجوانب السلبية.

فقد تم بناء الأجهزة الأمنية الفلسطينية في إطار مجموعة من المحددات والإشكاليات يمكن إجمالها على النحو التالي:[2]

■ محدودية السلطة الفلسطينية: قامت السلطة الفلسطينية نتيجة اتفاق أوسلو بين إسرائيل ومنظمة التحرير في إطار مرحلة انتقالية وكمقدمة لتسوية شاملة، ولم يكن لهذه السلطة سيادة على الأراضي المحتلة وإنما سيطرة على الأجزاء التي تخليها قوات الاحتلال بموجب تطور العملية التفاوضية وأداء السلطة، وبخاصة في مجال الحفاظ على الأمن ومحاربة "الإرهاب وأعمال العنف"، حيث كان من المفترض أن يتم نقل تدريجي للصلاحيات والمسؤوليات، بما فيها المسؤوليات الأمنية، من يد الحكومة العسكرية الإسرائيلية إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، على أن ينتهي هذا النقل والمفاوضات حول القضايا الأساسية في نهاية المرحلة الانتقالية في العام ١٩٩٩، وترافق ذلك أيضاً مع تقاسم للصلاحيات والمسؤوليات، بما فيها الأمنية، بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي وفقا لمناطق (أ، ب، ج)، وهو ما أدى إلى التداخل في المسؤوليات الأمنية في هذه المناطق، ومن ثم جاء بناء الأجهزة الأمنية الفلسطينية في إطار هذه الاتفاقيات واعتبرت جزءاً منها وشرطاً لتنفيذ المرحلة الانتقالية وانطلاقاً من الأولويات التي منحتها إسرائيل لموضوع الأمن، وحددت هذه الاتفاقيات (المادة ١٤) من الاتفاقية الموقعة في واشنطن في ١٩٩٥/٩/٢٨ بنية وتركيبة الأجهزة الأمنية الفلسطينية، وعددها، وتسليحها. كما حدد البروتوكول الملحق بالاتفاقية (بروتوكول حول إعادة الانتشار والترتيبات الأمنية) في المادة الرابعة منه، مهام وواجبات الشرطة الفلسطينية بـ: بالحفاظ على الأمن الداخلي والنظام العام، ومنع وقوع الجرائم وحماية المنشآت العامة، ومحاربة الإرهاب وأعمال العنف، ومنع التحريض عليها، وهو ما جعل السلطة في امتحان دائم من قبل إسرائيل والقوى الدولية والإقليمية أساسه المحافظة على الأمن الإسرائيلي.

■ التدخلات الدولية، وفي مقدمتها الأميركية في عمل السلطة الوطنية، تحت مبرر رعاية عملية التسوية، وكانت هذه التدخلات منحازة لإسرائيل ومرتبطة برؤيتها للصراع وآليات التسوية النهائية له، فقد حددت التقارير الأمنية التي قدمها المبعوثان الأميركيان (تينت، وزيني) المطلوب من الجانب الفلسطيني في المجال الأمني، ومن ثم وقعت السلطة تحت ضغوط وتدخلات خارجية تنظر إلى السلطة وتقيم أفعالها من خلال المنظار الإسرائيلي، ومدى رضاها عن السلطة، وشكلت المهام الأمنية للسلطة الهدف الأساسي لوجودها من وجهة النظر الإسرائيلية، والراعي الغربي لعملية التسوية.

■ إرث منظمة التحرير في الإدارة والحكم: شكل هذا الإرث محدداً أضافياً لعمل السلطة وأجهزتها الأمنية، فقد حدث التداخل بين عقلية الثورة وعقلية الدولة، وبين استمرار المقاومة وحركة التحرر الوطني من جهة، والتوجه لإرساء دعائم الدولة من جهة أخرى، حيث برز صراع النفوذ بين قوى وشخصيات داخلية وخارجية تم تجميعها على عجل قبيل دخول السلطة إلى أرض الوطن، ولم يكن يجمع بينها إلا الولاء لقائد الثورة فكل منهم (قادة الأجهزة الأمنية) يعتبر نفسه قائداً سياسياً ويخاطبون الإعلام ويتفاوضون مع إسرائيل باعتبارهم قادة سياسيين وليسوا قادة أجهزة أمنية فقط (قادة سلطة وقادة أجهزة أمنية). من جهة أخرى، فقد انعكس تعدد الأجهزة الأمنية التابعة للتنظيمات الفلسطينية، واعتبار كل قائد تنظيم قائداً للجهاز الأمني فيه على تعددية الأجهزة الأمنية والخلط بين الوظائف السياسية والوظائف الأمنية في مؤسسات السلطة الوطنية، بما فيها الأجهزة الأمنية، يضاف إلى ما تقدم سيطرة لون سياسي واحد على قيادة الأجهزة، ومن ثم أقيمت الأجهزة الأمنية بطريقة ارتجالية دون الاهتمام بالإجراءات والأسس المهنية في العمل، وإنما على أساس الولاءات، وحدث التداخل في عملها والتنافس بين قياداتها، ولم تعد السلطة قادرة على