ضبط اختصاصاتها فتفرعت في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية كافة.

▪ طبيعة المجتمع الفلسطيني التي يغلب عليها الطابع العشائري، والتي شجعت بدورها على بروز الولاءات العشائرية من قبل الكثير من أفراد الأجهزة الأمنية لقادة هذه الأجهزة، وذلك على حساب المهنية والالتزام بالقوانين والأنظمة والانضباط العسكري.

▪ بروز سياسة تمويل غير منظمة أو خاضعة لموازنة محددة: فقد اعتمدت الأجهزة الأمنية أثناء تأسيسها سياسة تمويل ذاتية سعى كل جهاز من خلالها للبحث عن مصادر تمويل محلية وخارجية من مؤسسات خاصة ودول خارجية، الأمر الذي أنتج بيئة ملائمة لممارسات خاطئة وشكل غطاء لسياسة فرض الخاوات وقبول الرشاوى والتعدي على المال العام من قبل بعض القائمين على هذه الأجهزة.

▪ غياب أو ضبابية شرعية المؤسسة الأمنية: إن المدخل الذي فرضته عملية التسوية وما تلاها من ضغوط إقليمية ودولية على الجانب الفلسطيني للتعاون مع الجانب الإسرائيلي وأداء المهام الأمنية المطلوبة، ترافق مع وجود قوى فلسطينية معارضة لاتفاقيات التسوية تصر على تبني خيار المقاومة، وهو ما وضع علامات استفهام حول رؤية الجمهور الفلسطيني لدور الأجهزة الأمنية، وأضعف من شرعية هذه الأجهزة ومصداقيتها أمام الجمهور.

▪ غياب البناء المؤسسي والإطار القانوني: أقيمت الأجهزة الأمنية الفلسطينية في ظل غياب مؤسسة شاملة وموحدة يقودها فريق مسؤول أمام مستوى سياسي، وتشرف على فروع أمنية في مجالات محددة من حيث الدور، والصلاحيات، واستعيض عن ذلك بتشكيل أجهزة متعددة تمثلت في: أ. الشرطة المدنية وتشمل، شرطة المرور، والمباحث الجنائية، ومكافحة المخدرات، ومكافحة الشغب (قوات التدخل)؛ ب. قوات الأمن الوطني وتشمل، الاستخبارات العسكرية، والوحدات الخاصة، والشرطة البحرية، والشرطة الجوية، وقوات الحدود، وشرطة الجمارك، الشرطة العسكرية؛ ج. أمن الرئاسة (القوة ١٧)؛ د. الأمن الوقائي؛ هـ. المخابرات العامة؛ و. الدفاع المدني.

وقد ترافق هذا التعدد في الأجهزة الأمنية مع عدم وضوح صلاحيات كل منها، وغياب قيادة مؤسساتية تشكل مرجعية لها، وغياب إطار قانوني منظم لعملها، كل ذلك ساهم في عدم وضوح دورها أو مبرر وجودها، وبخاصة مع بروز تهديد للسلم الاجتماعي وغياب الشعور بالأمن من قبل المواطنين على الرغم من التكلفة المالية الكبيرة لهذه الأجهزة.[٣]

▪ جاء تعدد الأجهزة الأمنية الفلسطينية وتوسيعها في جانب منه وسيلة لاستيعاب نشيطي الانتفاضة الأولى، والمعتقلين السابقين المفرج عنهم، وضم المجموعات المسلحة التي تمثلت بالمطاردين، ومن ثم جاء استيعاب أفراد التنظيمات والخلايا في الأجهزة الأمنية، من أجل توفير فرص عمل وموارد مالية لتلك العناصر ومكافئة على المهام التي أدوها سابقاً،[٤] ما أدى إلى تجاوز الأجهزة الأمنية للموازنات المخصصة لها، حيث وصلت إلى ٣٠٪ من الموازنة العامة للسلطة، في الوقت الذي تراوحت فيه الموازنات المخصصة لمجالات أساسية أخرى كالتعليم بين ١٢٪ –١٨٪، والصحة من ٩٪–١٢٪، وقد بقيت المخصصات المالية لأجهزة الأمن الفلسطينية ولسنوات عدة بعد قيام السلطة لا تظهر في الموازنة العامة لها، ولا يطلع عليها أحد من أعضاء المجلس التشريعي على الرغم من أنها كانت تشكل استنزافاً للموارد العامة للسلطة.

▪ تدمير الأجهزة الأمنية أثناء الانتفاضة الثانية: شكلت الانتفاضة الثانية مرحلة جديدة للسلطة والأجهزة الأمنية، فقد تبنى شارون إستراتيجية تقوم على هدم السلطة وتدمير المؤسسة الأمنية الفلسطينية من خلال ضرب البنية التحتية لها وتدمير مقراتها ومصادرة أسلحتها، وتحول هذه المؤسسة إلى ساحة صراع بين الفلسطينيين والإسرائيليين بعد تفكيكها إلى مجموعات مسلحة، وبروز الصراع على الصلاحيات الأمنية بين الرئيس من جهة، ورئيس الوزراء ووزير الداخلية من جهة أخرى، بعد استحداث منصب رئيس الوزراء، الأمر الذي أدى إلى تصاعد الأصوات المنادية بإصلاح هذه المؤسسة وإعادة مأسستها، ويبرز في هذا المجال دور المجلس التشريعي الفلسطيني الذي طالب في العديد من التقارير والبيانات الصادرة عنه إلى إصلاح أجهزة الأمن، حيث بدأ مناقشة عدد من مشاريع القوانين المتعلقة بالأمن (مشروع قانون الخدمة في قوى الأمن، مشروع قانون التقاعد لمنتسبي الأجهزة الأمنية، ومشروع قانون المخابرات العامة) إلا أن هذه المشاريع لم تقدم في إطار خطة إصلاح وطنية شاملة، وإنما في إطار أجندات محلية ودولية مختلفة.

▪ مرحلة ما بعد الرئيس عرفات: أدى فوز "حماس" في الانتخابات التشريعية التي جرت بتاريخ ٢٥/كانون الثاني ٢٠٠٦، وما تبع ذلك من إشكاليات تتعلق بتشكيل الحكومة وصلاحياتها، إلى بروز صراع حول تبعية الأجهزة الأمنية بين مؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء، وترافق ذلك مع تجميد المجلس التشريعي النظر في مشاريع القوانين المتعلقة بالشأن الأمني، كما برزت بوادر تشير إلى إمكانية زج الأجهزة الأمنية في اقتتال داخلي أو حرب أهلية، وهو ما يشكل فرصة لوضع رؤية وطنية جديدة للمؤسسة الأمنية من خلال ورقة بيضاء تجيب عن أمرين أساسيين، هما: ماذا نريد من المؤسسة الأمنية وأجهزتها؟ وأي قانون للأمن نريد؟

بلورة مرجعية وطنية للمؤسسة الأمنية الفلسطينية

إن المحددات والإشكاليات التي سبق ذكرها، والتي عانت منها المؤسسة الأمنية الفلسطينية شكلت 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 مع إمكانية وضع تصور أولي لمهام المؤسسة الأمنية الفلسطينية في ظل المرحلة الحالية التي ما زال فيها المجتمع الفلسطيني تحت الاحتلال وفي صراع معه من أجل التحرر والاستقلال.

ففي 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 التي سبقت الإشارة إليها، ولا بد كذلك من أخذ محددات عمل المؤسسة الأمنية في إطار النظام الديمقراطي بعين الاعتبار.

إن بلورة رؤية وطنية لمفهوم الأمن ودور المؤسسة الأمنية يتطلب 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)، كما يتطلب تحديد موقف واضح إزاء مجموعة من القضايا والإشكاليات التي واجهت المؤسسة الأمنية الفلسطينية خلال المرحلة السابقة، ومن أهمها:[٥]

١. 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 كأساس رئيسي من أسس النظام الديمقراطي، ومن ثم فإن استمرار تولي قيادة الأجهزة الأمنية من قبل أشخاص ذوي انتماء حزبي أو موالية لفصيل لن يحقق عنصر الاستقرار لهذه المؤسسة، ويمس بشرعيتها ومصداقيتها باعتبارها خادمة للوطن.

٢. أن تكون المؤسسة الأمنية مهنية خاضعة لإمرة الحكم المدني (السلطة السياسية) وتقوم بتنفيذ تعليماته، وأن لا تتدخل الأجهزة الأمنية في القرار السياسي، وأن لا يتولى رؤساء الأجهزة الأمنية مهام سياسية، ولا يسمح لهم بالتدخل في الحياة السياسية ما داموا على رأس عملهم.

٣. خضوع المؤسسة الأمنية وقادتها للرقابة والمساءلة؛ سواء من قبل المستوى التنفيذي المسؤول مباشرة عن هذه المؤسسة، أم من خلال الأجهزة الرقابية الأخرى مثل المجلس التشريعي، وديوان الرقابة المالية والإدارية.

٤. توضيح الإطار القانوني المنظم لعمل المؤسسة الأمنية الفلسطينية من خلال 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 (باعتباره القائد العام لقوات الثورة).

٥. اعتماد معايير جديدة في اختيار منتسبي الأجهزة الأمنية تقوم على المهنية والكفاءة، وليس على أسس الانتماء السياسي أو الديني أو العرقي أو الطائفي.

٦. تغيير رؤساء الأجهزة الأمنية بشكل دوري، وبمشاركة السلطتين التنفيذية والتشريعية، وخضوعهم لرقابة السلطة التشريعية.

٧. تحديد الشكل المؤسسي المناسب للمؤسسة الأمنية، ويمكن –في هذا المجال– الاستعانة بالتصور الذي وضعته مؤسسات المجتمع المدني، وهو يقوم على دمج الأجهزة الأمنية المتشابهة وتحديد صلاحيات ومرجعية كل منها، 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.

وتتحدد مرجعية هذا الجهاز بوزير الداخلية المسؤول أمام مجلس الوزراء، وبالتالي خضوعه للمستوى السياسي من خلال الحكومة، وللرقابة والمساءلة أمام المجلس التشريعي.

▪ 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، وتقديم تقاريره وتقييماته في القضايا التي يطلبها المستوى السياسي، ويخضع لمسؤولية رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الأمن القومي، على أن يخضع لرقابة ومساءلة المجلس التشريعي.

▪ 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، ويتبع لرئيس الدولة أو (وزير الدفاع) مجلس الوزراء.

٨. تخصيص موازنة للمؤسسة الأمنية محددة ومعتمدة وفق الأصول القانونية، ويجري تحويل مخصصاتها بانتظام، ووضع آلية للصرف منها تكفل رقابة وزارة المالية، ووقف سياسة التمويل الذاتي العشوائي للأجهزة الأمنية.

٩. يحظر على الأجهزة الأمنية ومسؤوليها: 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.

---

[١] الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن: دليل عملي للبرلمانيين، مركز الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، جنيف، ٢٠٠٣، ص ص ٢٧–٢٩.

[٢] علي الجرباوي، الأمن والحكم الصالح.

[٣] عزمي الشعيبي. "إصلاح المؤسسة الأمنية في النظام السياسي العربي"، في كتاب قراءات فلسطينية في مبادرات إصلاح النظام السياسي العربي، مفتاح، أمان، رام الله، ٢٠٠٥، ص ٦٣–٦٥.

[٤] عيسى أبو عرام وإبراهيم المصري. واقع وصلاحيات الأجهزة الأمنية ارتباطاً بقضية الإصلاح، جامعة بيرزيت، معهد أبو لغد للدراسات الدولية، ٢٠٠٤، ص ٧–٨.

[٥] عزمي الشعيبي. إطار عام لرؤية المجتمع المدني للمؤسسة الأمنية، مؤسسة أمان، رام الله، ٢٠٠٦.

ما هو هدف إصلاح الأجهزة الأمنية؟

بقلم: د. جورج جقمان

قد يبان أن التساؤل الموجود في عنوان هذا المقال لا حاجة له، أو أنه مستغرب ومستهجن نظراً للمطلب العارم خلال الأعوام الماضية بإيقاف "الفلتان الأمني"، الذي عانى منه الجمهور الفلسطيني إلى درجة أضحت لا تطاق، تهدد بانهيار داخلي شامل، وتهدد المجتمع الفلسطيني ككل.

ولا ريب في أن تبعات هذا الانفلات من سرقات، واختطاف، وحروب عشائر، وانتقام بدائي، وحروب عصابات، وفقدان الأمن الفردي والجماعي، هي وراء هذا المطلب الملح. هذا إضافة للخشية من أن هذا الانفلات أصبح طريقة حياة وارتزاقاً للبعض؛ أي أنه تحول إلى مصلحة راسخة لاستمرار "طريقة الحياة" هذه، راسخة إلى درجة مقاومة أي تغيير ممكن أو محتمل.

غير أن التركيز فقط على المعاناة الداخلية الناجمة عن هذا الوضع، على أهميتها ووجاهة أسباب الدعوة إلى الحلول الجذرية، يغفل قضايا أخرى إشكالية في الواقع، تتعلق بدور الأجهزة الأمنية والمليشيات المسلحة في غمرة صراع مع الاحتلال، وفي غياب مسار سياسي جدي ومقنع للجمهور الفلسطيني، يؤدي إلى حل الدولتين بالفهم الفلسطيني له، وليس إلى دولة ذات "حدود مؤقتة" داخل الجدار.

ومن غير الواضح أن الأطراف التي ستتشكل منها الحكومة الفلسطينية القادمة، وجدت فرصة كافية للتفكير في الموضوع وبلورة سياسة تجيب عن عدد من الأسئلة التي ستواجهها في الأمد القريب. ولكن لا مفر من هذه الأسئلة، مرة أخرى، في غياب مسار سياسي جدي يؤدي إلى حل الدولتين، وبتحديد مسبق للهدف النهائي لهذا المسار. فإحدى مساوئ اتفاق أوسلو العديدة كمنت في أنه لم يحدد بشكل واضح وملزم "خط النهاية" لهذا المسار. وبالتالي، وقع ضحية توازن القوى بين الطرفين، وعجز الحكومات الإسرائيلية المختلفة عن اختيار السلام على حساب الاستمرار في الاستيطان واستمرار المشروع الصهيوني في فلسطين.

أقول، في غياب مسار سياسي جدي ومقنع، هنا تبدأ الأسئلة: ماذا إذا استمرت إسرائيل في "الدخول والخروج" في مناطق مختلفة في الضفة الغربية كما هو حاصل حالياً، لغرض الاغتيال أو الاعتقال أو أغراض أخرى كما هو حاصل؟ هل تشتبك الأجهزة الأمنية معها؟ هل تقف على "الحياد"؟ هل يمكن أن تقف على الحياد وتحافظ على مصداقيتها وشرعية وجودها بعد تشكيل الحكومة الجديدة وفيها "حماس" التي رفعت شعار المقاومة أسوة بفصائل وحركات أخرى ولم تتخلَّ عنه؟

هذه المعضلة واجهها الرئيس الراحل ياسر عرفات. وقد اختط طريقاً وسطاً، بحيث لم تشارك الأجهزة رسمياً، ولكن شكلت تجمعات "شهداء الأقصى" توازناً داخلياً في الأدوار عوَّض جزئياً عن عدم الدخول الرسمي للأجهزة في اشتباك مع الجيش الإسرائيلي بعد الاجتياح وحتى الآن، كأجهزة، وليس كحالات فردية.

هذه "المعضلة" ليست نهاية الموضوع. ماذا عن المجموعات المسلحة المختلفة التي ترفع شعار مقاومة الاحتلال كأساس لشرعية وجودها؟ إذا بقيت؛ سواء أكانت منتمية إلى أحد الفصائل، أم متشرذمة عنها، سيستمر الفلتان الأمني الذي تساهم هي فيه. وإذا تصدت للجيش الإسرائيلي في غزواته المستمرة لن يكون في الإمكان اعتقال الذين يسهمون في هذا الإنفلات داخليا ، وسيبان أنه خدمة لإسرائيل. وإذا تم حلها بطريقة أو بأخرى، ينشأ التساؤل السابق حول من يدافع عن المواطنين إزاء الاجتياحات و"الغزوات" الإسرائيلية.

فإذا كانت هذه مسؤولية الأجهزة الأمنية نفسها بعد "إصلاحها"، ستصبح السلطة الفلسطينية نفسها والحكومة الجديدة هدفاً مستهدفاً لإسرائيل، لأن هذه الأجهزة الأمنية تابعة لها. وسيكون من المحرج بمكان أن لا تقوم الأجهزة التابعة للحكومة الجديدة بحماية المواطنين من جهة، وكف يد المليشيات الأخرى عن المقاومة من جهة أخرى، حتى لو كان للمليشيات دور داخلي سلبي للغاية، كما هو الحال الآن.

هذه هي القضية الأساسية التي ستواجه الحكومة الجديدة فيما يتعلق بإصلاح الأجهزة. لكن هذه المعضلة تموه وتحجب الإشكالية الأساسية المترتبة عن وجود سلطة فلسطينية تحت الاحتلال. هذه بالضبط إحدى مساوئ مسار أوسلو مع الفارق أنه كان لدى الجانب الفلسطيني أمل بأن يؤدي هذا المسار إلى حل الدولتين، ولم يشارك الجانب الإسرائيلي هذا الفهم، أو كان له فهم مغاير لطبيعة هذه الدولة. وفي سياق هذا الفهم الفلسطيني لمسار أوسلو، لم يتبادر إلى الذهن على ما يظهر أن تلعب الأجهزة دوراً أساسياً في حماية المواطنين من الاعتداءات الإسرائيلية، على أساس أن هذا المسار سيؤدي إلى دولة فلسطينية مستقلة وذات سيادة في حدود العام ١٩٦٧، بما في ذلك القدس الشرقية.

لكن من الجلي أن الوضع اختلف الآن بعد الانتفاضة الثانية وانهيار هذا المسار. إذن، توجد الآن طائفة من الأسئلة حول دور الأجهزة الأمنية في هذا الظرف بالذات، وهي أسئلة ستكون على طاولة الحكومة في الأمد القريب.

إن ما يسمى "بالعقيدة الأمنية" لأية أجهزة أمنية أو أي جيش، لا يمكن أن يخلو من مقدرة دفاعية على الأقل إزاء أي اعتداء محتمل على مواطني أو أراضي هذه الدولة أو السلطة السياسية. ولكن، في الحالة الفلسطينية، هذا يفترض حالة سلام بين إسرائيل وفلسطين، وعدم توقع لنشوب حالة حرب. بالتالي، إن المقدرة الدفاعية كمكون "للعقيدة الأمنية" تكون مقبولة لدى الطرفين أسوة بما هو متعارف عليه بين الدول، وبخاصة تلك التي في حالة سلام مع بعضها البعض.

لكن في حالة فلسطين، لم تقبل إسرائيل أن يكون للأجهزة الأمنية دور في الدفاع عن الفلسطينيين إزاء جيشها، حيث سيطرت عليها النزعة "الأمنية"؛ أي أمن إسرائيل من الفلسطينيين. هذا دون أي "وعد" من قبلها بأن ينتهي مسار أوسلو بحل الدولتين كما فهم من قبل الجانب الفلسطيني.

هذه إذن هي الإشكالية الأساسية الماثلة الآن أمام الحكومة الجديدة. ومن المجدي أن تحتل أولوية في مداولاتها، وأسبقية على عدد المقاعد والوزارات "السيادية"، فاقدة للسيادة، والرغبة في الحكم وتقلد المناصب، حتى لو كان ذلك على حساب "المشروع الوطني".

يوجد هنا مجال واسع للتفكير العميق والمتأني من قبل كل من "حماس" و"فتح" والكتل النيابية الأخرى المشاركة أو غير المشاركة في الحكومة، فهل هم بحجم المهمة؟