ثلاثة قوانين كفيلة بضبط الأمن إن طُبِّقت نصوصها

المؤسسة الأمنية بين الولاءات الحزبية والمهام الرسمية وغياب الفلسفة الأمنية الموحدة

كتب فايز أبو عون

ثلاثة قوانين أساسية هي، قانون المخابرات العامة رقم (٢٠٠٥/١٧)، وقانون قوات الأمن والشرطة رقم ("٨" لسنة ٢٠٠٥)، وقانون التقاعد العسكري، تعد "مرجعية" للأجهزة الأمنية، وقد تكون قادرة على توفير الأمن والأمان للوطن والمواطن على حد سواء، ودون استثناء، في حال طُبقت موادها، من قبل الأجهزة الأمنية والشرطية والعسكرية التابعة لمؤسستي الرئاسة، ورئاسة الوزراء، لكنها تبقى قاصرة عن تحقيق الطموح في الوصول إلى قانون أساسي للأمن يستند إلى رؤية وطنية إستراتيجية شاملة وموحدة لبنية المؤسسة الأمنية ودورها وموقعها في المجتمع الفلسطيني.

برلمانيون، وقانونيون، وحقوقيون، أكدوا جميعهم أن الخلل لا يكمن بالمطلق في هذه القوانين، أو المواد التي تشتمل عليها، والتي وضعت بأيدي قضاة مختصين، وخبراء في علم القانون، ونُقحت من قبل قادة عسكريين وأمنيين عملوا طويلاً في الميدان، بل الخلل يكمن أولاً: في تجاوزها وعدم التطبيق الصحيح لها، وثانيا: في أن الولاءات للأفراد والقيادات، وليست للمؤسسة والوطن، وثالثاً: لأن عمل المؤسسة الأمنية يخضع لأجندات حزبية بحتة.

وسواء أكان هذا الخلل أم ذاك، هو السبب فيما هي عليه الأجهزة الأمنية (الاستخبارات العسكرية، وأمن الرئاسة، والشرطة البحرية، والمخابرات العامة، والأمن الوطني) التابعة لمؤسسة الرئاسة، أو الأجهزة الأمنية الأخرى (الأمن الوقائي، والشرطة المدنية، والدفاع المدني) التابعة لرئاسة الوزراء، فالحل من وجهة نظر جميع من سبق ذكرهم، يكمن في تطبيق القوانين، والعمل تحت مظلة مجلس الأمن القومي، ونبذ الولاءات للأفراد، وإلغاء التوظيف على أسس حزبية، والعمل على تطبيق مبدأ سيادة القانون، واستقلال القضاء.

ولو تم اقتطاف بعض مواد قانون المخابرات العامة مثلاً، لوجدنا أن الفقرة الثانية من المادة (٤) تقول إن "مدة تعيين رئيس المخابرات ثلاث سنوات، ويجوز تمديدها لمدة سنة فقط"، وهذا لم يكن معمولاً به في السابق أو في الوقت الحالي على الإطلاق، كما أن مادة (٨) تقول إن "المخابرات تعتبر الجهة المكلفة رسمياً بممارسة الأنشطة والمهام الأمنية خارج الحدود الجغرافية لفلسطين، وتمارس مهام أمنية محددة داخل الحدود الجغرافية لدولة فلسطين لاستكمال الإجراءات والنشاطات التي بدأت بها خارج الحدود".

أما المادة (٩) من القانون نفسه، فتنص على أن جهاز المخابرات "يتخذ التدابير اللازمة للوقاية من أية أعمال تعرض أمن فلسطين وسلامتها للخطر، واتخاذ الإجراءات اللازمة ضد مرتكبيها وفقا لأحكام القانون، ويعمل على الكشف عن الأخطار الخارجية التي من شأنها المساس بالأمن القومي الفلسطيني في مجالات التجسس والتآمر والتخريب، أو أية أعمال أخرى تهدد وحدة الوطن وأمنه واستقلاله ومقدراته، وأيضا التعاون المشترك مع أجهزة الدول الصديقة المشابهة لمكافحة أية أعمال تهدد السلم والأمن المشترك، أو أياً من مجالات الأمن الخارجي، شريطة المعاملة بالمثل".

وفيما يتعلق بقانون قوى الأمن والشرطة، ورد على سبيل المثال لا الحصر في المادة (٣)، ما يؤكد على أن أية قوة أو قوات أخرى موجودة أو تستحدث تكون ضمن إحدى القوى الثلاث، وأن الأمن الداخلي هي هيئة أمنية نظامية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الداخلية وبقيادة مدير عام الأمن الداخلي، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة.

كما أن المادة (١١) تقول إن مدير عام الأمن الداخلي يعين بقرار من الرئيس، وبتنسيب من مجلس الوزراء، ويكون تعيينه لمدة ثلاث سنوات ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط، فيما تقول المادة (١٢) "يكون التعيين في وظيفة مدير عام الشرطة ونائبه، ومدير عام الأمن الوقائي ونائبه، ومدير عام الدفاع المدني ونائبه، ورؤساء الهيئات ومدراء المديريات، بقرار من وزير الداخلية وبتنسيب من مدير عام الأمن الداخلي بناء على توصية لجنة الضباط".

البسيوني: المطلوب قانون واحد للمؤسسة الأمنية والعسكرية

وفي هذا السياق، يقول المستشار القانوني في جهاز الأمن الوقائي أشرف البسيوني، أنه "ليس من الصحيح على الإطلاق خلط قادة الأجهزة الأمنية ما بين عملهم الرسمي كقادة أمنيين، وما بين توجهاتهم السياسية والتنظيمية، لأن عملية الخلط هذه، وتوجه القادة الأمنيين للتعبير عن وجهة نظرهم الحزبية والسياسية، تجعل لديهم ازدواجية في العمل، وهذا ما يؤكد ضرورة الفصل التام بين هاتين المهمتين؛ أي تفرغ القائد الأمني الكامل لتطوير نفسه وجهازه والعناصر والأفراد التابعين للجهاز، وحين الاستقالة أو الإحالة على التقاعد، يمكنه ممارسة أي مهام أخرى يراها مناسبة من وجهة نظره هو، سواء أكانت سياسية أم تنظيمية أم غير ذلك".

وشدد البسيوني على ضرورة أن يكون هناك قانون واحد للمؤسسة الأمنية والعسكرية جميعها، بجانب لوائح تنظيمية وتفسيرية لكل جهاز أمني أو عسكري على حدة، يساهم في تنظيم عمل الجهاز الداخلي، بحيث لا يخرج عن الإطار العام وهو (قانون الأمن العام وقوى الأمن).

ولفت إلى أن "انشغال القائد الأمني بالقضايا السياسية والتفاوضية والتنظيمية، يجعل لديه ومؤسسته خللاً واضحاً، وخروجاً عن المهام الأصلية التي قامت من أجلها هذه المؤسسة، كما أنه يجب أن يكون القادة الأمنيون والعسكريون كافة متخصصين ومؤطرين أكاديمياً؛ أي أن يكون قائد الجيش من أكاديمية عسكرية، وكذلك القائد الأمني".

ولم ينفِ البسيوني قيام بعض الأجهزة الأمنية "إلى حد ما" بالعمل وفق اجتهادات شَخصية لقادتها، أو فق خبرات خارجية يتم نقلها من دول عربية أو أجنبية لتطوير عمل هذه الأجهزة، كما أن هذه الأجهزة تعمل أيضاً، من خلال دوائر متخصصة، "على سبيل المثال، جهاز الأمن الوقائي يعمل وفق سياسة ترسمها له دائرة البحوث والدراسات (دائرة التخطيط)، التي ترسم سياسة الجهاز الداخلية، وعلاقته الخارجية وفق ما هو مسموح به حسب القانون، مع بعض الاجتهادات الشخصية للقائد الأمني، طالما أنه لم يقر قانون موحد للمؤسسة الأمنية ككل".

خريشة: عدم الاتفاق على فلسفة أمنية موحدة خلق حالة من الفلتان الأمني

وعن رؤية المجلس التشريعي لطبيعة الأجهزة الأمنية، وإن كانت تعمل وفق القوانين المقرة من المجلس التشريعي، والمصادق عليها من قبل الرئيس، والمنشورة في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية"، أم لا، قال النائب الثاني لرئيس المجلس التشريعي الدكتور حسن خريشة، إن الفلسفة الأمنية لولاء الأفراد لقياداتهم، مختلفة عن الفلسفة الأمنية لولائهم للأجهزة نفسها، كما أن كل فريق أو جهاز، له فلسفته الأمنية النابعة من تجربته الشخصية، وإحساسه بضرورة العمل وفق هذه التجربة، التي ربما تكون اجتهاداً أو تقليداً أو محاولة منه لتقديم الأفضل.

وأضاف خريشة أن المؤسسات الأمنية بُنيت في فترة زمنية قصيرة جداً، وهذا ما هو واضح من خلال الولاءات التي ما زالت حتى هذه اللحظة مرتبطة بالأفراد (أي قيادات الأجهزة)، منوها إلى "ما جرى مع رئيس جهاز أمني سابقاً، حين ترك منصبه في الجهاز مثلاً، لاسيما حين أصبحت هناك احتجاجات من قبل أفراد الجهاز الذين طالبوا بعودته، وهذا ما يؤكد أن الولاء حتى هذه اللحظة هو للأشخاص، ولم يصل إلى الجهاز نفسه".

وتابع "في حالة صراع العائلات، ترى أن رجل الأمن ينحاز إلى عائلته أكثر من انحيازه إلى مؤسسته الأمنية، وهذا ناتج عن غياب الإرادة والقرار السياسي الواضح من قبل القيادة الفلسطينية السياسية، التي جعلت عنصر الأمن يعيش حالة أزمة، بحيث لم يعد قادراً على القيام بواجبه لأنه سيتعرض في النهاية إلى توبيخ أو ترقين قيده كونه الحلقة الأضعف التي هي بحاجة لحماية، سواء أكانت وظيفية أم تنظيمية".

وبين خريشة أن رؤساء الأجهزة الأمنية، وحسب قانون قوات الأمن والشرطة، يفترض أن يتبدلوا كل أربع سنوات ليحل محلهم رئيس جديد، على أن يصادق المجلس التشريعي على تعيينه، موضحاً أن "عدم القيام بذلك، جعل المواطن العادي يشعر بأن رجل الأمن أقوى من أي شخص آخر في الجهاز المدني جميعه، وهذا نتيجة الممارسات السابقة في الأجهزة الأمنية قبل الانتفاضة".

ولفت إلى أن "الخلل جاء نتيجة تعدد الأجهزة الأمنية، وذلك حتى لا يكون هناك جهاز محدد يهيمن على السلطة، وبذلك يلجأ إلى استنساخ تجارب دول عربية، أو من دول العالم الثالث (ليقوم بعملية انقلاب عسكرية)، وبالتالي تعدد هذه الأجهزة، وتداخل الصلاحيات بين جميعها، وضع المواطن نفسه في حيرة، على الرغم من وجود لوائح تنظيمية وإدارية لا تمنع هذا التداخل".

وقال خريشة إنه "في القانون الأساسي عندما تم إيجاد منصب رئيس الوزراء تحت دعاوى إصلاحية من الخارج، تم إعطاؤه صلاحيات في المؤسسة الأمنية، وأخرى بقيت في يد رئيس السلطة الوطنية، وبالتالي فإن المرجعيات للأجهزة الأمنية لم تعد واحدة، الأمر الذي ساهم في خلق حالة من الفلتان الأمني التي يعيشها الشعب الفلسطيني اليوم"، مشيراً إلى أنه للخروج من هذه الحالة غير الصحيحة في العلاقات الأمنية، يجب الاتفاق على فلسفة أمنية موحدة تكون حماية الوطن والمواطن محورها الأساسي، وأن تكون العملية الأمنية ليست عملية أمنية أو شرطية بحتة، وإنما هناك جوانب أخرى للأمن تتعلق بالأمن الغذائي والاقتصادي والوظيفي والاجتماعي، وهذا جميعه يجب أن يوحد تحت مرجعيات واحدة.

وشدد على ضرورة تقليص عدد الأجهزة الأمنية، ودمجها مع بعضها البعض، لتصبح جهازا واحدا، مع العمل على توفير الحماية اللازمة لرجل الأمن؛ أي حمايته الوظيفية وعدم تركه عرضة للانتقام الشخصي من العائلات عند قيامه بواجبه الأمني أو الشرطي، مؤكداً على الحاجة الفلسطينية إلى قوة شرطية منظمة ومدربة بطريقة صحيحة، وقادرة على القيام بمهامها وبواجباتها على الوجه الأكمل، وتعمل وفق صلاحيات محددة لها.

واعترض خريشة على "تشكيل جهاز شرطة بحرية في الضفة الغربية، في حين أنه لا يوجد هناك بحر"، موضحاً أن "هذا ما يجعل المواطن في حالة تندر"!

الغول: نجاح الأجهزة الأمنية مرهون ببعدها عن الأجندات الخارجية

بدوره، قال رئيس اللجنة القانونية بالمجلس التشريعي، النائب محمد فرج الغول، إن نجاح الأجهزة الأمنية في القيام بدورها وواجباتها المنوطة بها في توفير الأمن والأمان للوطن والمواطن على حد سواء دون استثناء، يحتاج إلى أربعة شروط أساسية، الأول منها ألا تنشأ على أساس حزبي، والثاني أن تكون هذه الأجهزة بعيدة عن التجاذبات السياسية والتدخل في الأمور السياسية (أي أن تكون أجهزة تنفيذية فقط).

وأضاف الغول أن الشرط الثالث هو أن تكون صلاحياتها واضحة بصورة كبيرة، وأن لا تكون ذات رؤوس وقيادات متعددة، وإنما تكون تحت إمرة قيادة واحدة متنفذة عن طريق مجلس الأمن القومي الذي لا يعمل لأجندة سياسية محددة، أو لاتجاهات معينة، وإنما يعمل لتحقيق المصالح العليا للشعب الفلسطيني. أما الشرط الرابع، فهو عدم لعب العائلية أي دور في مسألة تشكيل الأجهزة الأمنية وقياداتها، "أي أن لا يتم تعيين مسؤولين غير أكفاء في مواقع حساسة يتم اختيارهم على أساس الانتماء العائلي فقط، وإلا ستبقى المؤسسة الأمنية في دوامة الفراغ من الكفاءة في إدارتها".

وأشار إلى أنه "في حال أردنا تفعيل هذه الأجهزة، لا بد من إعادة صياغتها على الأسس سالفة الذكر، مع توجيهها بإرادة فلسطينية بحتة حتى تكون هناك ثقة كبيرة بينها وبين الشارع الفلسطيني"، موضحاً أنه "إذا تم استغلالها لتحقيق وتنفيذ أجندة خارجية، لاسيما أن هناك دعماً خارجياً لها لزرع الخلافات بين أبناء الشعب الواحد، الهدف منه القضاء على المقاومة ضد الاحتلال، فإن ذلك يعتبر حرفاً لمسارها الصحيح وهو حماية المواطن من جرائم الاحتلال، وألا تكون سيفاً مسلطاً عليه مع الاحتلال".

وحول ما إذا كانت أمام المجلس التشريعي قوانين تتعلق بالأجهزة الأمنية تحتاج إلى قبول ومناقشة وإقرار ومصادقة ونشر، قال الغول إنه معروض على المجلس التشريعي "قانون الأمن الوقائي"، الذي كان مُعداً في السابق، والآن هو في طور الدراسة والعرض على المجلس التشريعي لقبوله بالمناقشة العامة، وإحالته للجنة المختصة، حتى يمر في الأطوار القانونية اللازمة لإقراره.

وحول ما إذا كان تطبيق القوانين الثلاثة: قانون المخابرات العامة، قانون قوات الأمن والشرطة، قانون التقاعد العسكري، التي تم إقرارها والمصادقة عليها بالشكل المنصوص عليه بشكل كامل، سيؤدي إلى صلاح المؤسسة الأمنية، أوضح الغول أنه "في حال صَلُحت النوايا وتم اختيار قادة الأجهزة على أساس الكفاءة، وتحقيق الأمن والأمان للمواطن الفلسطيني على أسس فلسطينية بحتة، وتحقيق المصالح العليا للشعب الفلسطيني، وكانت هناك نزاهة وشفافية في عملية الاختيار على غير الانتماء الحزبي، أتصور أنه ستكون هناك مؤسسة أمنية قادرة على تحقيق الأمن والأمان".

وقال: يمكنني، هنا، التأكيد على أن القانون موجود، والنيابة موجودة، والمحكمة موجودة، وأيضاً الفلتان الأمني موجود، وهذا سببه عدم تطبيق أي من هذه الأجهزة لمبدأ سيادة القانون واستقلال القضاء، وعدم اختيار القضاة والنيابة إلا على أساس حزبي.

يونس: فجوة كبيرة بين السلطتين التنفيذية والقضائية

ولم يختلف رأي الناشط الحقوقي مدير مركز الميزان لحقوق الإنسان، عصام يونس، عن رأي من سبقه في القول إن ما يحيط الأجهزة الأمنية من ظروف معقدة، سواء أكانت بفعل الاحتلال الإسرائيلي الذي دمر هذه الأجهزة وحد من قدراتها على الحركة والتنقل، أم ما تعانيه أيضاً من حالة فقر نتيجة انقطاع الرواتب، أم عدم وجود تجهيزات كاملة وانتشار ظاهرة الفلتان، لا يمنع من تطبيق وإنفاذ القوانين الخاصة بها.

وأشار يونس إلى أن "التغلب على هذه المعوقات والعراقيل كافة وتطبيق القوانين بشكلها الصحيح والسليم يؤكد بما لا يدع مجالاً للشك أن المؤسسة الأمنية قادرة على التحدي وإثبات أن المجتمع الفلسطيني مجتمع يتكيف مع الظروف كافة مهما كانت صعبة ومعقدة، ولكن المشكلة تكمن هنا في أن هناك تنازع صلاحيات وتنازع اختصاصات وازدواجية في العمل بين الأجهزة وبعضها البعض، وبين القادة وبعضهم البعض".

وأضاف أن "الحالة التي تعيشها الأجهزة الأمنية جميعها، محكومة بعقلية منظمة التحرير (عقلية مقاتلين) التي أثرت بشكل كبير على عقلية قادة الأجهزة، وهذا بدوره جعلها تعيش حالة من الازدواجية والتنافس، ليس في تطبيق القانون، وإنما في الاجتهادات الشخصية، ونقل الخبرات الخارجية إلى الداخل، بجانب أن اعتماد هذه الأجهزة على الدعم والتمويل الخارجي، جعلها تعمل وفق شروط الممولين أنفسهم".

وأكد يونس أن "هناك قضية أخرى ربما تكون هي أحد الأسباب في حالة التدهور الأمني في فلسطين، وهي مرور سلك القضاء برمته بظروف معقدة أيضاً، ما يجعل هناك فجوة كبيرة بين السلطة التنفيذية ممثلة بالأجهزة الأمنية على اختلاف مسمياتها وبين السلطة القضائية".

عبد العاطي: مطلوب إيجاد الأسس القانونية المنظمة لعمل الأجهزة وصلاحياتها

من جهته، أكد المحامي والباحث القانوني في الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، صلاح عبد العاطي، في ورقة عمل بعنوان "السلم الأهلي ونبذ العنف في القانون الأساسي والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان"، حصلت "آفاق برلمانية" على نسخة منها، على ضرورة قيام السلطة التنفيذية باتخاذ الإجراءات كافة الكفيلة بإرساء دعائم سيادة القانون وتقوية حكم القضاء، بما يساهم في القضاء على ظاهرة الانفلات الأمني، مع الإسراع في إيجاد الأسس القانونية المنظمة لعمل وصلاحيات الأجهزة المكلفة بحفظ النظام والأمن في السلطة الفلسطينية، وأهمها إقرار القانون المحدد لصلاحيات قوات الأمن الفلسطيني ومهامها وهيكليتها.

وشدد عبد العاطي على أهمية العمل على معالجة ظاهرة استخدام سلاح السلطة الوطنية الفلسطينية من قبل بعض عناصر الأجهزة الأمنية في غير المهام المحددة قانونياً، وذلك كمدخل لوضع حد لظاهرة الانفلات الأمني وغياب سيادة القانون في مناطق السلطة الفلسطينية، مع توفير الحماية اللازمة لمؤسسات السلطة، وفي مقدمتها المحاكم، والأطر القضائية وأعضاء النيابة العامة والقضاة، حتى تتمكن من القيام بواجباتها، وكذلك قيام السلطة الفلسطينية بإجراء تحقيقات جدية لحوادث الإخلال بالأمن، والإعلان عن نتائج هذه التحقيقات، والقبض على المجرمين وإحالتهم للعدالة.

وطالب بوضع الإجراءات الكفيلة بتوفير الحماية اللازمة لمراكز الإصلاح والتأهيل الفلسطينية، والحد من الاعتداءات التي تقع عليها من وقت لآخر، والعمل على معاقبة مرتكبي جرائم الاعتداءات أثناء انعقاد جلسات المحاكم، وتوفير حماية كافية أثناء انعقاد جلسة المحاكمة (أعداد كافية من عناصر الشرطة داخل قاعة المحكمة، ودوريات ثابتة داخل مبنى المحكمة، ودوريات متحركة خارج مبنى المحكمة)، والعمل أيضاً على تفعيل دور المحاكم العسكرية في محاسبة مرتكبي الجرائم من عناصر الأجهزة الأمنية أثناء أداء مهامهم أو بسببها، كونها الجهة صاحبة الاختصاص بالنظر في الجرائم ذات الطبيعة العسكرية.