

# إدارة الحكم في قطاع الأمن الفلسطيني

## تحديات وتوقعات

الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية  
(باسيا) - القدس

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة  
DCAF

آب ٢٠٠٦

Copyright © PASSIA - DCAF, 2006



ص.ب: ١٩٥٤٥ - القدس

هاتف: ٩٧٢-٢-٦٢٦٤٤٢٦

فاكس: ٩٧٢-٢-٦٢٨٢٨١٩

E-mail: [passia@palnet.com](mailto:passia@palnet.com)

Website: [//www.passia.org](http://www.passia.org)



P.O. Box 1360, CH - 1211

Geneva 1 - Switzerland

هاتف: ٤١-٢٢-٧٤١٧٧.٠

فاكس: ٤١-٢٢-٧٤١٧٧.٥

Website: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية في القدس PASSIA، مؤسسة أكاديمية أهلية عربية مستقلة لا تسعى للربح أو التجارة أو المنفعة المالية، وغير مرتبطة بأية جهة حكومية أو حزبية أو تنظيمية أو طائفية، وتهدف إلى تقديم المسألة الفلسطينية في مضمونها الوطني وإطارها القومي العربي وأبعادها الدولية والإنسانية وتعمل على توظيف جهودها الأكاديمية وعلاقتها للتعريف بالقضية الفلسطينية.

مركز جينيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، تأسس بناءً على مباداة من الحكومة السويسرية، ويهدف المركز الى دعم الدول التي تسعى الى تعزيز الديمقراطية والرقابة المدنية على القوات المسلحة والاجهزة الأمنية وإصلاح قطاع الأمن طبقاً لمعايير الديمقراطية.

إن ما ورد في هذا الكتيب من آراء وأفكار، تعبر عن وجهة نظر أصحابها وبصفتهم الشخصية، ولا تعكس أو تمثل بالضرورة موقف أو رأي الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية PASSIA، أو مركز جينيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF).

## المحتويات

٧ ..... تقرير موجز.

٢٥ ..... أولاً: السياسة الأمنية الفلسطينية وتحديات التطوير والتنفيذ.  
ممدوح نوفل

ثانياً: الإصلاح في المجال الأمني

٦١ ..... التحديات، الإطار القانوني، المؤسسة والهيكل التنظيمية.  
باسل جابر

٧٥ ..... ثالثاً: تحديات وتوقعات في قضايا الإصلاح الأمني في فلسطين.  
مأمون عتيلي



## تقرير موجز

عقدت الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية بالتعاون مع مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ندوة دراسية في رام الله لمدة يوم واحد بعنوان «إصلاح القطاع الأمني في المناطق الفلسطينية: تحديات وفرص». وشارك في الندوة الدراسية هذه ما يزيد عن ٦٠ شخصاً من العاملين في القطاعين الأمني والسياسي الفلسطيني وشخصيات المجتمع المدني والأكاديميين لمناقشة التحديات التي تواجه الحكم الأمني الفلسطيني وفرص إصلاح القطاع الأمني. وتعتبر هذه الندوة استكمالاً لندوة عمل مصغرة نظمتها الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية في عام ٢٠٠٤، وهي المرة الأولى التي يتم فيها مناقشة الحكم والإصلاح في القطاع الأمني في فلسطين وربما في العالم العربي مع مشاركة واسعة من قبل المجتمع المدني. وقد أرست هذه الندوة أساساً قوية بناءً على أفكار ووجهات نظر المشاركين مما ساعد في بلورة نقاش غني وعمق حول الدولة المستقلة وفرص الإصلاحات في القطاع الأمني الفلسطيني.

تشكل عملية التحولات السياسية في المناطق الفلسطينية تحديات هائلة تواجه كافة مناحي الحكم الفلسطيني. لكن الحكم الأمني أصبح قضية تحتل أولوية خاصة

لكافة الأطراف المعنية حيث تعاني فلسطين من تدهور كبير في الأوضاع الأمنية الداخلية وهناك ازدياد في وتيرة الفوضى وغياب القانون. بالرغم من الدعم الدولي المتصاعد، إلا أن السلطة الوطنية الفلسطينية وأجهزتها الأمنية تواجه مصاعب جدية في مجال فرض القانون والنظام في الشارع الفلسطيني. وجاءت حركة المقاومة الإسلامية، حماس، لتحل محل السلطة الوطنية الفلسطينية في العديد من المجالات كمنحكرة للسلطة. وتعتبر الاعترافات الأمنية أحد مكامن القلق لدى إسرائيل في إطار مخططاتها لسحب مستوطناتها وقواتها من غزة ومن أجزاء من شمالي الضفة الغربية. ويحاول المجتمع الدولي أن يتعامل مع قلق الطرفين من خلال زيادة المشاركة الفعلية على الأرض في إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني.

تم تقسيم الندوة الدراسية إلى أربع جلسات تعالج مجالات رئيسة في الإصلاح وكانت: تطوير سياسة امن قومي فلسطيني، إرساء أسس مؤسساتية للحكم الأمني الفلسطيني، آليات إشراف ورقابة تشريعية وعامة، ودور المساعدات الدولية في هذا المجال.

## افتتاح الندوة الدراسية

تم افتتاح الندوة بكلمة ترحيبية من الدكتور مهدي عبد الهادي، رئيس الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية، والسيد أرنولد لوتهولد، زميل مسؤول ومدير برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على لقوات المسلحة.

رحب الدكتور مهدي عبد الهادي بالمشاركين وعرض خلفية عن الموضوع قيد النقاش والبحث، بالإضافة إلى التوقعات المأمولة من هذه الندوة، وذكر أن الأبحاث في مجال القطاع الأمني الفلسطيني حتى يومنا هذا محدودة جدا بالرغم من حقيقة أنها تشكل مساحة وقضية تستثير الاهتمام والقلق العام والفردى. وأضاف الدكتور مهدي عبد الهادي أن مجموعة صغيرة من الباحثين الأجانب أظهرت في الأعوام الأربعة الأخيرة بعض الاهتمام في الجوانب النظرية للحكم

الأمني والتوصيات لإصلاح السياسات، لكن الخبراء الفلسطينيين كانوا مترددين وربما حذرين في التعليق والتحدث بشكل علني حول القضايا الأمنية.

ووصف الدكتور مهدي عبد الهادي الندوة الدراسية على أنها جزء من الحوار المستمر بين ممثلي المجتمع المدني والقطاع الحكومي / الأمني وكجزء من الجهود لتوفير منتدى مفتوح لمناقشة قضايا هامة ومركزية وحساسة. وأضاف: إن الهدف من هذه الندوة هو المساهمة نحو فهم أفضل للحكم الأمني الفلسطيني وتحليل أهمية هذا الموضوع في إطار السياق الوطني الفلسطيني الذي يبقى متأثراً بشكل قوي بالاحتلال الإسرائيلي ومفهوم الفوضى في القوات الأمنية والانتشار الواسع لحالة فقدان الأمن في صفوف الشعب الفلسطيني.

وشدد الدكتور مهدي عبد الهادي على أنه فيما تسعى هذه الندوة للتعمق في وضع الحكم الأمني الفلسطيني وتقييم جهود الإصلاح، إلا أنها لا تهدف بأي شكل من الأشكال إتهام أو انتقاد أو الحكم على أي شخص أو مجموعة داخل الجهاز الأمني أو الحكومة. يجب أن يتم التركيز على المستقبل وما هو المطلوب في فلسطين لتعزيز القطاع الأمني لكي يصبح أكثر فعالية. وأوضح الدكتور مهدي عبد الهادي أن ضمان إطار قانوني مناسب وفصل واضح للسلطات وتحديد الأدوار والصلاحيات هي أمور ضرورية وحيوية لمواجهة نظام حكم ما زال متأثراً بإرث الرئيس الراحل ياسر عرفات الذي تبنى سياسة طويلة الأمد لحصر وتركيز السلطة والقيادة في شخصه، مما جعله الحكم الوحيد وصاحب السلطة الوحيد لتعيين ودعم وتسليح الموالين له بدون مأسسة أي نظام قانوني أو الرجوع إلى أي عملية تنسيق أو تشاور بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية!.

وأضاف الدكتور مهدي عبد الهادي أنه في الأشهر الأخيرة وكجزء من الجهود المستمرة لإصلاح السلطة الوطنية الفلسطينية وقيادتها «الجديدة»، تم تحويل ونقل بعض من هذه السلطات. وكنتيجة لذلك، يوجد بعض المسؤوليات التي يتشارك بها الرئيس، ورئيس الوزراء، ووزير الداخلية، ومجلس الأمن القومي ومجموعات أمنية مختلفة، بالإضافة إلى الفصائل الفلسطينية، تحديدا حركة فتح.



وقد عبر الدكتور مهدي عبد الهادي عن أمله في أن يكون هذا الحوار نقطة انطلاق لبدء عملية تعلم بناءة لتساعد مع مرور الوقت في إنتاج التغييرات السياسية-الاجتماعية الضرورية داخل القطاع الأمني الفلسطيني. وقال: لدى هذه الندوة الفرصة والقدرة على فتح المجال لعملية تفكير استراتيجي جديدة يمكنها أن تساعد في الإصلاح الأمني الداخلي والخارجي. ويمكن لذلك على المدى البعيد أن يساعد في تعزيز قدرات القوات الأمنية الفلسطينية لضمان فرض القانون والنظام وتوفير الحماية للشعب الفلسطيني من الهجمات الفلسطينية ومن العنف الداخلي والفوضى وغياب القانون.

وعبر السيد لوتهولد في كلمته المشاركة عن تقديره لتعاون الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية في الإعداد وتنظيم هذه الندوة. وعرض مقدمة موجزة عن مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ونشاطات هذا المركز. وشدد على أن إصلاح القطاع الأمني يعتبر مهمة طموحة جدا بحيث تتحدى المجتمعات لإعادة التفكير وإعادة بناء مؤسساتها وعملياتها السياسية. وتلك العملية ليست محدودة في الدول التي تسير في عملية تحولات نحو الديمقراطية، فالدول ذات الديمقراطيات العريقة تحتاج أيضا إلى أن تقوم بتحديد الثمن الذي تستطيع تحمله مقابل أي نوع من الأمن تريد. وقال السيد لوتهولد أن هذه خيارات صعبة تحتاج نقاشات وحوارات وشمولية إلى أبعد قدر ممكن. وقد جاءت هذه الندوة لتوفير أرضية لحوار ونقاش فلسطيني في هذا الإطار.

## مدخل حول مفهوم إصلاح القطاع الأمني

بعد الكلمات الافتتاحية، قام السيد أرنولد لوتهولد، زميل مسؤول ومدير برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، والسيد رولان فريدريخ، مستشار مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في موضوع إصلاح القطاع الأمني في فلسطين، بتقديم مدخل حول مفهوم إصلاح القطاع الأمني.

عرض السيد لوتهولد في مقدمته لمحة موجزة عن الأطراف المختلفة العاملة في القطاع الأمني. وأوضح أن القطاع الأمني لا يتعلق فقط بالقوات المسلحة وإنما يرتبط أيضاً بهيكل قيادة معقد ومتعدد الطبقات. وفي ظل قطاع أمني فاعل، هناك السلطات التنفيذية والتشريعية والجهاز القضائي والأبحاث المدنية ومؤسسات التدريب والخبراء المدنيين، والإعلام والرأي العام حيث تلعب كافة الأطراف الأنفة الذكر دوراً مهماً في القيادة والإشراف على منظمات الدفاع والأمن والمخابرات بحيث تمنع هذه المنظمات من أن تصبح «دولة داخل الدولة». وأضاف: وتحدث التقصيرات الخطيرة عندما تفقد هذه القوات قدرتها على التعامل مع التهديدات الأمنية (تغير في طبيعة أو مستوى التهديدات؛ تدريب غير كاف، معدات، موارد، هيكلية أو حجم القوات) أو عندما تكون المؤسسات والمجتمع ضعيفة جداً إلى درجة تفقدها القدرة على القيادة والإشراف. وتأتي عملية إصلاح القطاع الأمني كعلاج للقطاع الأمني غير الفاعل بهدف بناء قوات فعالة وإنشاء هيكل قيادي شفاف وعرضة للمساءلة على أساس سيادة القانون.

وشرح السيد لوتهولد بأن إصلاح القطاع الأمني لا يستهدف فقط أجهزة الدفاع والشرطة والمخابرات حيث هناك أهمية وضرورة مساوية بالقدر لتطوير وزارات فاعلة وتعزيز الدور البرلماني في الدفاع والأمن وفي إنشاء أطر للسياسات على نطاق واسع وأنظمة قانونية سليمة وعمليات تدقيق للموازنات التي تعتبر كلها بنود هامة في إطار برنامج متكامل وشامل لإصلاح القطاع الأمني. ويعتبر إصلاح القطاع الأمني عملية معقدة لأنها تدمج ردوداً وحلولاً لمختلف التحديات: بناء السلام، بناء المؤسسات وبناء الديمقراطية وبناء الاقتصاد. وشرح السيد لوتهولد أن تعريف محتوى الإصلاح وتسلسل النشاطات تعتمد بشكل كبير على السياق. ولخص السيد لوتهولد كلمته بقوله: من أجل تجنب الوقوع في أفخاخ التوجه المعتمد على الآليات والجوانب الفنية فقط، يجب أن تترافق أية عملية إصلاح على مستوى القوات بإصلاحات مناسبة على مستوى القيادة.

وقدم السيد فريديخ لمحة موجزة عن التحديات العامة التي تواجه الأطراف العاملة في إطار إصلاح القطاع الأمني. وشدد على أهمية أن تكون عملية

الإصلاح ملكية محلية، كما أن عملية إصلاح القطاع الأمني تحتاج إلى إجماع واسع في صفوف كافة الأطراف المهنية لكي تنجح. ومن خلال الإقرار بالتحديات التي تواجه برنامجاً حقيقياً لإصلاح القطاع الأمني، أشار السيد فريدريخ إلى أن عملية الإصلاح هذه ليست هدفاً نهائياً لكنها عملية اجتماعية معقدة تسير على مدى فترة زمنية مطولة. وشرح قائلاً: «إنها تشبه تماماً الديمقراطية؛ إن عملية إصلاح القطاع الأمني عملية متواصلة بحيث لا يستطيع أي مجتمع أن ينال الكمال. وأضاف: لذلك، فإن مفتاح النجاح يكمن في تسلسل عمليات الإصلاح والتوازن بين بنود الإصلاح فيما يتعلق بالأهداف قصيرة الأمد وبعيدة الأمد.

وأشار السيد فريدريخ إلى أن التركيز فقط على إيجاد قوات مهنية بدون تعزيز القيادة والإشراف يمكن أن يكون خياراً بالغ الخطورة لأنه سيؤدي إلى تعزيز حكم سلطوي بدل التقدم الديمقراطي. ومن أجل تجنب هذه المخاطر المرتبطة بتوجه إصلاحه ذو اتجاه واحد، سيكون من الضروري تطوير استراتيجية إصلاح شاملة تشرك كافة الأطراف الفاعلة في القطاع الأمني (على مستوى القوات والقيادة) على أساس الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للسياق المحدد. ولخص كلمته بقوله: الأداة المفيدة والضرورية في هذا الإطار هي وجود إطار سياسات يخدم كمظلة، مثل سياسة الأمن القومي التي تشكل الأساس لإصلاح شامل للقطاع الأمني، بما فيه عملية الإصلاح القانوني.

## ١- التحدي الكامن في تطوير سياسة أمن قومي في السياق الفلسطيني

تحدث السيد ممدوح نوفل، محلل سياسي وعضو المجلس الوطني الفلسطيني، في الجلسة الأولى حيث تطرق إلى الاحتياجات ومكامن القلق المرتبطة في صياغة سياسة أمن قومي فلسطيني في ظل الاحتلال الإسرائيلي. وأشار إلى أن عملية إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني هي ضرورة قومية فلسطينية وليست فقط استجابة للضغوط الخارجية. وفي إشارته إلى ما وصفه بأنه سياسة إسرائيلية لتعزير احتلال الضفة الغربية، قال السيد نوفل أن هدف السياسة المركزية

الفلسطينية هو تقليل أية خسائر فلسطينية إضافية وليس تعزيز المكاسب. وركز السيد نوفل على الدور المركزي للأمن في التفكير الاستراتيجي الإسرائيلي. وأضاف: من خلال عملية أوسلو، قبلت إسرائيل بالأساس فكرة أن قوات الأمن الفلسطينية الفاعلة هي المفتاح لأمنها. واستطرد السيد نوفل قائلاً: توفير الأمن إلى إسرائيل هو أسلوب لضمان الحقوق الوطنية الفلسطينية، وبذلك، فإن أية حقوق فلسطينية لاحقة تعتمد على أداء قوات الأمن الفلسطينية.

وأوصى السيد نوفل بأن يقوم الجهاز التنفيذي بصياغة سياسة أمن قومي وأن يقدمها إلى المجلس التشريعي الفلسطيني للإقرار. ومن خلال التركيز على التفرقة بين مفهوم الدولة والسياق الفلسطيني الحالي المتمثل بالحكم الذاتي المحدود، أقر السيد نوفل أن عملية صياغة سياسة أمنية كهذه سيكون صعباً. وأضاف السيد نوفل إن الاحتلال المستمر للأراضي الفلسطينية مضافاً إلى النتيجة غير الواضحة من الانسحاب الإسرائيلي من غزة والدعم الأمريكي القوي إلى إسرائيل تقيد قدرات السلطة الوطنية الفلسطينية في تحمل مسؤولياتها الأمنية. وفي إطار القيود الداخلية، ذكر السيد نوفل المستقبل غير الواضح لحركة فتح، والتدمير العسكري الكبير للبنية التحتية الأمنية الفلسطينية وارث ياسر عرفات في عسكرة الانتفاضة الثانية مع غياب الإرادة السياسية من جانب القيادة الفلسطينية الحالية. أما في موضوع الأولويات الرئيسية قصيرة المدى، تحدث السيد نوفل عن تنسيق الإجراءات الأمنية مع إسرائيل وتحسين صورة قوات الأمن الفلسطينية.

## نقاش

تجاوبا مع كلمة السيد نوفل، قام العديد من المشاركين بالتفريق بين التحديات الأمنية الداخلية والتحديات المرتبطة بالاحتلال. ويعزو المشاركون حجم المشاكل الأمنية الفلسطينية إلى الاحتلال الإسرائيلي مباشرة، فيما يؤكد العديد من المشاركين على الرأي القائل بأن العديد من المشاكل الأمنية سببها البيت الداخلي. بالرغم من التركيز في النقاش على الآثار المدمرة للاحتلال الإسرائيلي، وأوضح

العديد من المشاركين ان هناك احتمالاً لإنجاز عملية إصلاح امني فلسطيني حقيقي. وبكلمات أحد المشاركين الذي قال: «هناك جوانب من حياتنا يمكن إصلاحها. تنظيم حركة السير في مركز مدينة رام الله ليس له علاقة بالاحتلال».

واتفق المشاركون على وجود درجة عالية من السيطرة الخارجية على نظام الحكم الفلسطيني الذي يشكل عوائق جديدة أمام صياغة سياسة أمن قومي واستراتيجية سياسية أوسع نطاقاً فيما يتعلق بعملية السلام. وفي هذا السياق، ركز المشاركون على ضرورة تعريف حجم ومحتوى «الأمن الفلسطيني» بشكل ملموس قدر الامكان. وقال العديد من المشاركين أن هنالك تناقض ضمني بين توفير الأمن للفلسطينيين وضرورة توفير الأمن إلى إسرائيل طبقاً لاتفاقيات أوصلو. وتساءل أحد المشاركين: «هل يجب أن نعرف الأمن في الإطار القومي؟ أم هل نحن في تعاهد فرعي لتوفير الأمن إلى الآخرين؟».

معظم المشاركين أكدوا على أن أمن المواطن الفلسطيني يجب أن يكون أهم أولوية والهدف المركزي لإصلاح القطاع الأمني. وتحدث العديد من المشاركين الذين ركزوا على ضرورة ربط الإصلاح الأمني بالأجندة التنموية الفلسطينية الأوسع. وكما لخص ذلك أحد المشاركين ذلك بقوله: «الهدف الأساسي للإصلاح يجب أن يكون تحقيق الأمن للمواطنين وتلبية احتياجاتهم الأساسية».

## ٢- تحديات الحكم الأمني الفلسطيني - الإطار القانوني، الهياكل والمؤسسات

الجلسة الثانية تعاملت مع الأبعاد الهيكلية والمؤسسية لإصلاح الأمني الفلسطيني. قدم السيد باسل جابر، رئيس وحدة تنسيق الإصلاح والدعم الفني في لجنة الإصلاح الوزارية، لمحة موجزة عن الجهود الفلسطينية لإنشاء أساس قانوني للقطاع الأمني الفلسطيني. حيث قال بأنه تم اتخاذ القرار السياسي لبدء الإصلاح الأمني الشامل. لكن ما زال هناك غياب للتخطيط الاستراتيجي والبحث المتخصص الضروري للقيام بالإصلاح السليم، محذراً من التوقعات المفرطة: «في الوقت الراهن، نحن نتعلم من خلال العمل». وشدد على الحاجة لإطار

قانوني واضح للحكم الأمني الفلسطيني كمتطلب للإصلاح الناجح وأبدى الأسف بسبب غياب ذلك.

وقال السيد جابر ان هناك عدم وضوح في الدور المؤسستي لرئيس الوزراء في الإطار الأمني. ودعا مجلس الأمن القومي لتعريف سياسة الأمن القومي. وطالب أيضا بالتفعيل السريع لقانون الأمن الأساسي الذي تم الموافقة عليه في مجلس الوزراء ولكن يحتاج إلى إقرار المجلس التشريعي الفلسطيني. ويهدف قانون الأمن الأساسي لتحديد الصلاحيات العامة لقوات الأمن والإطار العام لعملية اتخاذ القرار المرتبط بالأمن. وبالإشارة إلى مسودة قوانين الأمن قيد المراجعة حالياً في المجلس التشريعي الفلسطيني، انتقد السيد جابر العديد من هذه المسودات لأنها تركز فقط على حقوق قوات الأمن وعناصر الأجهزة الأمنية متجاهلة التزامات تلك القوات. وطالب أن يقوم المجلس التشريعي الفلسطيني بتعليق كافة العمل على قوانين الأمن لحين الموافقة على قانون الأمن الأساسي، مناشداً المجتمع المدني الفلسطيني للقيام بدور أكثر فعالية حول قضايا الحكم الأمني.

وانسجماً واستكمالاً لما عرضه السيد جابر، ركز الدكتور خليل الشقاقي، مدير المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، على العلاقة الوثيقة بين إصلاح الحكم الفلسطيني وعملية السلام: «في حال عدم وجود عملية سلام، فلن يكون هناك إصلاحات ناجحة».

وفي عرض الدكتور خليل الشقاقي، جاء أن النظام السياسي الفلسطيني يشكل المشكلة الرئيسية. فمع استحداث منصب رئيس الوزراء في عام ٢٠٠٣، تم تحويل صلاحية أو المسؤولية الدستورية للأمن إلى مجلس الوزراء. بالرغم من ذلك، يقول الدكتور خليل الشقاقي أن الرئيس ما زال يهدف للسيطرة على المجال الأمني. واستشهد بالمفاوضات المباشرة التي جرت بين الرئيس محمود عباس والفصائل المسلحة الفلسطينية كمثال على ذلك. وفي تفسيره، يقول الدكتور خليل الشقاقي إن غياب الأدوار الواضحة يؤدي إلى المواجهات المتكررة بين الرئيس ورئيس الوزراء والتي يجد فيها وزير الداخلية نفسه في كثير من الأحيان

مقيدا في الوسط. واقترح الدكتور الشقاقي أن يجلس أصحاب هذه المناصب الثلاثة سويا لصياغة سياسة متماسكة ومنسقة. وحذر من أن المجلس التشريعي يستطيع فقط أن يمارس دوره في الحكم الأمني عند التنفيذ الفعال للقانون الأساسي الفلسطيني وعندما يتحمل مجلس الوزراء مسؤولياته الأمنية بشكل كامل.

وأعطى الدكتور خليل الشقاقي تقييما متشائما حول عملية الإصلاح الأمني الحالية، وقال: واجهت عملية إعادة بناء هيكلية القوات مقاومة داخلية ليست بسيطة في حين لم يتم التنفيذ الجدي للقرار الرئاسي الذي دعا إلى إعادة تنظيم كافة القوات الأمنية في ثلاثة أجهزة. وأضاف: «لا يوجد اهتمام جدي بمعالجة الفساد والولاءات الفصائلية داخل الأجهزة الأمنية. وانتقد الدكتور الشقاقي سياسة السلطة الوطنية الفلسطينية في موضوع تشغيل الموالين لحركة فتح فقط في الأجهزة الأمنية الداخلية الفلسطينية بحيث أدى ذلك إلى تحويل جهاز الأمن الوقائي الفلسطيني إلى ميلشيا تابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية. وتساءل الدكتور الشقاقي: «ماذا ستقول حركة فتح لو تشكل جهاز الأمن الوقائي من عناصر حركة حماس؟»

## نقاش

وخلال النقاش، اتفق العديد من المشاركين على ضرورة أن يبدأ إصلاح القطاع الأمني بإنشاء الإطار القانوني-المعياري لقطاع الأمن الفلسطيني حيث ركزوا على أهمية إصلاح مواز في الجهاز القضائي. وكما قال أحد المشاركين: «لا يوجد حتى إطار قانوني لجلس الأمن القومي والذي يفترض أن يكون الجسم الرئيسي الذي يقوم بإعداد الأطر والمفاهيم النظرية للإصلاحات الأمنية».

ورأى المشاركون أن عملية تسييس القوات الأمنية تعتبر إحدى المعوقات الرئيسية أمام الإصلاح. وقال أحد المشاركون: «تكرر قوات الأمن الفلسطينية تجربة منظمة الحزب الحاكم في المنفى. وقد ركزت فتح على الرموز بدل المؤسسات، وقامت قوات الأمن بشكل أوتوماتيكي بإتباع نفس النموذج، لذلك، نرى أن ولاء العاملين في هذه الأجهزة يصب في مصلحة قيادات هذه الأجهزة وليس

المنظمة أو الجهاز نفسه». وحذر العديد من المشاركين من الآثار المدمرة لقطاع أمني تسيطر حركة فتح عليه بشكل مطلق. وقال أحد المشاركين: «إن هذا النظام الإقطاعي للمؤسسات يمكن أن يؤدي إلى آثار سلبية كبيرة على العملية الديمقراطية الفلسطينية. وتطرق المشاركون إلى الانتخابات التشريعية القادمة، مشيرين بشكل ضمني إلى تنامي نفوذ الحركة الإسلامية، محذرين أن في ظل هذه الظروف والوقائع يمكن أن نتوقع أن تقوم الحكومة المستقبلية بتبني نفس الاستراتيجية وأن توظف عناصر من حزبها في المناصب الأمنية الرئيسية. وتساءل احد المشاركين: «إذا ما جاء حزب جديد إلى الحكم، ما الذي سيمنع هذا الحزب من نسخ نموذج فتح وتوظيف أتباع هذا الحزب؟» وقال العديد من المشاركين أن الإصلاح الناجح يتطلب أن تتخلى الأجهزة الأمنية الرسمية عن طابعها الحزبي والفصائلي وأن تبتعد عن سلوكيات الميليشيا وأن تتبنى توجهاً شاملاً في موضوع التوظيف داخل هذه الأجهزة.

ورأى العديد من المشاركين أن القضية الرئيسية الأخرى في الإصلاح تتمثل في محاربة الفساد. وطالب عدد من المشاركين أن تقوم الحكومة بإعداد خطة لمكافحة الفساد وأن تعلن عنها إلى الرأي العام. إضافة إلى ذلك، اقترح أحد المشاركين إنشاء دوائر تدقيق مالي خاصة في كافة الأجهزة الأمنية على أن تكون على صلة مباشرة مع المراقب العام للدولة الفلسطينية ووزارة المالية.

وانتقد المشاركون نقص المهنية وتدني المعنويات في صفوف العاملين في هذه الأجهزة والذي أدى إلى درجة عالية من التغيب عن العمل. وقال أحد المشاركين أنه ليس من المستغرب أن تزور مركز شرطة فلسطيني وأن تجد هذا المركز شبه خال من العاملين. وانتقد مشارك آخر سياسة الحكومة في توظيف عاملين في الأجهزة من السجناء السابقين. ففي سياسة التوظيف الحالية، ينظر إلى وجود سجل اعتقال لمقدم الطلب في مراكز الاعتقال الإسرائيلية بشكل ايجابي عند عملية الاختيار وفي معظم الأحيان يكون هذا السجل المؤهل الوحيد الذي ينظر إليه. ومتابعة لنفس الموضوع، أكد العديد من المشاركين أن هناك حاجة لتطوير استراتيجية منسقة وثابتة لموضوع إعادة دمج (تسريح، ونزع أسلحة وإعادة



دمج) المسلحين في هذه الأجهزة الأمر الذي سيعني دمج بند إعادة تأهيل السجناء السابقين.

وقال عدد من المسؤولين الأمنيين أن بعض التقدم في هذا المجال حصل فعلا، ويعتبرون خطوة استبدال القيادات الأمنية السابقة بضباط أصغر سنا خطوة في الطريق الصحيح. وحذروا قائلين: «الإصلاح لا يأتي بين ليلة وضحاها». ويرى ضباط آخرون أن عملية التنقلات واسعة النطاق في صفوف المناصب القيادية العليا داخل أجهزة قوات الأمن والوزارات تتسبب في مشكلة، مستنتجين أن الإصلاح يتطلب حالة أفضل من الاستقرار والالتزام طويل الأمد. ويرى ضباط الأمن أن المسؤولية الرئيسية في الإصلاح «تكمُن بشكل كبير في أيدي القيادة السياسية». وعبر العديد من الضباط عن قلق رئيسي حول موضوع رواتب العاملين في الأجهزة الأمنية، وقالوا أن علاوة على الرواتب ضرورية لموازنة سلم رواتبهم مع مستوى الرواتب التي تدفع في جهاز الخدمة المدنية وهذا الأمر سيساهم في رفع المعنويات ومنع الفساد.

### ٣- تحديات الحكم الأمني الفلسطيني - الإشراف التشريعي والرقابة العامة

عالجت الجلسة الثالثة قضية الإشراف التشريعي والرقابة العامة. وقدم السيد مأمون عطيلي، باحث ميداني في الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ملخصا نقديا حول سجل المجلس التشريعي الفلسطيني في موضوع الإشراف. وأشار إلى أن درجة الإشراف البرلماني على القطاع الأمني هي المؤشر الرئيسي للحياة الديمقراطية وخلص بقوله: «بذلك، لا تستطيع الدول العربية أن تمثل إطار مرجعية مناسب. وقدم السيد عطيلي بيانات إحصائية حول استخدام أدوات الإشراف من قبل أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني ليوضح أن الرقابة التشريعية على السلطة الوطنية الفلسطينية هي عمليا غير موجودة. وحدد السيد عطيلي أربعة عوامل على أنها الأسباب الرئيسية لهذه النواقص:

١. قصور في الاستعدادية من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني لممارسة الإشراف؛
٢. الثقافة السياسية الوطنية في المناطق الفلسطينية؛
٣. قصور في الخبرة البرلمانية؛
٤. طبيعة البنية الإيدولوجية للمجلس حيث يتشكل من لون سياسي واحد وتسيطر عليه حركة فتح.

وقدم الدكتور حسن خريشه، النائب الأول لرئيس المجلس التشريعي الفلسطيني، ملخصاً نقدياً حول الوظيفة الرقابية للمجلس التشريعي الفلسطيني وقال انه في ظل القيادة الفلسطينية الجديدة، أصبح الوضع أسوأ بدلاً من أن يتحسن. ومن خلال إشارته إلى غياب الإطار القانوني الأساسي للأمن، شرح الدكتور خريشه انه ما زال هنالك ١٣ جهازاً أمنياً مستقلاً حيث تتبنى هذه الأجهزة مختلف الفلسفات والتقاليد الأمنية، وشدد على أن المشكلة الرئيسية تتمثل في أن ولاء العاملين في الأجهزة الأمنية يصب لمصلحة قيادات هذه الأجهزة وليس لصالح المؤسسات والأجهزة. وقد حصلت بعض المحاولات لاستبدال بعض القيادات الأمنية لكنها واجهت تهديدات بالإضراب من قبل العناصر الأمنية الموالية لتلك القيادات.

وأقر الدكتور حسن خريشه انه من الناحية النظرية يتمتع المجلس التشريعي الفلسطيني بالعديد من الأدوات تحت تصرفه، لكن الواقع العملي يشير إلى أن النشاطات الرقابية للمجلس لم تؤد إلى أي أثر ملحوظ. وأضاف: عندما كانت هناك محاولات لمساءلة القيادات الأمنية، فإن العديد من هؤلاء الأشخاص رفضوا التعاون. وعندما قام المجلس باستدعاء ضابط إلى جلسة استماع، كان رد الفعل دوماً يأتي بالمقولة التالية: «أنت لست مسؤولاً عني؛ أبو عمار (ياسر عرفات) مسؤول عني». وأضاف الدكتور خريشه: كانت هنالك في الماضي تقارير برلمانية دورية حول الفساد وانتهاكات حقوق الإنسان لكنها لم تحدث أي أثر حقيقي. وأوضح أن بعض هؤلاء الأشخاص الذين تم تجريمهم في تلك التقارير

وبدلاً من محاكمتهم، تم تعيينهم في مناصب وزارية. وفي تقييمه، قال الدكتور خريشه: «الأمل الوحيد للتغيير يكمن في انتخابات تشريعية جديدة وتعددية سياسية أكبر». ودعا أيضاً إلى إنشاء آلية لتلقي الشكاوى المحلية للمجلس التشريعي الفلسطيني وطالب بتغيير عام في منهجية التفكير السياسي الفلسطيني.

تعقبا ومتابعة لمداخلات السيد عتيبي والدكتور خريشه، قال السيد عزمي الشعبي، عضو المجلس التشريعي عن منطقة رام الله، أن الإصلاحات الأمنية الفلسطينية يجب أن تتضمن أكثر بكثير من مجرد إعادة تأهيل القوات. بالرغم من إقراره بأن جزء من عمل القوات الأمنية ذو طبيعة سرية، مشدداً على أن السرية لا تعني بالضرورة أن لا يكون هناك آليات رقابة وإشراف تشريعي قوية. واتفق السيد الشعبي مع الرأي القائل بأن الانتخابات التشريعية هي المخرج الوحيد من الجمود الحالي. ومن خلال إشارته إلى الفوضى المتزايدة في المناطق الفلسطينية، قال انه في حال عدم إجراء انتخابات عامة قبل نهاية عام ٢٠٠٥، فانه من غير المتوقع إجراء أية انتخابات في المستقبل القريب، وأضاف: «في حال عدم إجراء انتخابات، سيحصل عندنا فوضى أمنية لن يستطيع أي شخص أن يسيطر عليها». وحث السيد الشعبي حركة فتح على تحديد تاريخ للمؤتمر العام السادس للحركة، إلا انه ركز على عدم ربط الإصلاح الداخلي في حركة فتح كشرط مسبق لإجراء الانتخابات. بالنسبة للقوات الأمنية، قال السيد الشعبي أنه من غير الواضح فيما إذا كانت هنالك إمكانية لإصلاحها. وألمح قائلاً: إن حل الأجهزة الحالية وإنشاء أجهزة أمنية جديدة ربما يكون الخيار الأفضل.

## نقاش

وخلال النقاش الذي تلا المداخلات، انتقد المشاركون ما وصفوه بعدم قدرة المجلس التشريعي على إصدار التشريعات المناسبة لحكم القطاع الأمني. وقال المشاركون انه يوجد غياب كامل للسياسة التشريعية، متسائلين لماذا قبل المجلس التشريعي الفلسطيني مسودات القوانين المنفردة المتعلقة بالأجهزة

الأمنية والتي تم صياغتها جزئياً من قبل الأجهزة نفسها. وقال أحد المشاركين: «لماذا لم يضغط المجلس التشريعي الفلسطيني على الحكومة لتقديم القوانين الأمنية في إطار رزمة واحدة؟» وأضاف انه من غير المقبول أن يتواجد وضع تكون فيه «حقوق والتزامات عناصر جهاز معين مختلفة كلياً عن حقوق والتزامات عناصر جهاز آخر». وأعاد المشاركون التأكيد على المطالبة بأن يتم تجميد كافة العمل التشريعي حول موضوع الأمن إلى حين إقرار قانون الأمن الأساسي. وقال ممثلو المجلس التشريعي في ردهم على الانتقادات أن المسؤولية الرئيسية لغياب التقدم على الصعيد القانون تقع على عاتق الجهاز التنفيذي. وأشاروا إلى أن الرئيس ورئيس الوزراء طالبا بإقرار قانون الأمن الأساسي لكنهما في الواقع قدما مسودات قوانين مختلفة إلى المجلس. «طالما بقيت قيادة الجهاز التنفيذي بدون رؤية مشتركة، سيبقى المجلس التشريعي ساحة لصراع القوى والصلاحيات. لكن، في حال قدم الجهاز التنفيذي رؤية واضحة على أساس سيادة القانون، سيقوم المجلس التشريعي بإقرارها يوماً ما. وفي موضوع الجمود الحالي، اقترح أحد المشاركين أن يقوم المجلس التشريعي والمجتمع المدني بالتدخل بشكل مشترك وفرض رؤيتهم حول الإصلاح في حال لم تنجز الحكومة أي تقدم ملحوظ في هذا الإطار.

ويعتقد العديد من المشاركين أن غياب التقدم في موضوع الإصلاح متجذر جزئياً في الثقافة السياسية الفلسطينية، والذي وصفه أحد المشاركين بأنه «جزء من تجربة العالم الثالث في التطوير المؤسستي». وقالوا أن الممارسة الحالية في نسخ القوانين من الدول العربية المجاورة يشكل ضرراً بالغاً للتطوير القانوني الفلسطيني لأن الممارسة القانونية في الدول العربية الأخرى لم تعكس تمايزاً مع الظروف الخاصة في السياق الفلسطيني مما أبقاها غير متماشية إلى حد كبير مع التوقعات الفلسطينية في مسيرة الديمقراطية.

وفيما يتعلق بتعزيز الرقابة العامة، انتقد العديد من المشاركين النقص في المعرفة العامة حول القوات الأمنية وعمليات إصلاحها. وقال المشاركون إن

النقاش والحوار حول الإصلاح الأمني قد استمر لمدة أربعة أعوام حتى الآن لكنه من غير الواضح ما هي الإنجازات وما هي الإصلاحات قيد التنفيذ. واقترح المشاركون تفعيل التشريع من أجل تحديد العلاقات بين الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن والجهاز الرقابي الرسمي التابع للسلطة الوطنية الفلسطينية والأجهزة الأمنية.

#### ٤- إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني ودور المساعدات الخارجية

وقدم السفير الدكتور جون جينكينز، القنصل العام البريطاني في القدس، تحليلاً نقدياً لأثر المساعدات الدولية على حكم القطاع الأمني. ويرى الدكتور جينكينز أن المساعدات متعددة الأطراف والثنائية المخصصة إلى القطاع الأمني أدت إلى نتائج محدودة جداً. وقال الدكتور جينكينز انه من غير الواضح كيف يتم اتخاذ القرارات حول الأمن وحث الفلسطينيين على تحديد مصطلحاتهم الوطنية العليا بالإضافة إلى سياساتهم الأمنية. وأضاف: يتوجب على الفلسطينيين أن يحددوا نوع المساعدات التي يرغبون في تسلمها. وأوضح انه يجب تسيير المساعدات الدولية عن طريق آليات واضحة لم يتم إنشاؤها بعد. وقال الدكتور جينكينز انه من غير الواضح فيما إذا كان الطرف الفلسطيني يفضل تسلم المساعدات الأمنية عن طريق مؤسسات أو أفراد.

واتفق المشاركون على أن هناك حاجة لإيجاد إجماع حول المصالح الأمنية الفلسطينية. وقد شدد المشاركون على الحاجة لربط الإصلاحات الأمنية بعملية السلام وحثوا المجتمع الدولي على بذل الجهود لإعادة إسرائيل إلى طاولة المفاوضات. وقال أحد المشاركين: «من غير الممكن تحسين الوضع الفلسطيني الداخلي بدون ضغط دولي من أجل إعادة فتح قناة المفاوضات والحوار». ومعلقاً على النقاش، شدد الدكتور جينكينز على ضرورة أن تشمل أية عملية إصلاح التنسيق مع إسرائيل، لكنه أردف قائلاً: «يصعب على المجتمع الدولي أن يجلب نتائج ملموسة على صعيد مسار عملية السلام بدون وجود المتمتع بنفوذ

دبلوماسي، ويمكن للإصلاحات الأمنية الفلسطينية الحقيقية أن تشكل هذا النفوذ. فيما يتعلق باليات الدعم الخارجي، اتفق العديد من المشاركين على التقييم القائل بأن هناك حاجة إلى عملية مركزية. وكعلاج لهذا الوضع، اقترح أحد المشاركين تسيير المساعدات بشكل مطلق إلى الوزارات المعنية عن طريق وزارتي الخارجية والمالية.

## خلاصة

ستشكل عملية إصلاح القطاع الأمني التحدي الرئيسي للحكم الفلسطيني لأعوام مقبلة. وأصبح واضحاً خلال الندوة الدراسية بأن فكرة «الأمن» تتقاطع في كافة مناحي الحكم والمجتمع. وفي هذا المجال، تعتبر عملية إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني أولاً تحدياً سياسياً أكثر من كونه مسألة فنية أو تنظيمية. بمعنى آخر، بدون إنشاء والإبقاء على الظروف السياسية الضرورية للإصلاح، فإن أية تغييرات هيكلية أو تنظيمية في القطاع الأمني الفلسطيني ستكون مؤقتة. فيما تتطلب الإصلاحات الأمنية الفلسطينية الشاملة عملية سياسية شمولية تنخرط فيها كافة الأطراف المعنية في الحكم الأمني على كافة المستويات خلال فترة زمنية مطولة. وهناك أهمية قصوى لإيجاد حوار جدي بين صناع القرار الفلسطيني والمجتمع. وتعتبر هذه الندوة التي نظمتها الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية بالتعاون مع مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة خطوة في ذلك الاتجاه.



# السياسة الأمنية الفلسطينية وتحديات التطوير والتنفيذ

ممدوح نوفل\*

- أولاً: دروس من التجربة.
- ثانياً: أولية استثنائية للمسألة الأمنية.
- ثالثاً: مكونات السياسة الأمنية الفلسطينية
- رابعاً: تحديات كثيرة وعقبات تواجه تنفيذ السياسة الأمنية
- خامساً: التحديات والعقبات الداخلية
- سادساً: موقف الولايات المتحدة المؤيد لإسرائيل ظالمة أو مظلومة

## أولاً: دروس من التجربة

عند بحث التحديات المتنوعة التي تواجه السياسة الأمنية الفلسطينية بشقيها الداخلي والخارجي، وتعميق عمل المؤسسة الأمنية، أعتقد بأنه من

---

\* كاتب ومحلل سياسي وعضو في المجلس الوطني الفلسطيني. وقد عمل كمستشار سياسي للرئيس الراحل ياسر عرفات وعضو لجنة عليا في منظمة التحرير الفلسطينية للأمن الوطني الفلسطيني. وقد ساهم في إنشاء الاتحاد الديمقراطي الفلسطيني (فدا) وكان القائد العسكري للجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين في لبنان. عضوا في الوفد الفلسطيني لمؤتمر مدريد للسلام في عام ١٩٩١.



المفيد التذكير بدرسين أساسيين أكدتهما التجربة: الأول، أن مفهوم الأمن الإسرائيلي القائم على استعمار الشعب الفلسطيني والتوسع في أرضه، ساهم في نشوء جبال من الحقد والكراهية بين الشعبين والحق خسائر كبيرة بهما. وأخر اعتراف إسرائيل بوجود شعب فلسطين قرابة ٥٠ عاماً، وآخر اعترافها بالمنظمة ممثلاً شرعياً لهذا الشعب قرابة ربع قرن. وساهم في تفجير أربع حروب كبيرة بين العرب وإسرائيل ١٩٥٦، ١٩٦٧، ١٩٧٣، ١٩٨٢، وحقن الشعوب العربية من المحيط إلى الخليج وشعوب إسلامية بالعداء لإسرائيل.

وأكدت وقائع المفاوضات أن هذا الفكر الأمني التوسعي أربك قيادة حزب العمل في إدارة معركة السلام على مساراتها الثلاث، وتسبب بإنفصام في مواقفهم السياسية. وبصرف النظر عن أطروحة حزب العمل بشأن اتفاق «أوسلو» فبقايا هذا الفكر الأمني هي التي عطلت صنع السلام في عهده، وانتجت الحلول المرحلية وفرضت على الفلسطينيين الخضوع لفترة اختبار أمني طويلة، وصنفت أرض الضفة والقطاع إلى ثلاث صنف أمنية ABC. والكل يتذكر كيف ان رئيس الحكومة الإسرائيلية الأسبق «رابين» لم يوقع «أوسلو» الا بعد موافقة عرفات وقيادة م ت ف على تأجيل قضايا ذات ابعاد أمنية إستراتيجية منها القدس واللاجئين والاستيطان والحدود والمياه، وتعهدت بالوفاء بالشق الأمني من «أوسلو» وتنفيذ جميع الالتزامات الأمنية الواردة فيه، خاصة جمع السلاح ومنع العمليات ضد إسرائيل والإسرائيليين. ووافق رابين، في حينه، على دخول قرابة عشرة آلاف مقاتل من قوات م ت ف بعد أن اقتنع بأن قدرة عرفات على الوفاء بالالتزامات الأمنية رهن بنوعية الكادر وعدد القوات التي ستدخل معه، وليس بحجم تنظيم حركة فتح في الضفة والقطاع فقط.

والدرس الثاني الذي أكدته التجربة هو أن مفهوم الأمن الفلسطيني والاتفاقات الأمنية الفلسطينية - الإسرائيلية ظلت موضع تباين وخلاف بين أطراف النظام السياسي الفلسطيني. وبعد أكثر من ١٠ سنوات من قيام السلطة لا تزال قوى السلطة والمعارضة مختلفة حول السياسة الأمنية الوطنية. وتتبنى الأطراف

مفهومين مختلفين ورؤيتين متعارضتين لدور أجهزة الأمن. والمفهومان يتعارضان ويتناقضان في المسائل الجوهرية في أغلب الأحيان، ويتقاطعان، أحيانا، في قضايا فرعية، ويتلاقيان في شعارات عامة من نوع الدفاع عن الوطن والحرص على أمن المواطن وحقوقه. وتدقيق التناقض القائم بين المفهومين الأمنيين يؤكد قابليته للتحويل إلى تناقض عدائي تناحري، كما حصل في قطاع غزة مؤخرا وحصل في فترات سابقة في مناطق فلسطينية أخرى.

ومما تجدر الإشارة إليه أن كلا المفهومين والرؤيتين لهما أنصارهما ومؤيديهما في إطار النظام السياسي الفلسطيني بقواه الوطنية والإسلامية: الأول، تتبناه السلطة والقوى المؤتلفة تحت راياتها وقوى رئيسية في منظمة التحرير الفلسطينية، وينطلق أصحابه من قراءة واقعية لطبيعة المرحلة التي يمر بها النضال الفلسطيني وموازين القوى، وحال قوى حركة التحرر الوطني العربية بشقيها الحاكم وغير الحاكم، ومن اتجاه حركة السياسية الدولية. وتقوم رؤياهم على تحقيق الأهداف الوطنية او معظمها عبر الحلول السياسية والمفاوضات مع قوة الاحتلال، على قاعدة الأرض مقابل السلام وتطبيق قراري ٢٤٢ و ٣٣٨. ويستند أصحاب هذا التوجه إلى مبادرة السلام الفلسطينية التي أطلقها المجلس الوطني عام ١٩٨٨، والى قرارات المؤسسات الشرعية الفلسطينية، وضمنها المجلس الوطني (البرلمان)، وقرارات المجلس المركزي، والمجلس التشريعي، ومؤسسة الرئاسة، ومؤسسة رئاسة الوزراء التي أكدت الالتزام بحل النزاع بالطرق السلمية والمفاوضات، ووفق قرارات الشرعية الدولية. ويتمسك أصحاب هذا الاتجاه باعتبارهم السلطة الشرعية المنتخبة ولها الحق، بل واجبا، تطبيق القانون والنظام، وفرض احترام اتفاقات السلطة مع الأطراف الإقليمية والدولية وضمنها الاتفاقات الأمنية.

والثاني، تتبناه قوى المعارضة داخل وخارج منظمة التحرير الفلسطينية، وينطلق أصحابه من قراءة خاصة، اعتقد أنها خاطئة، لطبيعة المرحلة التي يمر بها النضال الفلسطيني. ويعتبرون إستراتيجية العمل العسكري ضد الاحتلال الإسرائيلي ومركزه الاستيطان، وضمنها العمليات «الانتحارية»

سبيلا لتحقيق الأهداف الوطنية. ويؤمنون بأن «ما اخذ بالقوة لا يسترد بغير القوة»، وأمن الوطن الفلسطيني، (شعب وأرض ونظام حكم) يتحقق فقط بعد التحرير الكامل وعودة اللاجئين وقيام الدولة المستقلة. ويختلف أصحاب هذا الرأي في ما بينهم حول قرارات الشرعية الدولية ذات الصلة بالقضية الفلسطينية والنزاع العربي الإسرائيلي، وحول مفهوم التحرير وحدود الدولة وحل مشكلة اللاجئين. ويصرون على العمل العسكري ويعتبرون العمليات الانتحارية أكثر أشكال النضال جدوى في التأثير على إسرائيل، ولا يترددون في تجاوز التزامات السلطة واتفاقاتها مع إسرائيل وتعهداتها الأخرى.

شخصيا أختلف مع الاتجاه الثاني وأرى انه يستند لقراءة خاطئة لطبيعة المرحلة واتجاه الحركة السياسية في الميدانين الإقليمي والدولي. وأعتقد أن أصحابه يسبرون في طريق مسدود، والأخذ بتوجهاتهم يلحق أضرارا فادحة بالمصالح الفلسطينية العليا، ويزيد في عذاب الناس دون تحقيق نتائج تستحق التضحية. وإصرار أصحاب هذا الاتجاه على تنفيذ توجهاتهم يفجر صراعا داخليا داميا. وأرى أن حل هذا الخلاف الجوهرى يكمن فقط في التزام جميع القوى الوطنية والإسلامية بالديمقراطية واحترام قواعدها كناظم للعلاقة بين السلطة والمعارضة، وغير ذلك يوجب الخلاف ويعقد الحل ويزيد في آلام الشعب الفلسطيني.

## ثانياً: أولوية استثنائية للمسائل الأمنية

في سياق بحث التحديات التي تواجه السياسة الأمنية الفلسطينية في هذه المرحلة وتعيق تطويرها وتنفيذها، يتبادر للذهن جملة من الأسئلة منها: لماذا البحث الآن في هذه المسألة؟ ثم ما هي المكونات المطلوب توفرها في هذه السياسة؟ وما هي العقبات التي تواجهها وكيف السبيل لتخطيها، وما هي الأبحاث المطلوبة؟ وهل يمكن تطوير سياسة أمنية وطنية في ظل الاحتلال؟ ومن هي الأطراف المعنية بالمساهمة في صياغتها وتطويرها؟

وكيف يمكن جعلها تحظى بقبول سياسي؟ وما هي المساهمات التي يمكن الترحيب بها من جهات خارجية؟

بصرف النظر عن تأثير التطورات السياسية على أمن الشعب الفلسطيني، ورأي قوى المعارضة خصوصا أنصار العمل العسكري و«العمليات الانتحارية»، فالحديث في مسألة رسم السياسة الأمنية الفلسطينية وتطورها له أهمية استثنائية، خصوصا في هذه الفترة، لاعتبارات كثيرة منها:

١. احتدام الصراع السياسي داخل الساحة الفلسطينية ومع الطرف الآخر «إسرائيل» وتعاظم المهام الملقة على عاتق أجهزة الأمن الفلسطينية، لجهة تجنب الناس في الضفة والقطاع خسائر بشرية ومادية ومعنوية إضافية، والمحافظة على ما تحقق من انجازات وطنية مهما كانت محدودة، وصيانة أمن المواطن والمجتمع والسهر على تطبيق القانون وفرض احترام النظام العام. خصوصا ان أمن الوطن والمواطن أصبح معرضا لأخطار إستراتيجية بعد تنفيذ خطة الانفصال الشارونية واستكمال بناء الجدار، ونطاق حالة الفلتان الأمني اتسع أكثر من أي وقت مضى، وزادت الجريمة بأنواعها.

٢. مركزية موقع الأمن في الفكر السياسي الإسرائيلي: بصرف النظر عن أهداف القيادة الإسرائيلية من المبالغة في الحديث عن مسألة الأمن، فالحوار مع مؤسسات المجتمع المدني الإسرائيلي تين أنها عقدة تاريخية حقيقية يعيشها الإسرائيليون، اشكناز وسفارديم، مؤيدون ومعارضون للسلام وتؤثر في مواقفهم. وهذه العقدة نشأت مع المجازر والمحارق التي ارتكبتها النازيون في الثلاثينات والأربعينات بحق اليهود الأوروبيين، أضيف لها كوابيس أربع عقود من الخوف من العرب الذين يسعون لتدمير دولة إسرائيل وذبح اليهود ورميهم في البحر.

الى ذلك، يعرف جميع المعنيين بالنزاع العربي الإسرائيلي أن مسألة أمن دولة إسرائيل احتلت على امتداد النصف الثاني من القرن الماضي موقعا مميزا في سياسات الدول الكبرى خصوصا الولايات المتحدة، ونالت اهتمام الهيئات الدولية دون استثناء. وهذا الاهتمام الدولي امتداد للاهتمام الكبير الذي حظي به أمن اليهود في أوروبا بعد اضطهاد النازية لهم. وبصرف النظر عن النوايا، فقد دفع شعب فلسطين وشعوب عربية أخرى ثمن الاضطهاد والاهتمام. وزادت خسائر الفلسطينيين والشعوب العربية بسبب فشل القيادات العربية والفلسطينية في إقناع العالم بعدالة قضيتهم، وعدم التأثير في حركة السياسة الدولية. ويجب الاعتراف أن هذه القيادات أخطأت في إدارة النزاع على مدى نصف قرن، وقدم النظام السياسي الرسمي العربي للقيادة الإسرائيلية مستلزمات إبراز عقدة الأمن المزممة عند اليهود، وسهل استخدامها في تغطية مواقف إسرائيل العدوانية وأطماعها التوسعية.

ورغم تفوق إسرائيل عسكريا على العرب مجتمعين وامتلاكها أسلحة نووية، وإدراك الإسرائيليين أن الدولة الفلسطينية سوف تكون ضعيفة عسكريا ومرتبطة اقتصاديا لسنوات طويلة بإسرائيل، فالقوى الإسرائيلية، ببسارها وبمينها حاكمة ومعارضة، ظلت موحدة حول مفهوم الأمن بأبعاده الإستراتيجية. وجميعها يعبر سرا وجهارا عن أربع مخاوف أمنية إستراتيجية:

**الأول:** خطر وقوع هجوم عسكري مباغت تشنه الجيوش العربية - يوما ما - ضد إسرائيل، تكون أراضي الضفة الغربية وغزة وقوات السلطة الفلسطينية رأس حربه.

**والثاني:** تحول الدولة الفلسطينية - يوما ما - إلى دولة معادية لإسرائيل تسعى لتحقيق طموحات الفلسطينيين في أرض فلسطين التاريخية وإعادة اللاجئين والنازحين إلى بيوتهم، وتستعين بالفلسطينيين في إسرائيل لتحقيق هذه الأهداف.

**والثالث:** أن تعقد الدولة الفلسطينية تحالفات واتفاقات مع قوى إقليمية معادية لإسرائيل.

**والرابع:** أن يواصل «المتطرفون» الفلسطينيون، تنفيذ عمليات إرهابية عبر أراضي الدولة الفلسطينية.

وفي جميع مراحل الصراع ظلت القيادة الإسرائيلية تعتمد على قوى إسرائيل الذاتية وقدراتها القتالية في صيانة أمن دولة إسرائيل وتعاملت مع العوامل الخارجية الأخرى باعتبارها عوامل فرعية مساعدة، وبنيت المؤسسة الأمنية والقدرات العسكرية القادرة على انجاز هذه المهمة وحافظت على تفوقها العسكري على العرب مجتمعين.

ورغم تخلي العرب والفلسطينيين منذ سنوات طويلة عن الأفكار المتطرفة الداعية إلى تدمير دولة إسرائيل وتخليهم عن الحل العسكري، ودخولهم مفاوضات معها، واعترف بعضهم بها وتبادل العلاقات الدبلوماسية والتجارية معها.. الخ، ظلت هذه المخاوف تتحكم بالموقف الإسرائيلي في عهد حزب العمل كما في عهد الليكود. ولم يفلح العرب والفلسطينيون في طمأنة المواطن الإسرائيلي على أمنه ونزع ذريعة الأمن من يد القيادة الإسرائيلية. وإن طغيان المسائل الأمنية على اتفاقات الطرفين يؤكد هذا الاستخلاص.

وظلت إسرائيل في عهد اليمين واليسار تستخدم الأمن في الهروب من دفع استحقاقات صنع السلام مع العرب وإعطاء الفلسطينيين الحد الأدنى من حقوقهم المشروعة. وخلقت «انتفاضة الأقصى» «المعسكرة» والعمليات «الانتحارية» مناخا خصبا لعودة القوى المتطرفة وسهلت إحياء مقولة صهيونية قديمة «إسرائيل جزيرة صغيرة تعيش وسط بحر عربي معاد». وأحييت العمليات «الانتحارية» خوف قطاع عريض من الإسرائيليين من العرب والفلسطينيين «الذين يريدون تدمير إسرائيل ورمي اليهود في البحر».

٣. تزايد أهمية موقع الأمن في نضال الشعب الفلسطيني من أجل انتزاع حقوقه الوطنية المشروعة، خصوصا في مرحلة فشل عملية السلام وعود التطرف في الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي. وبات موضوع الأمن ومحاربة «التطرف» ومنع العمليات العسكرية ضد إسرائيل والإسرائيليين وتدمير البنية «للإرهاب»، شروطا إسرائيلية أساسية لاستئناف عملية السلام. وهذه الشروط وافقت عليها الولايات المتحدة الأمريكية وقوى دولية أخرى.

وإذا كانت العمليات «الانتحارية» سهلت على القيادة الإسرائيلية إقناع العالم بهذا الموقف، فإن طمأننة المواطن الإسرائيلي على أمنه، ونجاح قوى الأمن الفلسطينية في تطبيق التزامات السلطة الشرعية، يشجعه على فتح مسافة عن القوى المتطرفة، ويعطل استغلال اليمين عقدة الأمن لأغراض أيديولوجية وحزبية، ويعزز فكر السلام مع العرب والفلسطينيين.

٤. مركزية دور الأمن في تثبيت وجود السلطة الفلسطينية وتعزيز مكانتها وهبتها. حيث أكدت وقائع الحياة في العقد الماضي أن شرعية السلطة الفلسطينية المستمدة من التاريخ والانتخابات الشعبية الحرة والمباشرة، لا تكفي لحمايتها وتثبيت وجودها وفرض احترام قراراتها واتفاقاتها. وأكدت أيضا أنه لا غنى عن دور مباشر لقوات أمن قوية في حماية مراكز ومؤسسات السلطة وفرض احترام قرارات الحكومة واحترام اتفاقاتها مع إسرائيل والأطراف الدولية والإقليمية. وجاءت أحداث غزة الأخيرة لتعزز هذا الاستخلاص. وبين عدم تردد «قوات» حركة حماس في استخدام السلاح ضد أجهزة السلطة ومؤسساتها أن وجود السلطة برمته، وليس توجهاتها السياسية فقط، معرض لأخطار حقيقية.

وفي كل الأحوال، إذا كانت السلطة غير قادرة، في هذه المرحلة، على مجابهة الخطر الذي يمثله الاحتلال وسياسة اليمين الإسرائيلي بقيادة

شارون، فهذا لا يبرر خروج قوى في المعارضة الفلسطينية على الأنظمة والقوانين والتداول على السلطة ورئيسها المنتخب. كما لا يعني أن على السلطة الاستسلام للقوى الحزبية المتربصة بها، خاصة إن هذه القوى ترفض الالتزام بالديمقراطية ولا تحترم نتائج الانتخابات ولا تكتفي بعرقلة عمل السلطة.

٥. انتشار ظاهرة «الإرهاب» على المستوى الدولي بعد أحداث ١١ سبتمبر في أمريكا. وجاءت العمليات الإرهابية التي وقعت في اسبانيا ولندن وزادت في اهتمام العالم في محاربة هذه الظاهرة. ويات موضوع الأمن الذاتي للدول، وبضمنها الدول الكبرى، قضية مركزية في سياساتها وعلاقاتها بعضها ببعض. وإذا كانت المصالح الفلسطينية العليا تفرض على السلطة التفاعل مع إعلان الأمم المتحدة ودول ديمقراطية كثيرة حربا عالمية ضد الإرهاب والإرهابيين فهذا الأمر يزيد في ضرورة بناء مؤسسة أمنية فلسطينية قوية. وبغض النظر عن الأسباب فإن نجاح القيادة الإسرائيلية في إدراج أعمالها العدوانية ضد الفلسطينيين ضمن هذه الحرب، وتحول الشرق الأوسط خصوصا العراق الى ساحة قتال ضد الإرهاب زاد في أهمية موقع المسألة الأمنية في السياسة الفلسطينية.

### ثالثاً: مكونات السياسة الأمنية الفلسطينية

تقوم السياسة الأمنية الفلسطينية على عدد من المبادئ الأساسية، بعضها تضمنته مواد «الدستور» وبعضها الآخر قيد البحث والنقاش في الأطر التشريعية والقيادية الأخرى. وتؤكد التجربة أن مسألة رسم سياسة أمنية فلسطينية مستقلة ظلت تصدم بقيود الاحتلال. وقليل ما نجح قادة المؤسسة الأمنية الفلسطينية في تنفيذ طموحاتهم ورغباتهم الذاتية. وبصرف النظر



عن الأمنيات، فان موازين القوى والوضع العربي ومواقف الأمم المتحدة والقوى الدولية من حل النزاع العربي الإسرائيلي، حولت أمن دولة إسرائيل إلى تحدي مركزي وممر إجباري للفلسطينيين نحو الحرية والاستقلال وبناء الدولة وحل مشكلة اللاجئين.

أما التحدي الثاني المباشر ف جاء من توقف عملية السلام وتصميم شارون وأركانه على تنفيذ مشروع «خطة الفصل»، و«الانسحاب» من غزة، واستكمال بناء «الجدار» في عمق الأراضي الفلسطينية في الضفة وتحويله الى حدود جيوسياسية. ووفر لهذا التحدي المقومات التشريعية والقانونية والأمنية اللازمة إضافة للدعم الأمريكي والدولي. وهذا التحدي قابل لأن يتحول أي لحظة إلى مفجر لصراع دموي. خصوصا أن شارون تعهد بتوسع الاستيطان في الضفة وتهويد مدينة القدس بعد «الجملاء» عن غزة. وتتخلص مكونات السياسة الأمنية وأهدافها الإستراتيجية بعيد المدى والتكتيكية المباشرة في:

أ. المحافظة على أمن الوطن، وحماية الدستور، وتنفيذ قرارات السلطات الثلاث القضائية والتشريعية والتنفيذية. وحملت خطة شارون «الانسحاب» من قطاع غزة مهام وطنية إضافية مباشرة أبرزها ضبط الوضع في القطاع بعد «الجملاء». ولا جدال في ان تنفيذ هذه يمثل محطة مفصلية في مسيرة الصراع الفلسطيني الإسرائيلي، ويضع أجهزة الأمن الفلسطينية أمام امتحان مصيري الفشل فيه يعرض وجود السلطة لخطر حقيقي، ويؤسس لفوضى عارمة ويزج الشعب في صراع دموي يزيد في خسائره وعذابه. وبديهي القول أن حديث شارون عن احتمال اندفاع الوضع الأمني في قطاع غزة إلى حالة من الفوضى يؤشر أمنيا الى ان وجود خطة شارونية مبيتة لدفع الوضع الفلسطيني الى هذه الحالة المدمرة. وبجانب ذلك، فان أجهزة الأمن الفلسطينية مطالبة بمواجهة توجه أنصار العمل العسكري في الساحة الفلسطينية الذين يستعدون

لتطوير عملياتهم ضد إسرائيل ونقل الهالونات والصواريخ للضفة واستهداف مدن إسرائيلية حدودية.

ب. تطوير قدرات أجهزة الأمن الفلسطينية بشريا وفنيا، وتحسين صورتها في الشارع الفلسطيني، وتمكينها من المحافظة على أمن المواطن الفلسطيني حيثما كان، وحماية حقوقه وممتلكاته الخاصة في مناطق السلطة الوطنية، والدفاع عنها في المواقع الأخرى. وتحضير أوضاع أجهزة الأمن للتعاطي مع المرحلة الجديدة التي بدأت بعد رحيل، خاصة تراجع أوضاع مكانة حزب السلطة «فتح» في مختلف المجالات واحتمال تفجر مزيد من الصراعات الداخلية وضمها صراعات داخل حزب السلطة نفسه. وتزامن ذلك مع صعود ثقل حماس في الشارع الفلسطيني وفوزها في الانتخابات البلدية بعدد مهم من المجالس البلدية والقروية.

ج. فرض احترام الاتفاقات التي توقعها السلطة الشرعية مع إسرائيل والدول العربية والجهات الأخرى. والوفاء بالالتزامات في إطار الجامعة العربية والأمم المتحدة. وأجهزة الأمن الفلسطينية مطالبة التوفيق بين متطلبات الأمن الوطني الفلسطيني (شعب وسلطة وأرض وممتلكات) ومتطلبات أمن إسرائيل والإسرائيليين حسب الالتزامات الواردة في الاتفاقات، بدءا من اتفاق «أوسلو» عام ١٩٩٣، مروراً بخريطة الطريق التي صاغتها اللجنة الرباعية الدولية، وانتهاءً بأي اتفاق امني تفصيلي يتم التوصل إليه في إطار تنفيذ «خطة» شارون وأركانه للانفصال عن الفلسطينيين وسحب الجيش والمستوطنين من القطاع.

د. محاربة الجريمة بأنواعها، وتطبيق القانون وفرض النظام العام في جميع الأراضي الخاضعة للسلطة الفلسطينية. وإسقاط تهمة المشاركة في الإرهاب التي الصقها بها شارون في الحقل الدولي.

## رابعاً: تحديات كثيرة وعقبات تواجه تنفيذ السياسة الأمنية

في سياق بحث أزمة تنفيذ وتطوير السياسة الأمنية الفلسطينية، يمكن رصد نوعان من التحديات:

**الاول:** عبارة عن مجموعة من التحديات السياسية تتمثل في مواقف القوى المعنية بالنزاع الفلسطيني الإسرائيلي.

**والثاني:** رزمة كبيرة من العقبات البنوية والفنية كامنة في جسد المؤسسة الأمنية الفلسطينية، تتجلى في تشوش الهيكلية والرتب، وضعف الخبرة وقلة التدريب وترهل الكادر وعدم البراءة من تهمة الفساد والتفسيخ، بالإضافة الى نقص الأجهزة والمعدات الفنية. وهذا البحث يتناول التحديات من منظور الأمن السياسي ويتطرق الى العقبات البنوية والفنية بمقدار ما يساهم في توضيح التحديات السياسية وأهمها: سياسة الاحتلال وموقف شارون السلبي من السلطة وأبو مازن والأمن الفلسطيني. موقف بوش وأركانه المؤيد لموقف شارون ظالما او مظلوما. موقف قيادة حماس وقوى المعارضة وتمردها على السلطة. تراث ياسر عرفات وأقواله «لن استسلم ولم أتنازل واحذروا كرازي». أحوال «فتح» وتحولها الى «حزب الرئيس» حركة عرفاتية، وتراجع دور اللجنة المركزية والمجلس الثوري. وصعود دور كتائب شهداء الاقصى، وكتلة فتح في التشريعي؛ واحتمال ان يكون مصيرها مثل «الناصرية». تعثر عملية السلام، وصعود التطرف وضعف وتآكل معسكر السلام. اتساع نطاق الفقر والبطالة والجوع. عدم الحزم من قبل ابو مازن. سياسة الاحتلال وموقف شارون السلبي من السلطة وأجهزتها ورئيسها.

يتساءل معظم أطراف النظام السياسي الفلسطيني وكثير من المفكرين الاستراتيجيين في حقل الأمن حول إمكانية تطوير سياسة أمنية فلسطينية في ظل الإحتلال. اعتقد أن السؤال مشروع، بصرف النظر عن دوافع أصحابه وخلفياتهم السياسة والأيدلوجية. ويمكن تأييده بتأكيد على أن الإحتلال الاسرائيلي وسياساته الأمنية والاستيطانية والاقتصادية كان وما زال وسوف يبقى العقبة الرئيسية في طريق رسم وتطوير سياسة فلسطينية أمنية فعالة. وهو لم ولا يعير أمن الفلسطينيين أهمية تذكر ويتركز اهتمامه فقط على أمن إسرائيل والإسرائيليين، في كل زمان ومكان، وضمنهم المستوطنين.

وفي سياق تحقيق هذا الهدف الأمني الاستراتيجي وافقت القيادة الإسرائيلية في عهد حزب العمل، قبل أكثر من ١٢ سنة على الدخول في حوار سري مع م ت ف، ووقعت معها عام ١٩٩٣ اتفاق «أوسلو» وتلاه اتفاقات أخرى معظمها أمني. ولاحقا على «أوسلو» وافق رابين على عودة قرابة عشرة آلاف كادر مدني وأمني فلسطيني. ومن يراجع ملف المفاوضات ويدقق نصوص «أوسلو» وملحقاته يجد ان مسألة أمن إسرائيل والإسرائيليين هي العمود الفقري للاتفاق ولعملية السلام وطبقا للرؤية الإسرائيلية.

ومنذ ذلك التاريخ لم يتبدل جوهر الموقف الإسرائيلي في موضوع الأمن رغم تبدل الحكومات. وفرض إسرائيل قيودا قوية على عملية بناء أجهزة الأمن الفلسطينية. وظلت مصلحة إسرائيل في عهد اليسار واليمين، العمل والليكود، تقوم على منع الفلسطينيين من تبني سياسة أمنية وطنية تعجل في استقلالهم وتصون حقوقهم. وتطابقت المواقف الإسرائيلية زمن نتنياهو وباراك. وثبتت الاتفاقات الإسرائيلية الفلسطينية، بدءا من «أوسلو» مرورا باتفاق واي ريفر واتفاق «الخليل» وانتهاء بأخر اتفاق تفصيلي وقعه الطرفان، قواعد وأسس تشكيل أجهزة الأمن الفلسطينية. وقيدتها ورسمت لها دورها بشكل تفصيلي وفق مقتضيات امن إسرائيل والإسرائيليين. وحددت عددها وتسليحها وتدريبها ومناطق انتشارها ونوع معداتها. الخ

ومراجعة سيرة الاتفاقات الموقعة بين الطرفين يبين ان رأي المؤسسة الأمنية الإسرائيلية كان حاسما في رسمها، ناهيك عن دورها المركزي في تنفيذها. واستخدمت هذه المؤسسة في عهد حزب العمل إستراتيجية العصا والجزرة في العلاقة مع السلطة الفلسطينية، وربطت تسليمها أراضي وصلاحيات إضافية بنجاح الأجهزة الفلسطينية في تنفيذ التزاماتها الأمنية. واستخدمت حكومات إسرائيل المتعاقبة الأمن ووقوع عمليات عسكرية ضدها وضد مواطنيها ذريعة غطت بها مماطلتها وتلاعبها بالجدول الزمني لتنفيذ الاتفاقات. ويمكن القول ان تأخير تنفيذ القضايا الجوهرية من اتفاقات المرحلة الانتقالية التي نصت عليها اتفاق أوسلو مثل تنظيم عودة النازحين والمباعدن، تم لأسباب جوهرها أمني، وأيضا مساومة القيادة الفلسطينية حول قضايا الحل النهائي.

صحيح ان الاتفاقات العربية الفلسطينية - الإسرائيلية أحدثت ثغرة في جدار الأمن الإسرائيلي، في مرحلة انتعاش المفاوضات وتقدم عملية السلام، وغيرت جزئيا مزاج الشارع الإسرائيلي تجاه الأمن والعلاقة مع العرب والفلسطينيين، لكن ذلك لم يرقى لمستوى تحرير مفهوم الأمن الإسرائيلي من تأثيرات الأيدولوجيا الغيبية، ولم يرقى لمستوى التأثير في القرار السياسي الأمني الرسمي. ولم تقتنع القيادة الإسرائيلية أن صنع السلام مع العرب يفرض تجريد الأمن القومي الإسرائيلي من ايدولوجيا التوسع والهيمنة والعقد التاريخية. وتجدر الإشارة إلى أن فكرة تقسيم أراضي الضفة والقطاع إلى مناطق ABC منطلقها أمني. وكان هدفها مساومة القيادة الفلسطينية واختبار أجهزة الأمن ومدى قدرتها على القيام بمهامها الأمنية وفقا للمفهوم الإسرائيلي. وأيضا التدرج في تسليمها الصلاحيات المحددة وابتزازها وفقا لنتائج الاختبار الأمني.

وفي جميع مراحل الصراع، رفضت القيادة الإسرائيلية أي دور أمني لأي طرف ثالث، ولا يزال هذا المبدأ ساري المفعول. وألغت عمليا من اتفاق

«أوسلو»، البند المتعلق باللجوء للتحكيم في حال وقوع خلافات. وعندما فرضت الخلافات الفلسطينية الإسرائيلية حول المسائل الأمنية مشاركة الاستخبارات المركزية الأمريكية «CIA» في الاجتماعات الأمنية الفلسطينية الإسرائيلية الرسمية، اعتبر منظرو الأمن الاستراتيجي الإسرائيلي إعطاء الأمريكان دورا مباشرا في المسائل الأمنية، خطأ استراتيجيا وتم التراجع عنه في عهد حكومة بارك. خاصة وان مواقف الـ «CIA» لم تكن في صالح إسرائيل، وكثيرا ما أخرجتها.

وجدير بالذكر أيضا ان المؤسسة الأمنية الإسرائيلية قاومت وتقاوم حتى الآن كل أشكال التعاون والتنسيق بين المؤسسة الأمنية الفلسطينية وأجهزة أمن الدول العربية والكبرى خاصة الولايات المتحدة الأمريكية والقوى الدولية المعنية بالنزاع. في مراحل الصراع الطويل، استهدفت أجهزة الأمن الإسرائيلية قادة وكوادر وخبراء في أجهزة الأمن الفلسطينية ليس لأنهم مبدعين في العمل العسكري ضد إسرائيل والتجسس عليها، بل لأنهم نجحوا في توطيد العلاقة الأمنية مع الاستخبارات الأمريكية الـ «CIA» والبريطانية والفرنسية. وقصة اغتيال عاطف بسيسو احد أركان المؤسسة الأمنية مثال على ذلك.

ولم تتوقف سياسة إسرائيل السلبية اتجاه المؤسسة الأمنية الفلسطينية عند هذا الحد، والكل يتذكر الضربات القوية التي وجهتها المؤسسة الأمنية الإسرائيلية للأجهزة الفلسطينية، لاسيما في عهد حكم اليمين زمن نتنياهو وشارون. وفي مرحلة «عسكرة الانتفاضة» الثانية تحولت الأجهزة الأمنية الفلسطينية ومقراتها وأسلحتها ومعداتها الى هدف رئيسي لعمليات الجيش الإسرائيلي الجوية والبرية والبحرية. وقتلت إسرائيل وجرحت واعتقلت أعدادا كبيرة من كوادر وأفراد الأمن الفلسطيني، ولا يزال بعضهم يقبع في السجون. ويسجل للمؤسسة الأمنية الإسرائيلية، جيش وأجهزة استخبارات، نجاحهم بامتياز في إضعاف وتدمير البنية التحتية والبشرية لأجهزة الأمن الفلسطينية وعطلت قدرتها في تنفيذ المهام.

وبرغم تدخل الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي واللجنة الدولية الرباعية واستئناف الاتصالات الأمنية بين الطرفين، لا يزال شارون يتبنى موقفا سلبيا من المؤسسة الأمنية الفلسطينية، ويسعى بكل السبل الى إضعافها ويرفض تنفيذ أية خطوة تعزز مكانتها. رفض ويرفض تنسيق «خطة الفصل» و«الانسحاب» (والأدق إعادة الانتشار) من غزة وأربع مستوطنات شمال الضفة مع السلطة وأجهزتها، ويصر على تنفيذها من جانب واحد. ورفض في آخر لقاء جمعه مع رئيس السلطة الفلسطينية محمود عباس ورئيس الحكومة احمد قريع الإفراج عن أسلحة وذخائر ومعدات عسكرية قدمتها روسيا ودول أوروبية لأجهزة الأمن الفلسطيني. ولم تفلح وزيرة الخارجية الأمريكية رايس في زيارتين متتاليتين في زحزحة موقف شارون، وظل يصر على عرقلة جهود أجهزة أمن الفلسطينية وتعزيز مكانتها الوطنية، ويرفض تعزيز قدراتها والتعاون معها في مهام أمنية تهم الطرفين.

وشارون وحلفاؤه في البيت الأبيض يعرفون ان تقوية سلطة أبو مازن في مواجهة المتطرفين وتعزيز مكانته داخل فتح والمنظمة لا يكلف الكثير. وأظن أن مساعدته في توفير الأمن والخبز وإطلاق سراح بضع آلاف من الأسرى واستكمال الانسحاب من المدن وإزالة الحواجز وفتح الشغل للعمال وتسهيل حركة الأجهزة وتسليحها. الخ من الإجراءات التفصيلية لا تقلب ميزان القوى في المنطقة، ولا تمثل خطرا على أمن إسرائيل الاستراتيجي، ولا تضعف موقفها التفاوضي عندما يعود الطرفان الى طاولة المفاوضات. بل إنها في المحصلة تضعف قوى التطرف في الجانب الفلسطيني وتساهم في توفير الأمن للإسرائيليين. لكن شارون لا يعيرها اهتماما يذكر، ويبدو ان شارون يفضل سيادة حال من الفوضى في الساحة الفلسطينية ليبرر تجميد عملية السلام وتنفيذ توجهاته السياسية والاستيطانية التوسعية.

لا شك في ان براعة شارون التكتيكية، وحسن اختياره الوقت لطرح خطة «الانفصال» و«الانسحاب»، وخصوصية العلاقة الأمريكية الإسرائيلية مكنته

من تجميد عملية السلام وتهرب من تنفيذ استحقاقات كبيرة تضمنتها «خريطة الطريق» التي طرحتها اللجنة الرباعية الدولية. الى ذلك يجب الاعتراف بأن الأعمال العسكرية الفلسطينية خصوصا «العمليات» التي استهدفت المدنيين داخل إسرائيل، سهلت على شارون تنفيذ سياسته، ووفرت له الغطاء لستر مواقفه وأفكاره المعادية للسلام ولجميع المبادرات الدولية التي تطالبه بإنهاء الاحتلال وإعطاء الفلسطينيين بعضا من حقوقهم المشروعة. وسلحته بمواقف قوية في مواجهة قوى السلام في إسرائيل وضغوط بعض الأطراف الدولية للجنة الرباعية. واستثمر شارون أيضا مواقف وتحركات المعارضة الإسرائيلية في التهرب من تنفيذ التزامات إسرائيل تجاه السلام وتجاه الفلسطينيين، وأيضا في تعزيز مكانة إسرائيل ومكانته الشخصية في الساحة الدولية والحصول على مساعدات مادية لمعالجة مشكلاته الداخلية خاصة تعويض المستوطنين عن ممتلكاتهم في مستوطنات غزة التي قرر شارون إخلاءها.

الى ذلك، يسجل مؤسسة الأمن الفلسطينية أنها قاومت الضغط والابتزاز وتصدت لمحاولات احتوائها من قبل المؤسسة الإسرائيلية وحافظت على وطنيتها.

وإذا كان بإمكان بعض القوى الدولية والمحلية توجيه تهم الفساد والتفسخ والترهل لكادر المؤسسة الأمنية الفلسطينية، فوقائع الحياة تؤكد أن قيادة هذه المؤسسة وكوادرها قاومت تحويلها إلى مؤسسة عميلة تنفذ سياسة الاحتلال الأمنية. ونفذت في حدود طاقاتها قرارات وتوجهات السلطة الشرعية، والتزمت بمهام التنسيق الأمني مع المؤسسة الأمنية الإسرائيلية وفق تعليمات القيادة السياسية وتحت رقابتها. ودافعت بحيوية وضمن السقف المتاح عن أمن الشعب الفلسطيني ومنحت أمن الناس ممتلكاتهم أولوية على متطلبات أمن الاحتلال ومنشآته ومرتكزاته. وبالرغم من كل قيود الاحتلال لا مناص للمؤسسة الأمنية الفلسطينية من تطوير أساليب عملها والنجاح في أداء واجبها الوطني.



## خامساً: التحديات والعقبات الداخلية

اما بشأن التحديات الداخلية فهي ولا شك كثيرة وصعبة، ويمكن تقسيمها إلى صنفين كلاهما يؤثر في رسم السياسة الأمنية وتنفيذها:

**الأول:** سياسي يتعلق بوضع السلطة وأوضاع «فتح»، حزب السلطة المتولي زمام قيادة أجهزة الأمن الفلسطينية. وكذلك موقف قوى المعارضة من السلطة ومن أجهزة الأمن الفلسطينية ومفهومها للمسائل الأمنية في مرحلة التحرر الوطني.

**والثاني:** مسائل فنية تعبوية تتعلق ببنية أجهزة الأمن الفلسطينية ذاتها.

وإذا كانت مهمة هذا البحث التركيز على الصنف الأول من العقبات والتحديات السياسية فان الإشارة السريعة إلى إشكالات الصنف الثاني ضرورة لا غنى عنها. وفي هذا السياق لا أحد يتجنى على القيادة السياسية وقيادة المؤسسة الأمنية حين يحملها مسؤولية ترهل أوضاع المؤسسة الأمنية على حد تعبير وزير الداخلية نصر يوسف أمام المجلس التشريعي. لقد تلكأت القيادة السياسية في بلورة إستراتيجية أمنية واضحة ومتكاملة، وخلطت بين متطلبات أمن الدولة ومقتضيات أمن الثورة. التزمت بالحل السياسي والمفاوضات، وتغاضت في أحيان كثيرة عن ظهور مقومات تعارض هذا الحل وتعتمد الخيار العسكري، ولم يتوقف الأمر على الاتجاهات السياسية معارضة بل ظهرت في برامج وتوجهات حزب السلطة، وسخرت لها إمكانات السلطة. عملت على بناء أجهزة أمن للسلطة وتغاضت عن بروز جماعات مسلحة بعضها أقرب إلى مليشيا تابعة نظريا للسلطة، تعمل بصورة موازية لأجهزة الأمن وتتمرد عليها. وكثيرا ما اصطدمت أجهزة الأمن الفلسطينية بمواقف وممارسات «كتائب شهداء الأقصى»، و«كتائب أبو الريش». الخ التابعة بصورة وأخرى ل«فتح» حزب السلطة. ولا أحد يتجنى على قيادة السلطة انها تغاضت وسهلت لقوى المعارضة تشكيل مليشياتها المسلحة الخاصة. التي لم تقصر في التمرد على

أجهزة السلطة وجر السلطة كلها الى مواقف تتعارض مع التزاماتها الدولية ومع الطرف الآخر.

والتدقيق في لوائح وأنظمة عمل المؤسسة الأمنية يبين انها ظلت ناقصة، وقليلًا ما تم الالتزام بها في مجالات بناء الأجهزة وهيكليتها، واختيار الكوادر وتأهيلها، ونظام التعيين والترفيح والرواتب والمكافئات. ويضاف لذلك كله جملة من العقبات الفنية والتنظيمية المعقدة فرضتها الاتفاقات الفلسطينية الإسرائيلية الأساسية أعقدها نقص الأجهزة والمعدات وضعف الإمكانيات البشرية والتسليحية المسموح بها والمتاحة للأجهزة وما رصد من السلطة لبناء الأجهزة وتطويرها.

اما العقبات والتحديات الداخلية ذات البعد السياسي فهي كثيرة وشديدة التعقيد وتحدها من قدرة أجهزة الأمن على النهوض بالمهام المسندة اليها والتوفيق بين متطلبات الأمن الوطني الفلسطيني (شعب وسلطة وارض وممتلكات) ومتطلبات أمن إسرائيل والإسرائيليين وفق الالتزامات الواردة في الاتفاقات بدءًا من أوسلو وانتهاءً بخريطة الطريق.

أظن أن طغيان الفصائلية على بنية المؤسسة الأمنية الفلسطينية أخطر وأعقد هذه التحديات، ومفاعيلها السلبية سوف تظهر بقوة وبوضوح في المرحلة القادمة، وقد تفرض نفسها على أطراف النظام السياسي الفلسطيني كقضية مركزية مؤثرة في تنظيم الوضع الوطني خصوصًا إذا فازت قوى المعارضة بالسلطة عبر صناديق الاقتراع، او قررت المشاركة في تشكيلة الحكومة بعد الانتخابات التشريعية. ولا أحد يكشف سرا حين يقول ان أكثر من ٩٧٪ من كوادر أجهزة الأمن الفلسطينية حزيون ينتمون الى «فتح» ويلتزمون أوامر قيادتها.

لقد فازت قوى المعارضة في انتخابات ديمقراطية نزيهة بنسبة كبيرة من المجالس البلدية، ويتوقع لها ان تفوز بنسبة مهمة في المجلس التشريعي. وبصرف النظر عن أسباب تحقيق هذا النجاح فتأييد الشارع لها يسلحها

بحق المطالبة بتنفيذ مواقفها وتوجهاتها «المتطرفة» وهذا يملئ على أجهزة الأمن الفلسطينية أخذ هذا الأمر بعين الاعتبار.

الى ذلك، أعتقد أن تمسك المعارضة الفلسطينية بمواقفها المعروفة من الاتفاقات الأمنية والسياسية التي وقعتها السلطة مع الجانب الإسرائيلي يزيد في تعقيد عمل أجهزة الأمن الفلسطينية في المرحلة القادمة. أما إصرار هذه القوى على تنفيذ قناعاتها المتعلقة بالكفاح المسلح اسلوبا رئيسيا او وحيدا «للتحرير» وتحقيق الاهداف الوطنية فانه يعني مزيدا من العسكرة لحركة النضال الفلسطيني، ويربك علاقة السلطة مع إسرائيل والقوى الدولية المعنية بالنزاع واستقرار المنطفة، ويشل عمل أجهزة الأمن الفلسطينية ويهدد وجودها.

لا شك في أن سياسة رئيس الحكومة الإسرائيلية ساهمت في تعزيز توجهات القوى الفلسطينية «المتطرفة» التي تؤمن بالعمل العسكري سبيلا للتحرير. وجاءت خطة الفصل من جانب واحد التي نفذها شارون خارج عملية السلام ودون تنسيق جدي مع السلطة، وعززت توجهات المعارضة «العسكريتارية». وبصرف النظر عن الأسباب والدوافع الحقيقية التي دفعت شارون الى الانسحاب من قطاع غزة وتدمير المستوطنات هناك، فلا أحد يستطيع القول ان ادعاء المعارضة بان دورها في اجبار شارون على هذه الخطوة باطل لا أساس له.

وأظن أن تبشير المعارضة بتصعيد العمل العسكري ضد قوات الاحتلال والاستيطان في الضفة الغربية ينبئ باحتلال هذا الجانب من التحديات موقعا أساسيا في المرحلة القادمة يعقد عمل أجهزة الأمن الفلسطينية ويمثل تحدي جدي لها لا يمكنها تجاوزه بالقوة وبلاستناد إلى قدراتها القتالية، خاصة أن أنصاره زادوا في الشارع الفلسطيني وفي صفوف قوى النظام السياسي الفلسطيني بشقيه سلطة ومعارضة. والحديث عن انتفاضة ثالثة في المفهوم الدارج يعني مزيدا من العسكرة وليس التوجه لتوسيع العمل

الجماهيري السلمي. ويعني تطوير العمليات العسكرية في مناطق الضفة الغربية ودخول الهاونات والصواريخ ميدان القتال واستهداف مدن إسرائيلية حدودية واحتمال استخدام معدات وأسلحة جديدة.

الى ذلك، سوف تواجه أجهزة الأمن الفلسطينية تحدياً جديداً يتمثل في ضبط الوضع الأمني في قطاع غزة بعد الانسحاب الإسرائيلي. وتزداد تأثيرات هذا التحدي على دور أجهزة الأمن الفلسطينية تبعاً لموقف المعارضة الفلسطينية من مسألة وحدانية السلطة، ومدى استعداد التشكيلات المسلحة لحل نفسها والانخراط في أجهزة السلطة. كما تتأثر أيضاً بتوجهات الجانب الإسرائيلي وخطته إزاء الوضع في القطاع بعد الانسحاب العسكري وإخلاء المستوطنات، وتحديد موقفه من رقابة المعابر، وحركة البضائع والأفراد من الخارج إلى القطاع، والحركة بين الضفة والقطاع ومسألة إعادة تشغيل المطار وبناءه... الخ وبديهي القول ان إصرار الجانب الإسرائيلي على فرض وصيته على الجانب الفلسطيني يعقد مهمة أجهزة الأمن الفلسطيني في ضبط الوضع ويزيد في إمكانية انتشار الفوضى.

سوف تواجه أجهزة الأمن الفلسطينية في المرحلة القادمة تبعات توقف عملية السلام فترة ليست قصيرة. فالانسحاب من غزة وأربع مستوطنات في شمال الضفة نفذ في سياق توجه شاروني هدفه شل عملية السلام وقطع الطريق على تنفيذ خريطة الطريق الدولية. وشارون لا يخفي موقفه القائم على إهمال الشريك الفلسطيني وتجاوزه. ويعلن صباح مساء لا خطوة فك ارتباط ثانية. وفي جميع الحالات اعتقد أن تفاعلات خطوة شارون داخل الليكود واليمين الإسرائيلي سوف تقود الى انتخابات برلمانية مبكرة يصعب التكهّن بنتائجها التنظيمية لكن نتيجتها على عملية السلام معروف سلفاً. تبدأ بتصعيد المواقف وزيادة المطالبة الإسرائيلية وتنتهي بتجميد المفاوضات إلى ما بعد الانتهاء من المعركة الانتخابية ودائماً تحظى مثل هذه التوجهات بمباركة أمريكية والى حد ما دولية

الى ذلك يفترض أن لا يكون هناك خلاف على ان المطالب والشروط الأمنية الإسرائيلية لأي تسوية سياسية تبقى مساحات واسعة من الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية تحت الاحتلال، وتفقد اي كيان فلسطيني معظم مقومات السيادة والاستقلال حتى لو سمي دولة مستقلة واعترف العالم بها. وعلى القيادة الفلسطينية أن تتوقع أن يسقط الجانب الإسرائيلي في مفاوضات الحل النهائي، في حال استئنافها يوما ما، كل ما له علاقة بالسيادة والأمن الفلسطينيين. وأظن أن إعلان قيام دولة فلسطينية واعتراف إسرائيل بها لن يغير في إستراتيجية الأمن الإسرائيلية القائمة على:

١. الاحتفاظ بالكتل الاستيطانية الكبيرة في الضفة الغربية والتمسك بالحد الأدنى بأطروحة حزب العمل التي تقدم بها في محادثات طابا مطلع عام ٢٠٠١ في عهد باراك. حيث أصر الجانب الإسرائيلي على الاحتفاظ بتجمع مستوطنات أرائيل بين قلقيلية وسلفيت. ضم تجمع مستوطنات غوش عتصيون القائمة بين بيت لحم وحلحول والخليل، وضم أراضي «إصبع اللطرون» التي بنى فيها مدينة «مودعين» وطالب بضم جميع المستوطنات الواقعة داخل حدود بلدية القدس الشرقية. وأصر على ضم مستوطنة «مدينة» «معاليه أدوميم» التي تفصل جنوب الضفة عن وسطها وتشرف على البحر الميت. ومستوطنة جبعات زئيف التي تفصل القدس عن رام الله وتفصل المدينتين عن منطقة اللطرون وعدد كبير من القرى الفلسطينية الواقعة غرب المدينتين.
٢. ضمان تجريد الضفة الغربية وقطاع غزة من السلاح الثقيل، وضمان عدم قيام الدولة الفلسطينية بتصنيعه. وعدم التزود بالدبابات وبالمدافع المضادة لها، وبالطائرات والأسلحة المضادة لها. وأن لا تمتلك الدولة الفلسطينية جوي قوى او بحرية جديفة قوية مسلحة بأسلحة ثقيلة حديثة. وسيصر على بقاء المجال الجوي الفلسطيني تحت السيطرة الإسرائيلية المطلقة، وبقاء المياه الإقليمية الفلسطينية تحت رقابتها الأمنية الدائمة.

٣. ضمان سيطرة الأجهزة الأمنية الفلسطينية على الأمن داخل حدود «الدولة الفلسطينية». ومنع تحول أراضيها إلى قواعد إنطلاق لعمليات عسكرية صغيرة أو كبيرة ضد إسرائيل، وضد الإسرائيليين وضمنهم المستوطنين. ومنع التحريض ضدها او القيام بأعمال عنف ضد وجودها المدني والعسكري في الضفة وقطاع غزة. وضمان التنسيق الأمني الثنائي المشترك وتطويره حسب الحاجة ووفق تطور الوضع ميدانيا. وإبقاء الأمن الفلسطيني خاضعا للتجربة والاختبار فترة طويلة. والشق الأمني من اتفاق «واي ريفر» نموذج مصغر لما ستسعى إسرائيل فرضه على «الدولة الفلسطينية».
٤. تعهد «الدولة الفلسطينية» بعدم الدخول في أحلاف واتفاقات ومعاهدات أمنية وعسكرية مع أي طرف آخر بصرف النظر عن طبيعة علاقته بإسرائيل.
٥. إجراء تعديلات جوهرية على حدود عام ١٩٦٧. وحدود دولة إسرائيل الأمنية في نظر الليكود وأركان المؤسسة العسكرية هي نهر الاردن. وتمتد إلى حيث تتواجد المستوطنات، وخزانات المياه الجوفية التي تطمح إسرائيل إلى ضمها. وبرامج أحزاب اليسار الإسرائيلي تؤكد مشاركتها بصيغة وأخرى موقف شارون الداعي إلى إجراء تعديلا واسعة على حدود الضفة الغربية. وأكثر أوساط العمل اعتدالا يعتقد ان استقطاع نسبة ٤-٨٪ من أراضي الضفة الغربية أمراً ضروريا للأغراض الأمنية الحيوية، وبقاء بعض التجمعات الاستيطانية تحت السيادة الإسرائيلية. صحيح أن بعضهم تحدث عن مبادلة الأراضي المنوي ضمها بمساحات مماثلة من أراضي النقب المجاورة لقطاع غزة، إلا أن أصحاب هذه الأطروحات لم يوضحوا أفكارهم وأبقوها في إطار جس النبض واستطلاع ردود الفعل الفلسطينية.

٦. نشر الجيش الإسرائيلي على طول الحدود مع الأردن ومصر. وبقاء المعابر الدولية إلى الضفة والقطاع تحت السيطرة الأمنية الإسرائيلية ولو بصورة غير مباشرة وربما عبر طرف ثالث بما في ذلك الإشراف على الموانئ والمطارات والممر بين الضفة وغزة لضمان الأمن. والتحكم بنوعية الحركة ومنع تدفق اللاجئين والنازحين إلى أراضي الدولة الفلسطينية، وحرمان الدولة الفلسطينية من أي تماس مباشر مع الدول العربية المجاورة.

٧. الاحتفاظ بعدد من القواعد العسكرية القوية على طول الحدود. وإقامة محطات الإنذار المبكر في مرتفعات الضفة الغربية وعلى سواحل قطاع غزة وحدوده مع مصر، وحيث تراها ضروريا لأغراض الأمن الاستراتيجي والأعمال الاستخبارية. وضمان حرية وسلامة حركة الجيش الإسرائيلي إلى هذه القواعد، وتعاون الفلسطينيين في حمايتها من الإعتداءات المحلية.

٨. ضمان عدم بناء الأجهزة الأمنية الفلسطينية تحصينات عسكرية قوية من نوع زرع الألغام وحفر الخنادق على الحدود وإقامة السواتر والدشم القتالية. الخ.

### ساساً: موقف الولايات المتحدة المؤيد لإسرائيل ظالمة او مظلومة.

وحول الحديث عن التحديات الأمنية الخارجية التي واجهت ولا تزال تواجه أجهزة الأمن الفلسطينية، لا مناص من مراجعة مواقف الولايات المتحدة الأمريكية من النزاع الفلسطيني الإسرائيلي، لأنها ظلت حاسمة في جميع جوانب الصراع وجميع مراحلها. وإذا كانت مواقف رئيس الحكومة الإسرائيلية الجنرال شارون تحتل رهنها المرتبة الأولى في التحديات التي تواجه أجهزة الأمن الفلسطينية وتعيق قدرتها على تطوير ذاتها، فموقف الإدارة الأمريكية من هذه الأجهزة هو تحدي رئيسي آخر لا يمكن إغفال تأثيره على تنفيذ

المهام الأمنية المنوطة بها. والكل يعرف أن مواقف الإدارات الأمريكية المتعاقبة، بما هي الراعي الرئيسي لعملية السلام، كان لها تأثير مباشرة في وضع أسس بناء السلطة الفلسطينية وأجهزتها الأمنية وتحديد واجباتها مهامها وعلاقتها بالطرف الآخر. وجميع الاتفاقات الفلسطينية - الإسرائيلية الأمنية الرئيسية والفرعية، تمت برعاية أمريكية وبعضها صناعة أمريكية خالصة. وجاءت أحداث ١١ سبتمبر، وإعلان الإدارة الأمريكية الحرب على الإرهاب بما هو ظاهرة عالمية خطيرة، وزادت في الاهتمام الأمريكي بمسائل الأمن في المنطقة وضمنها دور الأمن الفلسطيني في مكافحة القوى «الإرهابية» حسب المفهوم الأمريكي.

وفي جميع الحالات تبقى دراسة التحديات والعقبات التي واجهت وتواجه أجهزة الأمن الفلسطينية ناقصة إذا لم تتناول مواقف الإدارات الأمريكية المتعاقبة من مسألة أمن اليهود قبل قيام دولتهم وبعد قيامها. وإذا كان لا مجال في هذه الدراسة لمراجعة موسعة للمواقف الأمريكية فاستحضار لمحة موجزة عن تاريخ هذه العلاقة يساعد في توضيح الصورة ويبين أثر هذا الموقف على الأمن الفلسطيني وتوجهاته:

قبل قيام دولة إسرائيل بسنوات أولت الولايات المتحدة الأمريكية اهتماما كبيرا بمسألة أمن اليهود في أوروبا وأنحاء متفرقة من العالم، وبعد قيام دولة إسرائيل تعاملت مع أمنها باعتباره جزءا لا يتجزأ من أمن الولايات المتحدة الأمريكية الإستراتيجي. وفي عام ١٩١٧ أيدت الولايات المتحدة وعد وزير خارجية بريطانيا «بلفور» لزعماء الصهيونية بإقامة دولة لليهود في فلسطين. وفي العقدين الثالث والرابع من القرن الماضي تبنت الولايات المتحدة وديد الدول الأوروبية مسألة إنقاذ يهود أوروبا من الاضطهادي النازي. وساهمت بحماس شديد في دعم هجرة اليهود إلى فلسطين، وأهملت مع بريطانيا، دولة الانتداب، مصالح شعب فلسطين وحقوقه التاريخية التي كفلتها له الشرائع السماوية وقرارات المنظمة الدولية.



في حينه رأت الولايات المتحدة الأمريكية في إسرائيل عنصر حماية للمصالح الأمريكية «وبخاصة النفطية» المتزايدة في الشرق الأوسط، وعامل ضبط واستقرار لأوضاعه، وقاعدة متقدمة تعتمد عليها في قمع حركة التحرر الوطنية العربية المناهضة لتوجهاتها السياسية والعسكرية، وأيضاً في مواجهة خطر الشيوعية الذي تصاعد مباشرة بعد الحرب مباشرة. ورأت أيضاً في قيام دولة لليهود استجابة لضرورة لطموحات الحركة الصهيونية وحلا لإنسانيا عمليا للمسألة اليهودية في أوروبا التي تفاقمت قبل وخلال الحرب الكونية الثانية، وحلا شافيا لمشكلة من تبقى من اليهود الذين اضطهدوا على يد النازية الألمانية ونجو من محارقتها. وأيضاً مكافئة للحركة الصهيونية على دور «اللواء اليهودي» في الحرب العالمية الثانية.

وفي الأمم المتحدة لم تتأخر إدارة الرئيس الأمريكي ترومان عام ١٩٤٧ في تأييد قرار التقسيم والاعتراف بقيام دولة إسرائيل، بل كانت حريصة على أن تكون أول المعترفين بها. ومارست ضغوطاً شديدة على وفود الدول الأعضاء في الجمعية العامة للحصول على ثلثي الأصوات من أجل إصدار شهادة ميلاد للدولة العبرية وإقرار القرار رقم ١٨١.

ولاحقا، لم تضغط الإدارة الأمريكية لتنفيذ قرارات الشرعية الدولية ولم تبذل عام ١٩٤٨ وبعده، جهودا لتنفيذ قرار الأمم المتحدة رقم ١٩٤ الخاص باللاجئين الفلسطينيين رغم أنها أيدهته. ولم تحاول منع إسرائيل من احتلال أراضي فلسطينية جديدة خارج ما أعطاه لها قرار التقسيم وفي عام ١٩٤٩، وبعد التوقيع على اتفاقية الهدنة المصرية الإسرائيلية، دعمت الولايات المتحدة أهداف إسرائيل في الوصول إلى خليج العقبة، وفي الاستيلاء على منطقة «أم رشاش» «ايلات» بالرغم من رغبة بريطانيا في إبقائها تحت السيادة العربية لأغراض عسكرية لها علاقة بتأمين اتصال قواتها المرابطة على ضفاف قناة السويس وقواعدها العسكرية في الأردن. وبهذه المساندة عززت الولايات المتحدة الأمريكية الموقف العسكري الاستراتيجي

الإسرائيلي وأعطتها منفذا مهما على البحر الأحمر استخدمته إسرائيل في إقامة صلات تجارية مع الدول الإفريقية والآسيوية، وفي تهديد الدول العربية الواقعة على هذا البحر.

إلى ذلك، واصلت الإدارة الأمريكية على مدى نصف قرن كامل التعامل مع الصراع العربي الإسرائيلي من منطلق الصراع مع الاتحاد السوفيتي في اطار الحرب الباردة التي اشتعلت بين المعسكرين الاشتراكي والرأسمالي مطلع خمسينات القرن الماضي. وعملت باتجاهين: توطيد دعائم دولة «إسرائيل» وحمايتها، ومحاولة إقناع العرب والفلسطينيين بان وجود هذه الدولة بات حقيقة عليهم التسليم بها. والثاني إبداء الاستعداد «نظريا» للمساهمة في معالجة قضية اللاجئين الفلسطينيين كقضية إنسانية افرزها قيام الدولة الجديدة «إسرائيل» ومنذ ذلك التاريخ وحتى الآن قدمت الولايات المتحدة لإسرائيل بشكل متدرج ومتصاعد دعماً أمنياً وسياسياً واقتصادياً خيالياً، وربطت مبيعات السلاح لدول لمنطقة بمصلحة أمن إسرائيل.

وأظن انه لا جدال في أن جميع المواقف الإسرائيلية ذات الأبعاد الأمنية الإستراتيجية المتعلقة بالنزاع لم تكن يوماً معزولة عن التوجهات الأمريكية. والتزمت الحكومات الإسرائيلية عمالية وليكودية، منذ قيام الدولة عام ١٩٤٨، بتنسيق سياساتها الأمنية مع الإدارة الأمريكية. وفي مرحلة الحرب الباردة بين المعسكرين «الاشتراكي» و«الرأسمالي» وعلى مدى أكثر نصف قرن إتلت القيادة الإسرائيلية العمل في خدمة الإستراتيجية العسكرية الأمنية الأمريكية. طبقت المؤسسة العسكرية الأمنية الإسرائيلية هذا التوجه بحماس شديد ووطدت علاقتها بالمؤسسة الأمنية الأمريكية. بل إن التنسيق ألتخباراتي والسياسي بين الإدارة الأمريكية وإسرائيل ظل موضع تفاخر إسرائيلي تنافست الحكومات والأحزاب والقيادات الأمنية والعسكرية على تعميقة وتطويره. ويسجل للصهيونية نجاحها في تعبئة الرأي العالمي ضد المواقف الفلسطينية والعربية، وحولت رفضهم قرار التقسيم رقم ١٨١ ودخول

الجيش العربية فلسطين لإنقاذ الممكن من أرضها وأهلها إلى أدلة ومماسك عملية على نوايا العرب تدمير إسرائيل وذبح اليهود. وأقنعت العالم بأن أمنها في خطر وأنها لا تملك نوايا هجومية وتسعى للدفاع عن وجودها.

ويسجل للقيادة الإسرائيلية نجاحها في استثمار اشتعال الحرب الباردة بين المعسكرين بصورة جيدة. وأجادت ركوب رياحها وجعلت نفسها جزءاً من التحالف الغربي. ووظفت فيها إمكاناتها المتنوعة لصالح مخططات وتوجهات حلف «الناتو»، وتحولت إلى قاعدة عسكرية أمنية في مواجهة حلف «وارسو». واستغلت تأجج نيران الحرب الباردة في المنطقة واندفاع العرب للتقرب من السوفيت وتهديدهم بتدمير إسرائيل وحملتهم مسئولية رفض البحث عن حلول سياسية للصراع. وروجت أن أمنها مهدد. وفي سياق تعزيز أمن إسرائيل أمدتها الولايات المتحدة بالكثير من مقومات الحياة والتقدم، وخاصة التطور العسكري والعلمي والاقتصادي. وزودتها بمتطلبات القوة اللازمة لمواجهة العرب حلفاء السوفيت.

ومع احتدام الحرب الباردة وتطور علاقة عبد الناصر بالسوفيت زادت الإدارة الأمريكية في دعم إسرائيل اقتصادياً وعسكرياً. وبدلاً من الضغط على إسرائيل وإلزامها بتنفيذ قرارات الأمم المتحدة، اقترح في عام ١٩٥٥ وزير الخارجية الأمريكي دالاس مشروعاً لتوطين اللاجئين الفلسطينيين في صحراء سيناء. وتضمن اقتراحه توطين بعضهم في عدد من الدول العربية. في حينه رفض العرب والفلسطينيون الاقتراح وقامت مظاهرات وتحركات شعبية في أكثر من بلد ضد المشروع. وندد الفلسطينيون في كل أماكن تواجدهم بفكرة التوطين وأكدوا تمسكهم بحقهم في العودة.

ورغم الدعم المادي والسياسي والعسكري والمعنوي الذي تلقتة إسرائيل في تلك المرحلة من الولايات المتحدة الأمريكية والدول الأوروبية، إلا أن قيادتها ومواطنيها ظلوا قلقين على الوجود، وظلوا يخشون على أمنهم من هجوم يشنه العرب. وزاد قلقهم بعد قيام ثورة ٢٣ تموز ١٩٥٢ في مصر بقيادة عبد

الناصر، خاصة ان التقصير في تحرير فلسطين كان عنوانا لثورة عبد الناصر، ورفع قادتها شعار تحرير فلسطين وطرد اليهود منها. واستغلت إسرائيل الخطاب القومي الناصري والحديث الإعلامي الدعاوي العربي عن تحرير فلسطين، وحولته إلى قنبلة دخانية لتغطية نواياها العدوانية التوسعية وعمقت الحقد والكراهية في صفوف مواطنيها ضد العرب وكرست الخوف منهم. واستخدمته في تبرير رفضها تنفيذ قرارات الأمم المتحدة. وحصلت إسرائيل على مساعدات عسكرية كبيرة أمريكية وأوروبية كبيرة لمواجهة عبد الناصر حليف السوفيت الراغب في تدمير إسرائيل ورمي اليهود في البحر.

وتحت ستار المحافظة على أمن إسرائيل وسكانها ودرء الخطر القادم من نظام ناصر و«المخربين الفلسطينيين» المدعومين منه، شاركت إسرائيل بريطانيا وفرنسا عدوانهما على مصر. في حينه، عارضت الولايات المتحدة الأمريكية العدوان الثلاثي وضغط على أطرافه للانسحاب من الأراضي المصرية ومن قطاع غزة الذي احتلته إسرائيل. وكانت تلك المرة الأولى اليتيمة التي مارست فيها الإدارات المتعاقبة الضغط على إسرائيل للانسحاب من الأراضي العربية التي احتلتها.

وفي سياق معالجة مشكلات إسرائيل الأمنية والاقتصادية وجه عام ١٩٦٢ الرئيس الأمريكي كينيدي رسالة إلى الملوك والرؤساء العرب عرض فيها تصوره لحل المشكلة الفلسطينية، على أساس حق كل فلسطيني بالعودة إلى وطنه إذا شاء، أو تعويضه عن ذلك إذا لم يشأ. لكن إسرائيل رفضت بشدة هذه الأفكار وشنّت حملة واسعة ضدها. ولم يوافق العرب عليها لأنها حملت في طياتها مشروعا لتوطين اللاجئين الفلسطينيين في الدول العربية، وتضمنت دعوة بصورة مبطنة للاعتراف بوجود إسرائيل كدولة من دول المنطقة.

ومع تصاعد الحرب الباردة بين العملاقين كانت الولايات المتحدة الأمريكية تزيد في دعمها العسكري والسياسي والاقتصادي لإسرائيل. ورفضت الاعتراف بمنظمة التحرير التي قرر الزعماء العرب تشكيلها في قمة القاهرة

عام ١٩٦٤. واتخذت موقفا عدوانيا من حركة فتح وباقي الفصائل الفلسطينية التي ظهرت مطلع الستينات القرن الماضي وتبنت الكفاح المسلح.

وفي إطار الحرب الباردة شجعت الولايات المتحدة إسرائيل على العدوان على مصر وسوريا حليفتي الاتحاد السوفيتي. وشتت إسرائيل عدوانها الشهير في حزيران ١٩٦٧، واحتلت مساحات واسعة من الأراضي المصرية والسورية وبقية الأراضي الفلسطينية (الضفة الغربية) التي كانت جزءا من المملكة الأردنية الهاشمية. وأبناء جيل هزيمة ١٩٦٧ يتذكرون الإنذارات الأمريكية للاتحاد السوفيتي بعدم التدخل، وأسطول النقل العسكري الذي تحرك جوا وبحرا من القواعد العسكرية الأمريكية في أمريكا وأوروبا وبلدان أخرى، لدعم الهجوم الإسرائيلي وتعويض جيش الدفاع عن خسائره في الحرب رغم أنها كانت محدودة.

وأسفرت تلك الحرب عن نتائج أمنية ذات أبعاد إستراتيجية تفاعلاتها لا تزال قائمة حتى الآن. وتعرض الأمن الاستراتيجي للشعب الفلسطيني للخطر وانضمام مئات الآلاف من «النازحين» الفلسطينيين لإخوانهم اللاجئين الذين رحلوا عام ١٩٤٧ و ١٩٤٨. ودخل الشرق الأوسط طورا جديدا من الصراع الإقليمي ومن صراع الدول الكبرى على أرضه. ورغم وضوح قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٢٤٢ حول انسحاب القوات الإسرائيلية من الأراضي العربية التي احتلتها في حرب حزيران، إلا أن الحكومة الإسرائيلية تذرعت بالأمن ورفضت تنفيذ القرار. وحصدت نتائج إستراتيجية هامة منها تعزز مكانتها العسكرية والأمنية في إستراتيجية الحلف الأطلسي.

ولم تحاول الإدارة الأمريكية في حينه الضغط على القيادة الإسرائيلية لتنفيذ القرار، وساندت مواقفها واستخدمت حق الفيتو مرات عدة وعطلت قيام مجلس الأمن الدولي بمعاينة إسرائيل وعطلت تنفيذ قراراته. وظنت إسرائيل لفترة أن انتصارها الساحق على العرب وتمركز قواتها في مرتفعات الجولان وعلى نهر الأردن والضفة الشرقية لقناة السويس يوفر لها ظروف وأوضاع أمنية مثالية، ويمكنها توسيع حدودها على كل الجبهات، وفرض شروط

الاستسلام على الدول العربية والاستمرار في إنكار وجود شعب فلسطين، وإنكار حقوقه التي نصت عليها قرارات الشرعية الدولية. لكن هذا الاعتقاد سرعان ما تبدد بعد اصطدامه بالكرامة القومية.

وكرر فعل على الهزيمة ونتائجها رفض الفلسطينيون بقيادة م ت ف الاعتراف بالقرار ٢٤٢ واعتبروه مجحفا بحقوقهم. وفي القمة العربية التي عقدت في الخرطوم ٨/٢٩ - ١٠/٩/٦٧ رفع الزعماء العرب بتوجيه من عبد الناصر شعار «لا صلح ولا إعراف ولا مفاوضات مع إسرائيل». وتمسكوا بشعار تحرير فلسطين وكل الأراضي العربية المحتلة. وواصلوا الحديث عن تدمير دولة إسرائيل. ورفضوا القيود التي فرضها على الحركة الوطنية الفلسطينية. وراحوا يتحدثون عن حرب التحرير الشعبية وتصعيد الكفاح الفلسطيني المسلح. وشجع بعضهم الأحزاب والحركات الفلسطينية السياسية على تبني الكفاح المسلح. وأطلقوا العنان للفدائيين الفلسطينيين ليقوموا بما يمكن القيام به من أعمال عسكرية ضد إسرائيل. وظل الاعتراف بدولة إسرائيل أحد أكبر المحرمات الفلسطينية والعربية على المستويين الشعبي والرسمي. وأصبح ذكر فلسطين واللجئين مقرونا بظلم العالم للشعب الفلسطيني، وجرح المشاعر القومية والدينية للشعوب العربية والإسلامية.

إلى ذلك، لم تزعج شعارات قمة الخرطوم القيادة الإسرائيلية ولم تقلق المؤسسة الأمنية الإسرائيلية، واستثمرتها الحكومات الإسرائيلية المتعاقبة سنوات طويلة في التهرب من تنفيذ قرارات الأمم المتحدة المتعلقة بنتائج الحرب وتكريس احتلالها للأراضي الفلسطينية والعربية.

في حينه أبدت الولايات المتحدة استنكارها الشديد لتوجهات الخرطوم واعتبرتها احد إفرازات الحرب الباردة ونتيجة منطقية للضربة القوية التي تلقتها إستراتيجية غريمهم الاتحاد السوفيتي واهانة أسلحته وصناعاته الحربية. وزادت في تعزيز قدرات إسرائيل العسكرية، وقدمت لها مساعدات مالية سخية ساهمت في تكريس الاحتلال الإسرائيلي.

وعندما شن المصريون والسوريون هجومهم الواسع المباغت في أكتوبر ١٩٧٣، دخلت الحرب الباردة على الخط بصورة مباشرة وقوية، وتدخلت الولايات المتحدة الأمريكية لمنع العرب من استثمار الفوز المحدود الذي حققوه. وقدمت لإسرائيل مساعدات عسكرية واستخبارية ضخمة، وأظهرت استعدادها للتدخل المباشر في القتال إذا اقتضت الضرورة ذلك وأصبح أمن إسرائيل مهدداً. وساندت الإدارة الأمريكية في عهد كارتر إسرائيل في المفاوضات التي أجرتها مع القيادة المصرية. وساهمت في التوصل إلى اتفاقات كامب ديفيد الثنائية المصرية الإسرائيلية. صحيح ان هذه الاتفاقات أتاحت لمصر استعادة أرضها التي احتلت عام ١٩٦٧، الا أنها أدت إلى فك ارتباط مصر بالنزاع مع إسرائيل حول القضية الفلسطينية، قبل ان تعيد مصر للفلسطينيين قطاع غزة الذي احتلته إسرائيل في عهد الوصاية المصرية

وعندما شنت هجومها إسرائيل الواسع على لبنان عام ١٩٨٢، غطت إدارة الرئيس ريغان هذا العدوان واعتبرته عملاً ايجابياً يندرج في إطار مكافحة الإرهاب وردع السوفيات وعمالهم في المنطقة. ويوم خروج القوات الفلسطينية قال ريغان «عززنا جهودنا في المنطقة بهدف تطوير السياسة المشتركة مع أصدقائنا الإسرائيليين لردع السوفيات وعمالهم عن القيام بمزيد من التوسع في أرجاء الشرق الأوسط، والتصدي لهم إذا لزم الأمر». وبعد رحيل منظمة التحرير من لبنان وتبعثر قواتها وكوادرها اعتقدت الإدارة الأمريكية ان الفرصة سانحة لفرض الاستسلام على الفلسطينيين، وإنهاء دور منظمة التحرير كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني وحل المسألة الفلسطينية من جديد في إطار عربي إسرائيلي.

وبعد انفجار الانتفاضة الأولى أواخر عام ١٩٨٧ أدركت الإدارة الأمريكية أن انتقال مركز النضال الوطني الفلسطيني من الخارج إلى الضفة الغربية وقطاع غزة حرر قيادة م ت ف من ضغوط كثيرة ووضعها بصيغة أخرى خارج نطاق تأثير الدول العربية المباشر في قرارها. وبعد أقل من ثلاث شهور من

انطلاقة الانتفاضة تحرك «شولتس» وزير الخارجية الأمريكي أواخر شباط ١٩٨٨ إلى المنطقة لاستطلاع الأوضاع فيها، ولاستكشاف نوعية الخطوات الدبلوماسية الممكنة. بعدما تبين له بأن الإجراءات العسكرية الإسرائيلية الروتينية والاستثنائية غير قادرة على إخماد نيران الانتفاضة.

ومع تجديد تحركاتها باتجاه حل قضايا المنطقة، بدأت الإدارة الأمريكية بالحديث علنا بصيغة مبهمة عن الحقوق السياسية للفلسطينيين، بعدما ظلت سنين طويلة ترفض استخدام هذا التعبير، وظلت ترفض استخدام مصطلح حق تقرير المصير للشعب الفلسطيني. وقبل وصوله للمنطقة طرح وزير الخارجية الأمريكية «شولتس» مبادرة سياسية، أكد فيها ضرورة الشروع في تسوية الصراع الفلسطيني الإسرائيلي. في حينه رفضت القيادة الفلسطينية اقتراح «شولتس» ومارست ضغوطا قوية على شخصيات الداخل ومنعتهم من اللقاء به. ورأت في الإقتراح خدعة كبرى هدفها انتزاع موافقة القيادة الفلسطينية على شطب نفسها بنفسها لصالح قيادة بديلة، فلسطينية أردنية، تشكلها الإدارة الأمريكية. وشطب خيار الدولة المستقلة لصالح كيان هزيل تابع لإسرائيل، أو حل فدرالي مع الأردن أو كونفدرالي في أحسن الأحوال.

بعد فشل جولة «شولتس» في المنطقة انتعشت آمال القيادة الفلسطينية. واعتبر بعض أعضائها بأن ما يجري على الأرض هو إنقاذ من الله للقضية الفلسطينية ومنظمة التحرير وقيادتها بعد الضربة القوية التي تلقتها في لبنان عام ١٩٨٢. وتصور بعض أركانها بأن يوم إعلان الإستقلال الفلسطيني بات قريب. وبالغ بعضهم بقدرات الانتفاضة ونتائجها، بلغ حد رفض أن تكون حدود الدولة الفلسطينية المنشودة محصورة في الأراضي التي إحتلت عام ١٩٦٧، وطالبوا بتبني القيادة الفلسطينية موقفا رسميا خلاصته المطالبة بتنفيذ قرار التقسيم رقم ١٨١ الصادر عن مجلس الأمن الدولي عام ١٩٤٧. ونبش بعض قادة المنظمة والفصائل حقدهم الدفين على الأنظمة العربية



التي تأمرت على الفلسطينيين ومنظمة التحرير. ولم يخل الأمر من تفاقم شعور البعض بالذنب تجاه التقصير فترة طويلة مع أهل الداخل.

وأخيرا يمكن القول أن مفهوم الأمن الإسرائيلي القائم على الاستعمار والتوسع ساهم في نشوء جبال من الحقد والكرهية بين الشعبين الإسرائيليين والفلسطينيين، وأخر إقرار إسرائيل بوجود الشعب الفلسطيني وممثله من ف عقود طويلة. وساهم في تفجير أربع حروب كبيرة بين العرب وإسرائيل ١٩٥٦، ١٩٦٧، ١٩٧٣، ١٩٨٢، وانتفاضتين تم عسكرت احدهما بسرعة. وهذا المفهوم وترجماته حقن الشعوب العربية من المحيط الى الخليج بالعداء لإسرائيل. واربك موقف حزب العمل في المفاوضات مع الفلسطينيين، وقد يكون سببا رئيسيا في تدمير ليس فقط عملية السلام بل قتل البذرة.

إلى ذلك، يمكن القول أن التحديات التي تواجه أجهزة الأمن الفلسطينية كبيرة، تعرقل قدرتها على انتهاج سياسة أمنية مستقلة، ويعيق تنفيذها، ويحد من إمكانية تطوير قدرات الأجهزة الأمنية. ونجاح هذه الأجهزة في مواجهتها يحتاج الى معجزة في وقت لا مجال فيه لمعجزات خيالية. خصوصا في حال طغيان الذاتية الحزبية على المصالح الوطنية العليا ونقص الديمقراطية وعدم احترامها كناظم للعلاقات الوطنية.

إذا كان بقايا الفكر الصهيوني التوسعي عطل في السنوات العشر الأخيرة الوصول إلى حل يوفق بين الأمن الإسرائيلي والسيادة الفلسطينية، ولا أفق لحل أمريكي او دولي يفرض على إسرائيل، فلا خيار أمام الفلسطينيين في هذه المرحلة سوى الصمود على الأرض والتمسك بالحقوق المشروعة التي ضمنتها الشرعية الدولية وعدم التنازل عنها، ورفض المفاهيم الأمنية الإسرائيلية الاستعمارية التوسعية التي تقوض السيادة الفلسطينية. وأيضا التمسك بالاتفاقات الموقعة بين الطرفين بدءا من اوسلو وانتهاء بخريطة الطريق والتوفيق بين متطلبات الأمن الوطني الفلسطيني (شعب وسلطة وارض وممتلكات) ومتطلبات أمن إسرائيل والإسرائيليين وفق الالتزامات

الواردة في الاتفاقات ورفض الخضوع لابتزازات شارون والمؤسسة الأمنية الإسرائيلية. والعمل على ضبط الوضع في قطاع غزة بعد «الانسحاب»، وتعطيل هدف شارون في خلق حالة من الفوضى في القطاع. وتحضير الأوضاع الذاتية لمواجهة تبعات توقف عملية السلام بعد هذا «الانسحاب» واستكمال بناء الجدار وتكريس حدودا تفصل بين الطرفين.



# الإصلاح في المجال الأمني

التحديات، الإطار القانوني، المؤسسة والهيكل التنظيمية

باسل جابر\*

## مقدمة

انطلاقاً من المفهوم الحديث للأمن، وفي ضوء الحديث المتكرر عن ضرورة توفير الأمن والسلام الدائم، آخذاً بعين الاعتبار أثر الأمن على التنمية الاجتماعية والاقتصادية والحكم الصالح ونشر الديمقراطية وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان، ومع ضمور النظرة التقليدية عن الأمن والتي تقصر على ما يتعلق ظاهرياً بالأمن دون ربطه بالجوانب السياسية والتشريعية والقضائية والإنسانية.... في ضوء ما تقدم تبرز أهمية إصلاح القطاع الأمني؛ ذلك أن الأمن يشكل الأساس اللازم لتوفير المقومات الرئيسية لحياة المواطنين وضمان الأمن والأمان والعدالة ونشر الديمقراطية وبناء الاقتصاد والتنمية وتوفير البيئة المناسبة التي تمكن المواطنين من ممارسة حياتهم دون خوف أو تهديد.

\* مدير عام وحدة دعم تنسيق الإصلاح في مكتب رئيس الوزراء. وقبل ذلك، عمل كمستشار لوزير التخطيط (٢٠٠١-٢٠٠٢) وكرئيس للبروتوكول (١٩٩٥-١٩٩٧) في وزارة التخطيط وأيضاً عضواً في الطاقم التفاوضي الفلسطيني في محادثات طابا في عام ٢٠٠١.

## وصف الوضع القائم

بالنظر إلى الوضع الأمني في المناطق الفلسطينية يمكن ملاحظة الأمور التالية:

١. ضعف يشمل كافة الأجهزة الأمنية للسلطة الوطنية الفلسطينية سواء على مستوى كوادرها وأفرادها أو على مستوى إمكانياتها المادية من رواتب لمنتسبيها ومن أجهزة ومعدات أو مباني ومقرات، وعدم قدرتها على القيام بواجباتها ولو الاعتيادية منها وخاصة حفظ الأمن للمواطنين وضبط الوضع الأمني وتطبيق القانون على المخالفين.

٢. تعرض الأجهزة الأمنية الفلسطينية للتدمير طوال فترة الانتفاضة الأخيرة والمتمثل في هدم مقراتها وأماكن حجز المحكومين والموقوفين من سجون وغيرها واعتقال أفراد الأجهزة واعتقال عدد كبير منهم من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلية، وما لذلك من اثر على أداء الأجهزة وقيامها بواجباتها.

٣. التجاوزات الخطيرة للقوانين والتي تقع من أفراد الأجهزة الأمنية وبعض قادتها والتي تشكل مسأً جسيماً بالأمن والقانون، وخاصة ظاهرة الاعتداءات التي تقع من قبل أفراد تلك الأجهزة على المواطنين وكذلك التدخل الخطير من قبل بعض الأجهزة في عمل القضاء

٤. ضعف جهاز القضاء بكل مستوياته والمتمثل بنقص الكوادر ونقص الكفاءات التي تتولى المناصب القضائية، ناهيك عن عدم توفر الحماية للجهاز القضائي وعدم توفر مقرات تصلح لتكون مقرات للمحاكم وان تم توفيرها لا يتم تجهيزها بشكل ملائم، يضاف إلى ذلك البطء والتأخير في سن القوانين في مختلف المجالات وبالأخص القوانين التي تنظم عمل القضاء والسلطة القضائية، لاسيما وان المقرر منها يعثره الكثير من العيوب التي تحتاج إلى تعديل

وإعادة نظر، ومما يؤسف له أن الجهات القائمة على الجهاز القضائي لا تزال محاولاتها في هذا المجال خجولة ومحدودة ولا ترتقي إلى المستوى المطلوب، ومن المعروف بداهة أن تطبيق القانون ومعاينة المتجاوزين له اتصال وثيق باستتباب الأمن وحفظ النظام.

في مقابل ذلك كله تبرز أمامنا الظواهر التالية:

١. ظاهرة الأجنحة العسكرية لمختلف الفصائل الفلسطينية التي لم يقتصر عملها على مقاومة الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية بل تعداه وأخذت بعض هذه الفصائل تتدخل في اختصاصات القضاء الفلسطيني وأجهزة الأمن مما ساهم في تفشي ظاهرة تطبيق القانون باليد وعدم اللجوء إلى الأجهزة المختصة، وساعد في ذلك الضعف والترهل الذي أصاب تلك الأجهزة خلال فترة الانتفاضة كما أوضحنا، هذا كله يؤثر بشكل سلبي على الوضع الأمني في الأراضي الفلسطينية.

٢. انتشار ظاهرة السلاح وخاصة السلاح غير المرخص بين المواطنين غير التابعين للأجهزة الأمنية.

٣. تفشي ظاهرة القضاء المقابل - البديل - واستيفاء الحقوق خارج إطار المحاكم، والتي كانت موجودة قبل الانتفاضة الأخيرة وزاد من تفاقمها حالة الانفلات الأمني وضعف الأجهزة الأمنية وعدم قدرتها على القيام بعملها وضعف جهاز القضاء، ويمارسها للأسف بعض أجهزة السلطة نتيجة غياب قانون يحدد اختصاصات تلك الأجهزة والواضح أن هذه الممارسات تضعف الثقة بالسلطة الوطنية وبجهاز القضاء وتسهم بشكل كبير في تفاقم حالة الفلتان الأمني.

وليس هناك مجال للشك بان هذه الظواهر والمتمثلة في: فوضى السلاح، أخذ القانون باليد، الاعتداء على الأملاك العامة والخاصة، الانتهاك الصارخ

للحق في الحياة والأمن والسلامة الشخصية، الجهاز القضائي الضعيف، انتهاك حرمة المحاكم، الأحكام قضائية لا تنفذ، الارتجال والعشوائية ومزاجية الفرد هي صاحبة القول الفصل، الاستهتار المتعمد وعدم الاحساس بالمسؤولية إزاء المراكز القانونية... هذه المظاهر أوصلت المواطن إلى حالة من اليأس وفقدان الثقة بالسلطة.

### لماذا يعتبر إصلاح القطاع الأمني مهماً؟

لا يكاد يختلف اثنان بأن ظواهر الانفلات الأمني وغياب سيادة القانون تلقي بظلالها على مختلف مناحي الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وإذا أخذنا بعين الاعتبار الضغوط التي نجابهها في صراعنا لبناء دولة قابلة للحياة، أضف إلى ذلك التداعيات السياسية الداخلية والدولية، فلن نكون مبالغين إذا قلنا بان هذه الظاهرة وفي هذه المرحلة الحرجة تشكل تهديدا حقيقيا للأمن القومي.

ومن هنا تبلورت رؤيا عملية الإصلاح في القطاع الأمني، هذه الرؤيا يمكن إيجازها بما يلي: بناء مؤسسات أمنية فعالة ومحترفة تسمح للمواطنين بأن يعيشوا حياتهم بأمان، انطلاقاً من هذه المبادئ عملت السلطة الوطنية — ولا تزال — جهودا حثيثة لإصلاح الأمن تم تحقيق الجزء اليسير من الإنجازات ولكن بقي هناك الكثير للقيام به من أجل الوصول إلى مؤسسة أمنية فاعلة ووفق أفضل المستويات..

إن الأمن أساس التنمية الفعالة والمستدامة، كما وان غياب الأمن سيؤدي حتميا إلى عدم قدرة الحكومة على ضمان الأمن لمواطنيها وخسارة مؤسسات الدولة لسلطاتها، وكنتيجة قد يسعى المواطنون إلى توفير الأمن بوسائل أخرى... إن إصلاح القطاع الأمني وإدارته بطريقة عصرية وبشكل فعال ستعمل على تخفيف خطر الصراع وتعزيز أمن المواطنين داخل الدولة، إضافة إلى توفير الظروف اللازمة للتنمية المستدامة وتشجيع الاستثمار وتخفيف الفقر.

كما أن للمواطن استحقاق دستوري يكفل له ضرورة حماية حقوقه وحرياته الأساسية، ويضمن له حقه في التقاضي أمام قضاء نزيهة فعال وكفؤ هذا من جهة، ومن الجهة المقابلة فإن الحكومة ملزمة دستوريا بحماية هذه الحقوق وحفظ النظام العام والأمن الداخلي وتوفير الوضع الأمني والقانوني الذي يضمن للمواطنين الحياة الكريمة والأمنة، وحتى لا نكون كمن يحرق في البحر كان لا بد من اتخاذ قرار حاسم من قبل الحكومة لمعالجة هذا الوضع ووضع إستراتيجية واضحة للإصلاح الأمني.

### استراتيجية الإصلاح الأمني

في إطار إعادة ترتيب الوضع الداخلي للبيت الفلسطيني، وانطلاقاً من قرار الحكومة بأولوية العمل على تحقيق الأمن والأمان، وانسجاماً مع القانون الأساسي المعدل مادة ٧/٦٩ التي حددت من ضمن اختصاصات مجلس الوزراء «مسئولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي»، تم العمل على إصلاح القطاع الأمني وذلك بالاستناد للركائز التالية:

١. تحقيق الأمن بمفهومه الشامل، أخذاً بعين الاعتبار الجوانب السياسية والتشريعية والقضائية والإنسانية.
٢. تحقيق الأمن بكافة إبعاده ومستوياته وذلك لتوفير الأمن الداخلي وبعبارة أخرى الحفاظ على امن المواطن والعمل على حمايته من أية أخطار تهدد حياته أو ممتلكاته أو أسرته.
٣. ضرورة تنظيم وإعادة هيكلة الوحدات التي تشكل هيكلية الأمن.
٤. توفير وسائل لتكريس الأمن وتحديداً:

- ◆ توفير الإطار القانوني اللازم
- ◆ توفير الكفاءات البشرية القادرة على النهوض بجهاز امني فعال
- ◆ توفير الاحتياجات المادية اللازمة لتحقيق هذا الغرض.



كما أخذت القيادة السياسية بعين الاعتبار ما يلي:

١. الإصلاح الأمني يحتاج إلى قرارات سياسية حاسمة وإدارة صحيحة للأجهزة الأمنية.

٢. الإصلاح الأمني لا ينفصل عن الإصلاح القضائي؛ إذ أن مهمة الأمن أساسا هي تطبيق القانون.

٣. الحاجة الملحة للإسراع في إصدار قانون للأمن، بحيث يعتبر هذا القانون هو القانون الأساسي لعمل الأمن وانطلاقا منه يتم صياغة القوانين الفرعية الخاصة بكل جهاز بما لا يتعارض مع مبادئ هذا القانون حيث أن وجود مثل هذا القانون سيساهم في مايلي:

أ. ضمان حماية حقوق الإنسان المنصوص عليها في الدستور

ب. ضمان حماية الحقوق الفردية للمواطنين ضد أي إساءة لاستخدام السلطة من قبل أفراد الأمن.

ت. إتاحة المجال أمام القيادة السياسية للقيادة ولرقابة الأداء.

ث. إتاحة المجال أمام البرلمان لمراقبة أنشطة الأجهزة الأمنية.

ج. ضمان الأمن الوظيفي للعاملين في الأجهزة الأمنية والحفاظ على كرامتهم.

ح. تحديد الصلاحيات والمسؤوليات، وتفادي الازدواجية في الأداء.

خ. إفساح المجال أمام المواطنين لتقديم شكاوى.

د. المساهمة في جعل الأجهزة الأمنية ذات مصداقية لدى الجمهور وتحظى بثقته واحترامه.

ذ. توفر آليات للرقابة (المالية والإدارية ورقابة الأداء).

٤. العمل على تطوير وإعادة بناء الإطار المؤسساتي للأجهزة الأمنية والاستفادة من الطاقات المدربة والمؤهلة

٥. هناك حاجة ماسة للتأكيد على أن أجهزة الأمن تخضع للمستوى السياسي وفي ذات الوقت تتصف بالحيادية.
٦. عندما يتم تكليف شخص بقيادة جهاز أمني يجب أن يترك له شأن تنفيذ التعليمات السياسية الصادرة له على أن يحاسب إن فشل، ولكن لا يمكن أن تتم تسمية المسؤول دون أن يترك له خيار تشكيل وحداته واختيار نوابه ومساعديه لضمان وحدة الأمر والمساءلة.
٧. حتى يمكن للأجهزة الأمنية القيام بمهامها فهي تحتاج إلى توفير ما يلي:

◆ **حماية مادية:** من حيث الشكل والمضمون من أجل خلق هيبة المؤسسة الأمنية، و تأمين الاحتياجات والمصاريف التي تضمن الحياة الكريمة، و إعادة النظر في سلم الرواتب بما يتناسب وحجم المهام آخذين بالاعتبار الفرق في الرواتب بين رجال الأمن والعسكريين من جهة وموظفي الخدمة المدنية من جهة أخرى

◆ **حماية ذاتية:** من خلال إعطاء امتيازات خاصة لرجال الأمن أسوة بكل الدول مثل مؤسسات استهلاكية، خدمات طبية، إسكان... الخ، حتى يشعر رجل الأمن أن حماية المؤسسة و الدولة لها بعد وطني و شخصي أيضاً.

◆ **حماية سياسية:** عندما يقوم رجل الأمن بتنفيذ المهام التي تصدر له، يجب أن تؤمن له الحماية من القادة السياسة حتى لا تصح القضية شخصية و حتى لا يقال أن جهازاً معيناً يقوم بهذا العمل وإنما السلطة كسلطة تقوم به.

## الوحدات التي تشكل هيكلية الأمن بمفهومه الشامل

في إطار الإصلاح الأمني تم صياغة مشروع قانون الأمن الفلسطيني والذي يرسم المعالم الأساسية لأجهزة الأمن - على ان ينظم كل منها بقانون-، ويوضح مبدأ الأمن وأهدافه وينص على تشكيل مجلس للأمن القومي، إضافة إلى حقوق وواجبات أعضاء أجهزة الأمن، هذا وقد تطرق القانون لهيكلية أجهزة الأمن كما يلي:

١. على صعيد الأمن الداخلي، تتولى قوات الأمن الداخلي الحفاظ على الأمن، وتعتبر المسؤولة أساساً عن المحافظة على امن المواطنين في حدود القوانين والتعليمات المقررة، وتتبع وزارة الداخلية وتشمل الوحدات التالية:

◆ الشرطة

◆ الأمن الداخلي

بحيث تناط بهذه الوحدات المهام التالية:

أ. حفظ النظام العام

ب. حماية أمن المواطن والمؤسسات العامة والخاصة.

ت. المساعدة والتعاون في تنفيذ واحترام القانون.

## مرجعية هذه الوحدات

سندا للمادة ٦٩/٧ يختص مجلس الوزراء بمسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي، وفي ضوء المرسوم الرئاسي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٢ تم إلحاق قوات الشرطة وقوات الأمن الوقائي والدفاع المدني بوزارة الداخلية، وبالتالي تكون هذه الأجهزة مساءلة أمام مجلس الوزراء من خلال وزير الداخلية.

## الإطار القانوني

**بالنسبة للشرطة:** سندا للمادة (٨٤) من القانون الأساسي يتوجب تنظيم قوات الأمن والشرطة بموجب قانون بحيث يتناول تشكيل هذه القوات وواجباتها وحقوقها، هذا وقد تم إحالة مشروع قانون الشرطة إلى اللجان المختصة في المجلس التشريعي لإقراره حسب الأصول، وهنا لا بد من الإشارة إلى ضرورة أن يكون مشروع القانون متفقا مع الإطار العام الذي تم تحديده في مشروع قانون الأمن الفلسطيني ( والذي يعد بمثابة القانون الأساس للأمن )

٢. على صعيد الأمن الخارجي يتولى هذه المسؤولية جهاز المخابرات العامة، تتولى المخابرات العامة القيام بالمهام والعمليات الإستخبارية في سبيل توفير أمن الوطن وسلامته، والقيام بالأعمال والمهام التي تكلف بها، وعلى قوات الأمن أن تساعد هذه الدائرة في أدائها لمهامها.

سندا لقانون المخابرات العامة الأردني رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٤ - الساري المفعول - تكون المخابرات العامة مرتبطة مباشرة برئيس الوزراء.

تم إحالة قانون المخابرات العامة إلى المجلس التشريعي لإقراره حسب الأصول، تم تقديم وإحالة مشروع القانون للمجلس التشريعي بتاريخ ١٥/٢/٢٠٠٥ وتم قبوله بالقراءة الأولى بتاريخ ٦/٧/٢٠٠٥. ووفقا لمشروع القانون فقد تم اعتبار المخابرات العامة هيئة مستقلة تتبع رئيس الدولة.

### ٣. قوات الأمن الوطني

تتولى قوات الأمن الوطني المهام التالية:

- أ. الدفاع عن الأراضي الفلسطينية.
- ب. حماية البلاد مما يتهددها من أخطار داخلية أو خارجية.
- ت. تنفيذ أية مهام موكلة إليه من قبل الرئيس

## مرجعية قوات الأمن الوطني والإشكالية القائمة

نصت المادة ٣٩ من القانون الأساسي على أن رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية. في هذا الإطار يتوجب الإشارة أن مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي هما المسؤوليتان الأمتيتان الوحيدتان الواقعتان ضمن صلاحية السلطة الفلسطينية بموجب الاتفاقية الانتقالية التي تشكلت السلطة بموجبها، وسندا للمادة ٧/٦٩ من القانون الأساسي يختص مجلس الوزراء بمسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي.

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا؛ إذا كان الحال كذلك؛ فما هي مرجعية هذه الوحدات؟؟؟

قانونيا لا يجوز اعتبار مجلس الأمن القومي المشكل حاليا مرجعية لهذه الوحدات نظرا لعدم دستورية تشكيله حتى الآن، ولكن يمكن اعتبار مجلس الوزراء مرجعية هذه الوحدات لأنه ببساطة يملك صلاحيات حفظ النظام والأمن الداخلي.

وبناء على ما تقدم تم تشكيل لجنة للعمل على صياغة تعديلات على القانون الأساسي، وقد أتمت اللجنة عملها حيث تم إدخال تعديلات تنص على إنشاء مجلس للأمن القومي، بحيث يتولي إقرار السياسات العامة والاستراتيجيات الأمنية ويتلقى التقارير بشأن تنفيذها، على أن يتم تشكيل المجلس وتنظيم أعماله بقانون خاص. كما تم تعديل المادة ٣٩ بحيث أصبح رئيس السلطة الوطنية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية ورئيس مجلس الأمن القومي.

هذا وقد تم إحالة قانون الأمن الوطني إلى اللجان المتخصصة في المجلس التشريعي بتاريخ ٢٠٠٥/٢/١٥.

## الإنجازات التي تم تحقيقها في مجال الإصلاح الأمني

لقد ركزت عملية الإصلاح في المجال الأمني على محورين رئيسيين:  
أولاً: في مجال إعداد الإطار القانوني الناظم لعمل الأجهزة الأمنية ومنتسبيها  
حيث تم تحقيق ما يلي:

١. صياغة مشروع قانون خاص يحدد مفاهيم الأمن وآليات عملها (National Security Code) كإطار قانوني عام يأخذ بالاعتبار الحقوق والحريات المنصوص عليها في القانون الأساسي لينبثق عنه قوانين فرعية تعنى بمهام أجهزة الأمن المختلفة، وقد تمت إحالة مشروع القانون إلى المجلس التشريعي بتاريخ ١٠/٥/٢٠٠٥ لإقراره حسب الأصول.

٢. إقرار قانون الخدمة في قوى الأمن من قبل المجلس التشريعي وإحالاته للرئيس بتاريخ ١٤/٥/٢٠٠٥ للتوقيع والإصدار.

٣. بموجب مرسوم رئاسي تم تنظيم وإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية ضمن وزارة الداخلية، بشكل يُخضع الأجهزة الأمنية والعاملين فيها لرقابة المجلس التشريعي من خلال وزير الداخلية.

٤. إقرار قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٤ حيث تم نشره في الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٨/٥/٢٠٠٥.

٥. إقرار قانون تقاعد العسكريين والبدء الفعلي بتطبيقه.

٦. إحالة مشاريع القوانين الناطمة لعمل جهاز المخابرات العامة والأمن الوطني والشرطة إلى المجلس التشريعي لإقرارها حسب الأصول بتاريخ ٢٠/١١/٢٠٠٤.

ثانياً: في مجال المناقلة والتغيير في المواقع القيادية في الأجهزة الأمنية وإعادة التدريب والتأهيل حيث تم إنجاز ما يلي

١. إحالة مجموعة من ذوي المناصب العليا في الأجهزة الأمنية ممن بلغوا السن القانوني للتقاعد، وصدرت قرارات واضحة بتعيين قادة جدد للأجهزة الأمنية، كما تم إحالة أكثر من ألف شخص من عمالي الأجهزة الأمنية إلى التقاعد.

٢. يجري العمل حالياً على حصر الأفراد العاملين والملتحقين في الأجهزة الأمنية، واتخاذ آليات لضمان التحاقهم الفعلي بالعمل.

٣. تم ابتعاث عدد من الكوادر الأمنية للتدريب في مصر والأردن.

٤. يجري الإعداد لفرز قوة أمنية كافية لعملية فك الارتباط الأحادي الجانب من قطاع غزة وشمال الضفة الغربية

٥. صدور مرسوم رئاسي بتاريخ ٢٤/٤/٢٠٠٥ بتعيين رئيس جديد للأمن الوقائي، ونواب جدد له.

٦. تم توحيد آلية دفع رواتب منتسبي الأجهزة الأمنية من خلال وزارة المالية إلى الحسابات الشخصية لكل فرد، وتم حصر التحويلات المالية الخارجية للأجهزة الأمنية في مجلس الوزراء بتاريخ ٣١/١/٢٠٠٥.

## الخبرات المستفادة من التجارب السابقة في الإصلاح داخل الأجهزة الأمنية

الإصلاحات التي قامت بها السلطة الوطنية الفلسطينية داخل الأجهزة الأمنية والمتمثلة في توحيدها في ثلاثة أجهزة وتعيين وزير للداخلية تتبع له تلك الأجهزة، ساعدت (نظرياً) في تحديد مرجعية واحدة لكل الأجهزة الأمنية، تتمثل في وزير الداخلية تقوم بإصدار الأوامر لكل الأجهزة وتضبط عملها،

كما ساهمت في تسهيل عملية توجيه تلك الأجهزة والتحكم في تصرفاتها، إلا أنها لا زالت بحاجة إلى إجراء إصلاحات تقوم على ما يلي:

١. إعادة صياغة مهام هذه الأجهزة وهيكلها التنظيمية بما يتطابق ورسالة وأهداف كل جهاز وبرامجه التطويرية، بشكل يضمن وحدة الأمر والسيطرة على الموارد البشرية والمالية لهذه الأجهزة وفقاً لإسس النزاهة و الشفافية.
٢. ضبط التداخلات في عملها وذلك من خلال تحديد اختصاصات كل منها ومجال عمله بموجب إصدار القوانين المنظمة لعمل الأجهزة الأمنية.
٣. قيام مجلس الأمن القومي (بعد إقراره بتشريع) بوضع سياسات أمنية واضحة ومحددة للسلطة الوطنية الفلسطينية تعمل كل الأجهزة الأمنية على تنفيذها وتحديد آليات تنفيذ تلك السياسة ومتابعتها والتأكد من حسن الأداء.
٤. تطوير آليات عمل الأجهزة وجعلها أكثر فاعلية والتزاما بالقانون وخاصة ما يتعلق منها بالتفتيش والاعتقال أو الحجز والتحقيق والمحافظة على حقوق المتهمين.
٥. التعامل بحزم مع التجاوزات التي تقع من بعض أفراد الأجهزة الأمنية تجاه المواطنين من اجل التقليل من هذه التجاوزات ورفع مستوى ثقة المواطنين بالأجهزة الأمنية.
٦. إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية وخاصة المستويات القيادية فيها وضبط الفلتان في الترقيات داخلها، بحيث تنظم قيادة هذه الأجهزة بشكل يضمن وحدة الأمر والحد من الارتجالية في اتخاذ القرارات لدى قيادات الأجهزة لصالح السياسة الأمنية العامة التي توضع من قبل مجلس الأمن القومي.



## التحديات الأساسية أمام عملية الإصلاح

١. استمرار الاحتلال وما ينجم عنه من وضع معقد لا يسمح للسلطة الوطنية وأجهزتها العمل بشكل كفوء.
٢. انعدام سيطرة الأجهزة الأمنية الفلسطينية على الأرض نتيجة الاجتياحات المتكررة من قبل الجيش الاسرائيلي للمناطق الفلسطينية مما يحد من قدرة تلك الأجهزة على ضبط الوضع الأمني في مناطقها.
٣. ضعف الأجهزة الأمنية الفلسطينية نتيجة قلة الموارد المالية والكفاءات البشرية وتدمير مقراتها وما لذلك من اثر على قيامها بواجباتها.
٤. التحديات الداخلية النابعة عن وجود انتشار مخيف للأسلحة خارج الأجهزة الأمنية ويعيد عن سيطرتها من معظم التيارات السياسية.

# تحديات وتوقعات في قضايا الإصلاح الأمني في فلسطين

مأمون عتيلي\*

تحديات الحكم الأمني الفلسطيني الإشراف التشريعي والرقابة العامة

١. تعريف الرقابة البرلمانية
٢. شروط الرقابة البرلمانية الناجحة
٣. المجلس التشريعي الفلسطيني والرقابة البرلمانية
٤. أدوات الرقابة المتاحة للمجلس التشريعي
٥. الممارسة العملية لرقابة المجلس التشريعي على الأجهزة الأمنية
٦. توصيات

---

\* ممثل الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، باحث ميداني في المنطقة الوسطى من الضفة الغربية (القدس، أريحا، ورام الله) في الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان. كما عمل قبل ذلك كباحث ميداني لنفس الهيئة في منطقة نابلس لمدة ثمان أعوام (١٩٩٨-٢٠٠٥). وهو يحمل درجة البكالوريوس في علم الاجتماع من جامعة بيرزيت.

## ١- تعريف الرقابة البرلمانية

يقصد بالرقابة البرلمانية تلك الرقابة التي يمارسها الجهاز التشريعي المنتخب «البرلمان» على الجهاز التنفيذي من خلال الإطلاع على أعمال السلطة التنفيذية وسياساتها العامة ومدى التزامها بها ونتائج وانعكاسات تلك السياسات على المواطنين.

ونجاعة تلك الرقابة، تعتبر في حد ذاتها مقياساً هاماً لمدى كفاءة البرلمان، ومؤشراً على درجة الديمقراطية في المجتمع.

## ٢- شروط الرقابة البرلمانية الناجحة

**الشرط الأول:** فتنى يتعلق بالمجلس البرلماني ذاته، أي توفير الإطار القانوني والإمكانيات المادية والبشرية التي توضع تحت تصرف النواب للحصول على المعلومات حول السلطة التنفيذية، ورغبة النواب في القيام بالرقابة.

**الشرط الثاني:** يتعلق بالظروف العامة، أي توافر الثقافة السياسية الديمقراطية الملائمة، والحياة السياسية الصحيحة التي تقوم فيها أحزاب نشيطة وإعلام حي وانتخابات حرة وتداول للسلطة ومجتمع مدني فاعل يركز على أوضاع اجتماعية واقتصادية مناسبة.

## ٣- المجلس التشريعي الفلسطيني والرقابة البرلمانية

عند الحديث عن واقع الرقابة البرلمانية الفلسطينية على السلطة التنفيذية بشكل عام أو على الأجهزة الأمنية الفلسطينية بشكل خاص، فإنه لا يمكن قراءة هذا الواقع بمعزل عن الظروف المحيطة بأداء المجلس التشريعي خلال الفترة السابقة وهذه الظروف هي:

١. حادثة التجربة البرلمانية الفلسطينية، وافتقارها إلى وجود ثقافة برلمانية سابقة يمكن الإستناد إليها والإستئناس بها أثناء أداء المجلس لأدواره المنوطة به. إذ لم يراكم الشعب الفلسطيني تاريخياً أية تقاليد أو أعراف برلمانية يمكن للتجربة الحالية أن تركز عليها، وتنطبق حادثة التجربة على الأعضاء وعلى طواقم المجلس الإدارية.

٢. التركيبة الأيديولوجية القائمة لأعضاء المجلس التشريعي، فقد أفرزت الانتخابات التشريعية التي جرت عام ١٩٩٦ سيطرة طيف سياسي واحد على تركيبة المجلس التشريعي، وهو يمثل ذات الطيف الحاكم والمسيطر على السلطة التنفيذية، وغابت المعارضة عن أروقة المجلس التشريعي ولجانه، مما انعكس سلباً على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي بشكل خاص، وحدّ من قدرته على توجيه الحياة السياسية ووضع السياسات العامة بشكل عام.

٣. الظروف السياسية القائمة، وما اكبتها من وجود احتلال إسرائيلي للأراضي الفلسطينية، مما ساهم بشكل أساسي في إضعاف وجود المجلس التشريعي، وفي ذات الوقت إستمرار وجوده لفترة غير محدودة دون إجراء إنتخابات تشريعية.

٤. أدوات الرقابة المتاحة للمجلس التشريعي

## النص القانوني

نصت المادة (٤٧) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة ٢٠٠٣ على أنه «... بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولّى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي».

وتمثّل الأساليب التالية الأدوات الرئيسية لعمل المجلس التشريعي بما يتعلق بالرقابة:

١. توجيه الأسئلة
٢. الاستجواب
٣. دعوة الأشخاص لجلسات الاستماع
٤. تشكيل لجان تقصي الحقائق
٥. حجب الثقة

## ٥- الممارسة العملية لرقابة المجلس التشريعي على الأجهزة الأمنية

يمكن تقسيم مراحل أداء المجلس التشريعي بما يتعلق بالرقابة إلى ثلاث مراحل أساسية:

أولاً: الدورات الأربع الأولى مارس ١٩٩٦ - مارس ٢٠٠٠ (من الدورة الأولى وحتى الرابعة):

تميزت العلاقة ما بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية على مدار الدورات الأربع الأولى بتدني الرقابة التشريعية على السلطة التنفيذية من جهة، واللامبالاة من جانب السلطة التنفيذية تجاه المجلس التشريعي الفلسطيني من جهة ثانية، حيث صدر على مدار الفترة المذكورة العديد من قرارات المجلس التشريعي التي لم يتم تنفيذها، في ظل عدم المصادقة أيضاً على العديد من القوانين التي أقرها المجلس التشريعي، ورغم صدور تلك القوانين حكماً بموجب آلية إقرار القوانين الواردة في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، إلا أن السلطة التشريعية لم تتمكن من إلزام السلطة التنفيذية بنشر تلك القوانين في الجريدة الرسمية الفلسطينية.

ومن خلال قراءة الوسائل الرقابية التي استخدمها المجلس التشريعي للرقابة على الأجهزة الأمنية الفلسطينية، نلاحظ أنه عدد الأسئلة التي وجهها أعضاء

في المجلس التشريعي خلال دورات المجلس الأربع الأولى لمسؤولين في الأجهزة الأمنية الفلسطينية لم تتجاوز الخمس أسئلة فقط، ونشير هنا إلى وجود تضارب في الأداء الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني فيما يتعلق بهذه الأداة الرقابية، ففي الوقت الذي سمح لأعضائه بتوجيه أسئلة إلى مسؤولين في الأجهزة الأمنية في الدورة الثانية للمجلس على الرغم من تبعية تلك الأجهزة لرئيس السلطة الفلسطينية، نجد أن رئاسة المجلس التشريعي قد امتنعت في الجلسة الخاصة التي عقدت بتاريخ ١٧/١١/١٩٩٩، عن إتاحة المجال لتوجيه السؤال لرئيس الهيئة العامة للبتروول، وذلك على أساس أن الهيئة تتبع رئيس السلطة التنفيذية مباشرة. الأمر الذي أبقاها بمنأى عن المساءلة البرلمانية، بالرغم من أن الأصول البرلمانية تقتضي شمول المساءلة لجميع نشاطات السلطة التنفيذية. وقد يكون هذا السبب في عدم لجوء أعضاء المجلس التشريعي لتوجيه الأسئلة مرة أخرى إلى مسؤولين في الأجهزة الأمنية الفلسطينية.

كما لم يستدع المجلس التشريعي الفلسطيني خلال دوراته الأربع الأولى أيّاً من مسؤولي الأجهزة الأمنية لجلسات استماع، في ظل إعتبار تلك المرحلة التي سبقت اندلاع انتفاضة الأقصى هي المرحلة الأكثر بروزاً في تسجيل إنتهاكات جسيمة من قبل الأجهزة الأمنية بحق مواطنين فلسطينيين، وورود العديد من الشكاوى على ممارسات تلك الأجهزة، بما في ذلك اعتداءاتها على بعض أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، واتخاذ المجلس بشأنها قرارات عدة لم ينفذ أي منها.

أما الأداة الرقابية الأبرز، وهي تلك المتعلقة بتشكيل لجان للتحقيق في إنتهاكات جسيمة من قبل الأجهزة الأمنية بحق مواطنين فلسطينيين، سواءً تلك التي حققت فيها إحدى لجان المجلس الدائمة أو تم تشكيل لجان تحقيق خاصة بها، فيمكن إعتبارها الأداة الأبرز والأكثر إستخداماً من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني لمساءلة ومراقبة الأجهزة الأمنية.

فيما يتعلق بالأداة الرقابية المتعلقة بحجب الثقة عن الحكومة أو أحد الوزراء، فالنطاق الأبرز الذي يمكن أن تندرج فيه ضمن هذه الدراسة هو طلب حجب

الثقة عن وزير الداخلية بسبب انتهاكات من قبل الأجهزة الأمنية التي من المفترض أن تتبع له، أو حجب الثقة عن الحكومة ككل لوجود تلك الانتهاكات، ولما كانت وزارة الداخلية طيلة فترة الدورات الأربع الأولى ممثلة بشخص رئيس السلطة الفلسطينية، فقد أعاق ذلك تماماً وجود رقابة فاعلة على الأجهزة الأمنية من خلال محاسبة شخص واحد يقف على رأس الهرم المكوّن لها، ولم تتعد الرسائل التي كان يرسلها المجلس التشريعي لرئيس السلطة للبحث أو التحقيق في قضايا متعلقة بانتهاكات الأجهزة الأمنية عن كونها رسائل طلبات، ولا يمكن بأي حال وصفها بأدوات للرقابة والمحاسبة التشريعية.

ويضاف إلى هذا موضوع تعدد الأجهزة الأمنية الفلسطينية إلى ما يزيد عن الثمانية أجهزة مختلفة في تلك الفترة، وضعف التنسيق وتعدد المرجعيات حتى داخل الجهاز الأمني الواحد. فبعض الأجهزة الأمنية يوجد لها قيادتين منفصلتين في الضفة الغربية وقطاع غزة دون وجود تنسيق كبير بينهما. ولذا فقد تخلّى المجلس التشريعي الفلسطيني عن استخدام هذه الأداة المحاسبية على الرغم من ثبوت تورط قادة في الأجهزة الأمنية في انتهاكات جسيمة لحقوق مواطنين فلسطينيين، كما وردت في الجدولين السابقين.

مع نهاية الدورة الرابعة للمجلس التشريعي الفلسطيني كانت انتهاكات الأجهزة الأمنية قد طالت جوانب مختلفة من حقوق وحرّيات المواطنين، ابتداءً من الحق في الحياة، إلى الحق في الحرية والأمان الشخصي والحق في حرية التنقل. وأغلب هذه الانتهاكات ارتكبت بدوافع سياسية بعيداً عن أي اعتبار قانوني، الأمر الذي يكشف عن إشكال سياسي في عمل السلطة التنفيذية، يتمثل في تغليب المصلحة السياسية على سيادة القانون حتى لو أدى ذلك إلى انتهاك حقوق المواطنين وحرّياتهم

ثانياً: الدورات الأربع الثانية مارس ٢٠٠٠ - مارس ٢٠٠٤

(من الدورة الخامسة وحتى الثامنة - في ظل إنتفاضة الأقصى)

مع انطلاق إنتفاضة الأقصى في التاسع والعشرين من سبتمبر ٢٠٠٠ وما رافقها

من إغلاق قوات الاحتلال للأراضي الفلسطينية المحتلة إغلاقاً شاملاً، زاد الأمر تعقيداً بالنسبة لأداء المجلس التشريعي، الأمر الذي أدى، إلى تعطيل المجلس التشريعي وشلّه بشكل كامل، بعد أن أصبح من الصعوبة بمكان أمام المجلس في أن يعقد جلساته بانتظام وبكامل هيئته، نتيجة لحرمان أعضائه من التحرك بين غزة والضفة الغربية لحضور الجلسات المنعقدة في كلا المنطقتين. هذا إلى جانب حرمانهم من التحرك بين المدن، والقرى، والمخيمات الفلسطينية.

ومن خلال قياس الأداء الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني على الأجهزة الأمنية خلال دورته الأولى في ظل إنتفاضة الأقصى «الدورة الخامسة له»، فمن الممكن القول أن تلك الدورة كانت الأسوأ في تاريخ مسيرة المجلس التشريعي السابقة. فبعدما كانت المعوقات التي يواجهها المجلس في أدائه لعمله، خلال دوراته الأربع السابقة، تقتصر على المعوقات الذاتية، شهدت الدورة الخامسة معوقات أخرى موضوعية تفاعلت مع تلك المعوقات الذاتية، لكي تحدث شللاً شبه كامل للمجلس التشريعي، حيث افتقد المجلس ولجانه القدرة على عقد جلسات بصورة منتظمة وبكامل النصاب القانوني، الأمر الذي أدى إلى توقف عمل المجلس الخاص بالتشريع، المحاسبة، والرقابة. ولكي يصبح المجلس مجرد نواب يقومون بمهام خاصة وبمبادرات فردية كل حسب دائرته.

وفي الوقت الذي شهدت فيه الدورة الخامسة للمجلس التشريعي الفلسطيني تراجعاً في الأداء الرقابي للمجلس بشكل مطرد، نجد أن هذا الأداء أصيب بالشلل خلال الدورة السادسة للمجلس التشريعي، إذ لم يرق المجلس بالدور الرقابي المطلوب بالحد الأدنى الذي كان موجوداً خلال دوراته الأولى، على الرغم من حساسية الظروف التي مرّ بها الشعب الفلسطيني حينها، والتي تقتضي تعزيز الرقابة على أداء السلطة التنفيذية. فعلى الرغم من استخدام المجلس التشريعي خلال الدورات السابقة أداة توجيه الأسئلة للسلطة التنفيذية حول موضوعات تتعلق بأداء الحكومة بكثرة، غير أن المجلس لم يستخدم هذه الأداة الرقابية خلال دورته السادسة مطلقاً، كما لم يرق المجلس التشريعي خلال تلك الدورة بتوجيه لوم للحكومة، أو بإجراء استجواب لأحد الوزراء أو



المسؤولين، أو بطرح حجب الثقة عن الحكومة، ولم تعقد أية جلسة استماع عامة تعالج قضايا جوهرية تمس حياة المواطنين، والتي يمكن للمجلس اتخاذ قرارات أو وضع تشريعات بشأنها. وكل ما فعله المجلس التشريعي خلال دورته السادسة هو تشكيل لجنتي تحقيق في أحداث الجامعة الإسلامية في قطاع غزة وأحداث مدينة جباليا، وعدا ذلك لم يُصر إلى تشكيل أي لجنة تحقيق في إنتهاكات الأجهزة الأمنية خلال دورات المجلس الأربع اللاحقة (من الخامسة وحتى الثامنة).

لكن في المقابل، شهدت الدورة السابعة مستجدات كثيرة انعكست على أداء السلطة التنفيذية، فقد أدت الإعتداءات الإسرائيلية المتكررة الى تدمير معظم مقرات الوزارات والأجهزة الأمنية والسجون. كما مورست على السلطة التنفيذية ورئيسها ضغوط داخلية وخارجية للقيام بإصلاحات أمنية ومالية وإدارية. وقد قامت السلطة التنفيذية فعلاً باتخاذ بعض الخطوات لمأسسة عملها وإصلاح حالها. تمثلت أهم محاولات الإصلاح في مصادقة الرئيس على القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية، وإعادة تشكيل مجلس الوزراء، وضع خطة عمل الحكومة في ٢٣/٦/٢٠٠٢، وخطة عمل لاحقة في ٢٨/١٠/٢٠٠٢، وتحديد موعد الانتخابات الرئاسية والتشريعية.

هذا وأقرت الحكومة خلال الدورة السابعة للمجلس التشريعي دمج أجهزة الأمن الوقائي والشرطة والدفاع المدني بجميع إداراتها وممتلكاتها ومعداتها بوزارة الداخلية بتاريخ ٢٧/٦/٢٠٠٢. وتم فعلاً استبدال قادة هذه الأجهزة الثلاثة بمسؤولين جدد. لكن السلطات الفعلية على هذه الأجهزة ظلت بيد رئيس السلطة الوطنية، هذا الى جانب سيطرته على الأجهزة الأمنية الأخرى، بحكم رئاسته لمجلس الأمن القومي (والذي أعيد تشكيله في مطلع شهر تشرين أول ٢٠٠٣). كما اتخذت بعض الخطوات على صعيد إعادة ترتيب الوضع المالي لأفراد الأجهزة الأمنية. إذ تم رفع رواتبهم عن طريق تغيير سعر الصرف الرسمي للدولار من ٣,٧ الى ٤ شيكل. كما تم خلال العام تحويل رواتب أفراد أجهزة الشرطة، الأمن

الوقائي، المخابرات العامة، والدفاع المدني الى حساباتهم الشخصية في البنوك، بعد أن كانت تدفع لقيادة هذه الأجهزة، الذين يتولون بدورهم عملية الصرف. وقد شمل هذا التغيير ٢٣ ألف موظف أمني. لكن لم يصدر أي تشريع ينظم عمل أي من الأجهزة الأمنية.

ومع بداية الدورة الثامنة للمجلس التشريعي الفلسطيني واستجابة لمطالب الإصلاح الداخلية والدولية، فقد تم تعديل القانون الأساسي الفلسطيني واستحداث منصب رئيس الوزراء، كما تخلى رئيس السلطة التنفيذية للمرة الأولى عن حقيبة وزارة الداخلية التي ضمها رئيس الوزراء إليه في حكومته التي حازت على ثقة المجلس التشريعي في ٢٠٠٣/٤/١٨. لكن في المقابل لم يتخل رئيس سلطة التنفيذية عن الصلاحيات الأمنية ولم ينقل مسؤولية الأجهزة الأمنية إلى وزير الداخلية، وهو الأمر الذي أدى فيما بعد إلى تفاقم الأزمة بين رئيس السلطة التنفيذية ورئيس الوزراء، والتي أدت في النهاية إلى تقديم حكومة أبو مازن لاستقالتها في ٢٠٠٣/٩/٦.

خلال الدورة الثامنة لم يشكل المجلس التشريعي أية لجنة تحقيق خاصة أو أي لجنة تقصي حقائق في انتهاكات الأجهزة الأمنية، أو اللجوء إلى الإستجواب، كما لم يستخدم المجلس أداة حجب الثقة ولم يلوح بها في إطار تأثيره على السلطة التنفيذية. كما استمر خروج الأجهزة الأمنية عن نطاق الرقابة التشريعية الدنيا المتعلقة بطرح الأسئلة.

على الرغم من ترهل الأداء الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني على الأجهزة الأمنية خلال دوراته الأربع الأولى، إلا أنه وبالمقارنة مع الأداء الرقابي للمجلس على تلك الأجهزة خلال دوراته الأربع اللاحقة، يمكن القول أن الدورات الأولى للمجلس التشريعي كانت أفضل بكثير من حيث الكم المستخدم للأدوات الرقابية من الدورات اللاحقة، إذ شهدت الدورات الأولى للمجلس توجيه خمسة أسئلة لقيادة في الأجهزة الأمنية، كما تم تشكيل أكثر من عشرة لجان تحقيق وتقصي حقائق في قضايا متعلقة بانتهاكات الأجهزة

الأمنية لحقوق المواطنين، إضافة إلى التلويح بحجب الثقة عن الحكومة نتيجة تفاقم قضية المعتقلين السياسيين، في حين لم تشهد الدورات الأربع اللاحقة للمجلس التشريعي اللجوء إلى أي وسيلة رقابية على الأجهزة الأمنية عدا عن تشكيل لجنتي تحقيق فقط لم تستكمل مهامها المطلوبة منها، فيما لم يتم اللجوء إلى استجواب أي مسئول أمني في جميع دورات المجلس المذكورة.

ثالثاً: الدورة التاسعة للمجلس التشريعي الفلسطيني، مارس ٢٠٠٤ - مارس ٢٠٠٥:

ما يميّز الدورة التاسعة للمجلس التشريعي الفلسطيني على صعيد الرقابة البرلمانية هو تشكيل لجنة خاصة بالإصلاح في المجلس التشريعي هدفها الإصلاح الإداري والأداء الرقابي للمجلس التشريعي على السلطة التنفيذية، حتى يتمكن المجلس من المطالبة بالإصلاح في إطار السلطة التنفيذية في جميع المجالات. وكان من المنتظر أن تقدم هذه اللجنة تقريرها الى لجنة شؤون المجلس، ليتم إحالته الى رئاسة المجلس التشريعي في نهاية عام ٢٠٠٤، إلا أن اللجنة لم تقدم تقريرها الى لجنة شؤون المجلس في الموعد المحدد.

كما تميّزت ذات الدورة بتشكيل لجنة الاصلاح في السلطة التنفيذية مكونة من عدد من أعضاء المجلس التشريعي لدراسة وضع السلطة الوطنية في كافة المجالات، وذلك في أعقاب حالة الفلتان الأمني التي تفاقمت خلال عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤. تطرقت هذه اللجنة في تقريرها المقدم للمجلس التشريعي بتاريخ ١٨/٨/٢٠٠٤، الى كافة المجالات، نذكر منها: توحيد الأجهزة الأمنية، الوضع المالي والاداري للسلطة، وإصدار القوانين المتعلقة بزيادة الشفافية والنزاهة ونشرها. ورغم تقديم تقريرها المذكور الى السلطة التنفيذية، إلا أنه لم يتحقق أي شيء مما طالبت به حتى تاريخ كتابة هذا التقرير.

وقد شهدت الدورة التاسعة للمجلس التشريعي الفلسطيني تطوراً ملموساً في الأداء الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني، فقد برز توجيه الأسئلة كنوع من رقابة المجلس التشريعي على أعمال السلطة التنفيذية بشكل لافت للنظر. فقد تم خلال تلك الدورة توجيه « ٦٧ » سؤالاً. على الرغم من استمرار عدم توجيه أي سؤال للأجهزة الأمنية الفلسطينية، لكن المجلس التشريعي في المقابل لجأ إلى وسيلة أفضل في مساءلة الأجهزة الأمنية، تمثلت في جلسات الاستماع، إذ عقدت لجنة الرقابة العامة وحقوق الانسان عدة جلسات استماع مع وزير الداخلية وعدد من رؤساء الأجهزة الأمنية التابعة لوزارة الداخلية، نوقش خلالها عدة مسائل متعلقة بالوضع الأمني. فبتاريخ ١٦/١٠/٢٠٠٤ وبمشاركة لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي عقدت جلسة استماع مع وزير الداخلية. أعقبها جلة إستماع أخرى مع الوكيل المساعد لوزارة الداخلية في ١٤/١٢/٢٠٠٤، وبتاريخ ٢٦/١٢/٢٠٠٤ عقدت جلسة استماع أخرى مع مدير عام الشرطة الفلسطينية. وبتاريخ ٢٦/١٢/٢٠٠٤ عقدت جلسة استماع مع مدير عام الدفاع المدني حول علاقة جهاز الدفاع المدني مع وزارة الداخلية وأسباب قصوره عن أداء واجباته في بعض الأحيان، كما عقدت بتاريخ ٢/١/٢٠٠٥ لجنتي إستماع مع رئيسي جهاز الأمن الوقائي في المحافظات الشمالية والجنوبية.

ومن هنا نلاحظ تطوراً حقيقياً للرقابة التشريعية على الأجهزة الأمنية، وهي تعود بشكل أساسي إلى قرار رئيس السلطة الوطنية دمج كافة الأجهزة الأمنية في ثلاثة أجهزة: جهاز الأمن الوطني، الأمن الداخلي (أجهزة الشرطة، الأمن الوقائي، والدفاع المدني) بحيث يتبع كلا الجهازان إلى وزارة الداخلية، وجهاز المخابرات العامة الذي بقي تحت سيطرة وتبعية رئيس السلطة الوطنية، ولا يتبع أية جهة تنفيذية، يمكن مساءلتها أمام المجلس التشريعي الفلسطيني.

لكن مع نهاية الدورة التاسعة للمجلس التشريعي كانت لا تزال هناك ثمانية أجهزة فلسطينية عاملة دون أن يتم توحيدها بشكل فعلي، كما ظلت العلاقة المالية والإدارية بين هذه الأجهزة غير واضحة. كما لم تضح حقيقة هيكلية

هذه الأجهزة، وليس هناك ما يشير إلى اندماجها في ثلاثة أجهزة بالمعنى الدقيق. وبالرغم من إصدار رئيس السلطة الوطنية عدة قرارات خاصة بهيكلية الأجهزة الأمنية، والمسؤولين عنها، وأصبحوا جميعاً يقبضون رواتبهم من البنوك اعتباراً من شهر آذار ٢٠٠٤، إلا أنه ليس هناك ما يفيد استقرار حال هذه الأجهزة، من حيث هيكليتها، تبعيتها، والمسؤولين عنها. كما ظلت العلاقة بين هذه الأجهزة ومجلس الأمن القومي غير واضحة، سواء في هيكلها، أو في طبيعة الدور المناط بكل منها.

لكن على المستوى القانوني، فقد اتخذ مجلس الوزراء الفلسطيني قراراً بتاريخ ١٧/١١/٢٠٠٤ يقضي بتقديم مشاريع قوانين خاصة بجهازَي الشرطة والمخابرات العامة إلى المجلس التشريعي، وقد تم تقديم أربعة مشاريع إلى المجلس التشريعي هي (مشروع قانون التقاعد العسكري، مشروع قانون المخابرات، مشروع قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، مشروع قانون الأمن الوطني)، وفي المقابل أصدر مجلس الوزراء بتاريخ ٢/٣/٢٠٠٤ قراراً يأمر فيه وزير المالية باتخاذ الترتيبات اللازمة لتحويل رواتب كافة الأجهزة الأمنية إلى البنوك.

ويشير الجدول التالي إلى توزيع أدوات الرقابة التي تم اللجوء إليها من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني خلال دوراته التسعة منذ بداية وجوده لمراقبة ومساءلة الأجهزة الأمنية الفلسطينية عن الانتهاكات التي ارتكبتها بحق مواطنين فلسطينيين:

نوع وسيلة المراقبة (خاص بالأجهزة الأمنية)	العدد (من الدورة الأولى إلى الخامسة)	العدد (من الدورة السادسة إلى الثامنة)	العدد الدورة التاسعة	العدد الإجمالي
السؤال	٥	٠	٠	٥
الإستجواب	٠	٠	٠	٠
جلسات الإستماع	٠	٠	٦	٦
لجان التحقيق وتقصي الحقائق	١٠	٢	٢	١٤
سحب الثقة أو التهديد بها	١	٠	٠	١

## توصيات

- ◆ التأكيد على أهمية تفعيل المجلس التشريعي لدوره الرقابي، واستعمال آليات المساءلة البرلمانية الممنوحة له حسب تدرجها، لأخذ موقعه الصحيح بين السلطات الثلاث، وألا يقتصر عمله على إصدار توصيات لا يتم تنفيذها أو توجيه اللوم فقط، دون استعمال أداة الاستجواب وحجب الثقة. والتأكد من قيام الجهات الحكومية المختلفة بواجباتها القانونية في التحقيق في حوادث سوء استخدام السلاح والكشف عن المتسببين في وفاة مواطنين أو جرحهم ومعاقبتهم وفقاً للقانون.
- ◆ التأكيد على ضرورة إعلان نتائج التحقيق التي توصلت إليها اللجان المشكلة من قبل المجلس التشريعي للتحقيق في الانتهاكات الأمنية، لما لذلك من أهمية في إقناع الجمهور والمتضررين أو ذويهم بجدية المجلس التشريعي في متابعة هذه القضايا ومعاقبة المتسببين في حدوثها.
- ◆ ضرورة المسارعة في إقرار مشاريع القوانين الخاصة بالأجهزة الأمنية، والعمل على توحيدها بصورة فعلية ودمجها جميعاً بما فيها جهاز المخابرات العامة تحت لواء وزارة الداخلية، إذ لا يجوز أن يخرج أحد من نطاق المساءلة البرلمانية.
- ◆ تؤكد الهيئة على ضرورة أن تعمل السلطة التنفيذية بجدية على تطبيق التشريعات والأنظمة والتعليمات المتعلقة بحمل واستخدام الأسلحة، خاصة قانون الأسلحة النارية والذخائر، والتعليمات المتعلقة بإطلاق النار، والتعليمات التي تمنع أفراد الأجهزة الأمنية من حمل السلاح خارج أوقات الدوام.

- ◆ توصي الهيئة السلطة التنفيذية بما فيها مسئولية وقادة الأجهزة الأمنية الفلسطينية بالتحلي بروح التعاون البناء مع المجلس التشريعي الفلسطيني، بدلاً من الوقوف كخصم ضده واعتراض عمله في كثير من الأحيان، خاصة في ظل الظروف الأمنية المعقدة التي تمر بها المؤسسة الفلسطينية ككل، وصولاً إلى تحقيق إصلاح تلك المؤسسة وأجهزتها الحكومية، لتحقيق المصلحة العامة.
- ◆ توصي الهيئة بالإسراع في إصدار القانون الخاص بها من قبل المجلس التشريعي لما لذلك من تفعيل لدورها في الرقابة على الأجهزة الأمنية والعسكرية.
- ◆ توصي الهيئة بأن يتم تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني بما يتعلق بخطط الإصلاح الأمني.

\* \* \*