



رولاند فريديريك
أرنولد ليتهود

المدخل إلى إصلاح القطاع الأمني في فلسطين

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية
على القوات المسلحة



مركز جنيف للرقابة الديمقراطية
على القوات المسلحة

تحرير: رولاند فريديريك وأرنولد ليتهولد

المدخل إلى إصلاح القطاع الأمني
في فلسطين

المحرران

رولاند فريديريك وأرنولد ليتهولد

المساعدة في التحرير

جوناس لويتشر

ترجمة

ياسين نور الدين السيد

تصميم الغلاف والايخراج الفني

واثل دويك

حقوق الطبع

جميع الحقوق محفوظة. لا يجوز إنتاج أي جزء من هذا الكتاب أو تخزينه بأية وسيلة من وسائل الطباعة أو إرساله عبر أية وسيلة من الوسائل الإلكترونية أو العادية أو من خلال التصوير أو التسجيل أو أية وسيلة أخرى دون الحصول على موافقة خطية مسبقة من مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. ويجوز توزيع هذا الكتاب شريطة أن لا يتم إقراضه أو بيعه أو إعارته بغرض الاتجار به أو التربح منه. كما لا يجوز إعادة طباعة الكتاب أو تعديل غلافه الأصلي دون الحصول على موافقة مسبقة من الناشر ودون أن يكون هناك شرط يشتمل على هذا الشرط في حال قيام أي ناشر لاحق بنشره.

إخلاء طرف

ينشر مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة الدراسات والتقارير والمؤلفات التي تحظى بالاهتمام والدراسة لدى الجمهور العام حول حكم القطاع الأمني. وتعبّر وجهات النظر والآراء المنشورة في هذا الكتاب عن آراء أصحابها، وهي لا تعكس بالضرورة رأي مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة أو الجهات التي تقوم على رعايته أو محرري هذا الكتاب، ما لم يتم التصريح بخلاف ذلك.

ISBN

٩٧٨-٩٢-٩٢٢٢-٠٦٢-٤

الناشر

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، جنيف

النسختان الأصليتان

الإنجليزية والعربية، جنيف ورام الله، ٢٠٠٧.

صورة الغلاف

كيستون (© Keystone)، ٢٠٠٧

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

يعمل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة على تعزيز مبدأ الحكم الرشيد وإصلاح القطاع الأمني. كما يُعد المركز الأبحاث حول أفضل الممارسات المتبعة في هذا المجال ويشجع على نشر المعايير المرعية على المستويين المحلي والدولي، كما يقدم المركز التوصيات السياسية والاستشارات والمساعدات في هذا المجال للعديد من دول. ويضم شركاء مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة الحكومات والبرلمانات ومؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الدولية.

يمكنكم زيارة موقعنا على شبكة الإنترنت: www.dcaf.ch

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة.

شارع Chantepoulet 11، صندوق بريد: 1360، CH - 1211،

جنيف 1، سويسرا

هاتف: +41 22 777 41 22؛ فاكس: +41 22 777 41 05

البريد الإلكتروني: info@dcaf.ch

قائمة المحتويات

- ٧ المقدمة
رولاند فريديريك وأرنولد ليتهولد
- ٢٩ الإطار القانوني لحكم القطاع الأمني الفلسطيني
عاصم خليل
- ٤٧ إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية الفلسطينية
أحمد حسين
- ٨١ الرقابة المدنية الديمقراطية على قطاع الأمن الفلسطيني
ماجد عاروري ومأمون عتيلي
- ١٠١ الإصلاح الأمني وارتباطه بالإصلاح القضائي: الحلقة المفقودة
معن إدعيس
- ١٢١ الجماعات المسلحة غير النظامية وحكم القطاع الأمني
محمد نجيب ورولاند فريديريك
- ١٥٧ التحدي الذي يواجه حماس: تعزيز الشفافية والمساءلة
غازي أحمد حمد
- ١٧٣ المدخل إلى إصلاح القطاع الأمني في فلسطين
رولاند فريديريك وأرنولد ليتهولد
- ١٨٧ الملحق
- ١٨٩ الملحق (أ): الأجهزة الأمنية في فلسطين
- ١٩٣ الملحق (ب): تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني حول الوضع الأمني في الأراضي الفلسطينية ودور السلطات المسؤولة عن الأمن الداخلي فيها (أيار/ مايو ٢٠٠٥)
- ٢٠١ الملحق (ج): تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني حول الوضع الأمني غير المستقر في المناطق الخاضعة لسيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية

المقدمة

رولاند فريديريك وأرنولد ليتهولد

بموجب اتفاقية أوسلو الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل في عام ١٩٩٤، تم تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية التي منحت نطاقاً محدوداً من الحكم الذاتي في الأراضي الفلسطينية. ومنذ ذلك التاريخ، احتلت مسألة الأمن صلب العلاقات الفلسطينية الإسرائيلية؛ حيث ركزت جميع الاتفاقيات التي أبرمت بين الفلسطينيين والإسرائيليين خلال الفترة الانتقالية حتى عام ١٩٩٩ على هذه المسألة الجوهرية. وأصبح الأمن يمثل حجر الزاوية التي تركز عليه جميع المبادرات الدبلوماسية وخطط السلام التي أطلقت في المنطقة تحت رعاية دولية، كما احتل هذا الجانب حيزاً كبيراً من أدبيات الخطاب العام.

لم تشرع السلطة الوطنية الفلسطينية في إصلاح قطاعها الأمني إلا في مرحلة متأخرة. وقد تداخلت السمات العامة والمفاهيم والاهتمامات، التي تميز الصراع الإسرائيلي-الفلسطيني، في تشكيل ملامح الجدل القائم حول إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني. ولذلك، يحمل مفهوم «إصلاح القطاع الأمني» معانٍ شتى بالنسبة لمختلف الأطراف المعنية؛ حيث ينظر إليه غالبية الفلسطينيين كأداة ضرورية تُفضي إلى إنشاء قطاع أمني متكامل يتولى تنفيذ الوظائف المنوطة به على أكمل وجه، ويضمن حمايتهم من الاقتحامات والاجتياحات التي تنفذها القوات الإسرائيلية داخل تجمعاتهم السكانية، ويؤسس القاعدة اللازمة لإقامة الدولة الفلسطينية وبسط سيادتها على إقليمها. وبدورها، تنظر إسرائيل إلى إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني باعتباره وسيلة تزيد من مستوى الأمن الذي تنعم به. ولذلك، تتوقع إسرائيل أن تتمخض هذه العملية عن إنشاء منظومة أمنية تكفل نشر الأمن والمحافظة على النظام في أوساط المجتمع الفلسطيني في الوقت الذي تتسم فيه بدرجة كبيرة من الضعف الذي لا يمكنها معه تشكيل أي خطر على إسرائيل ويتمتع بالقدرة الكافية التي يستطيع من خلالها تقويض «البنية التحتية لما يعرف بالإرهاب». كما تنظر الولايات المتحدة الأمريكية، والعديد من الدول الأوروبية وبعض الدول العربية التي يتقاطع جانب كبير من مصالحها مع إسرائيل إلى إصلاح قطاع الأمن في فلسطين على أنه يمثل عملية تستهدف إعادة بسط الأمن والحفاظ على النظام على نحو ما تحدده اتفاقيات أوسلو. وأخيراً، تشدد بعض الدول الأخرى على أهمية تطبيق مبدأ الحكم الرشيد؛ فبالنسبة لهذه الدول، يمثل قطاع الأمن - الذي تفلح الدولة في حكمه وإدارته - قطاعاً فعالاً وناجحاً. ووفقاً لهذه الواجهة،

يكمن التحدي الذي يواجه إصلاح القطاع الأمني في بناء الأجهزة الأمنية التي تؤدي الوظائف الموكلة إليها بصورة شفافة والتي تخضع في نفس الوقت للمساءلة أمام السلطتين التنفيذية والتشريعية المنتخبتين.

وقد سعت مختلف الدول - وبما يتماشى مع مصالحها - إلى التأثير على إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني من الناحيتين النظرية والعملية، وذلك في اتجاهات متباينة وبدرجات متفاوتة من الشفافية؛ حيث أرسلت بعض الدول بعثات تتولى تقديم المساعدة للأجهزة الأمنية الفلسطينية. كما لوحظ ازدياد أعداد الخبراء الأجانب الذين يقدون إلى الأراضي الفلسطينية لتقديم المساعدة الفنية لبعض أجهزة الأمن هناك. ومن بين الأمور التي لم تحظ بالقدر المطلوب من العناية على هذا الصعيد غياب منظور فلسطيني أصيل حول إصلاح القطاع الأمني واتجاهه، ناهيك عن الإنجازات التي يجري تحقيقها في هذا المضمار والتحديات التي تحول دون إحراز التقدم فيه. وفي هذا السياق، يسعى هذا الكتاب إلى إلقاء الضوء على الخلل الذي يعترى إصلاح قطاع قوات الأمن الفلسطينية من خلال عدد من الفصول التي ألفها خبراء وباحثون ومختصون فلسطينيون في مجال الأمن، والتي يتناول كل منها مختلف جوانب عملية إصلاح هذا القطاع.

وحيث أن جميع هذه الفصول كُتبت قبل شهر حزيران/يونيو ٢٠٠٧، فإن هذا الكتاب يبحث في المشاكل التي تمخضت عن الصراع المسلح الذي اندلع بين حركة المقاومة الإسلامية (حماس) وحركة التحرير الوطني الفلسطيني (فتح)، والذي انتهى بسيطرة حركة حماس الفعلية على مقاليد السلطة في قطاع غزة يوم ١٥ حزيران من ذلك العام. ولا يتطرق الكتاب إلى التغييرات التي طرأت على المساعدات التي تقدمها الدول المانحة منذ ذلك التاريخ. ولكن ذلك لا يعني أن الكتاب يتناول موضوعات قديمة لم تعد تهم القارئ. بل على العكس من ذلك؛ حيث لا يمكننا استيعاب الأحداث التي اندلعت في قطاع غزة وما تلاها من أزمات سياسية دون وضعها وتحليلها في ضوء الإطار العام لحكم قطاع الأمن والمشكلات الهيكلية التي يعاني منها. فهذه الأحداث والأزمات تمثل انعكاساً للحكم هذا القطاع ومرآة له. لذلك، يجب أن تساعد الفصول التي يضمها هذا الكتاب بين دفتيه القارئ على التوصل إلى فهم أفضل للأحداث التي لم تزل الساحة الفلسطينية تشهدها منذ شهر حزيران ٢٠٠٧.

تستند فصول هذا الكتاب في جانب كبير منها على المعلومات الرئيسية التي استقيت من مصادرها الأولية والتي يصعب على الباحثين الأجانب أو غيرهم ممن لا يجيدون اللغة العربية الوصول إليها. كما يهدف هذا الكتاب إلى تحقيق هدفين: أولهما إبراز

وجهاً النظر المحلية حول حكم القطاع الأمني والتركيز على المداخل التي تكفل الوصول إلى إصلاحه؛ وثانيهما إتاحة الفرصة للمستفيدين من حكم القطاع الأمني، وهم الفلسطينيون، للإفصاح عن وجهات نظرهم ورؤيتهم بهذا الخصوص. وبذلك، يأمل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة من خلال هذا الكتاب المساهمة إلى التوصل إلى فهم أفضل للاحتياجات الأمنية التي يريدها الفلسطينيون وللاتجاه الذين يسير عليه قطاعهم الأمني للوصول إلى إصلاحه وتطويره. وإذا كانت المساعدات الدولية المقدمة لإصلاح قطاع الأمن تهدف إلى نشر الاستقرار في الأراضي الفلسطينية على المدى البعيد، فإن الدول التي تقدم تلك المساعدات بحاجة لإدراك هذين الهدفين أكثر من غيرها.^١

المفاهيم والتعريفات

قد يجد القارئ أن المفاهيم والمصطلحات الكثيرة المستخدمة في أدبيات حكم القطاع الأمني مربكة. وهذا الأمر ليس مستغرباً لأن المصطلحات والمفاهيم الرئيسية الموظفة في هذا الحقل تستخدم للدلالة على معانٍ متباينة .

حكم القطاع الأمني

يرتبط مصطلح 'القطاع الأمني' بالعديد من التعريفات المتداخلة التي تشمل عدداً إما صغيراً أو كبيراً من الأطراف المشاركة فيه. فبالمعنى الضيق، يشير 'القطاع الأمني' إلى مؤسسات الدولة المخولة باستخدام القوة فقط. ومن جانب آخر، يقترح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) في تقرير التنمية الإنسانية الصادر عنه سنة ٢٠٠٢ تعريفاً عاماً يتضمن، إلى جانب مؤسسات الدولة، الإدارة المدنية، وهيئات الرقابة، والسلطة القضائية، والجهات القائمة على بسط سلطان القانون والقوات المسلحة غير النظامية ومنظمات المجتمع المدني.^٢

وتتوافق وجهة النظر المتعلقة بالحكم والتنمية مع المعنى العام لمصطلح قطاع الأمن أكثر من غيرها.^٣ فعلى الساحة الفلسطينية، التي تضطلع الجماعات المسلحة غير النظامية فيها بدور مهم على صعيد الأمن وحيث لا تزال الدولة الفلسطينية في طور البناء والتشكيل، يتسم التعريف الضيق لقطاع الأمن فيها بالعجز عن إدراك القوى التي تشكل هذا القطاع. ولذلك، يوظف هذا الكتاب مصطلح 'قطاع الأمن' بمعناه الواسع والشامل. وبالتالي، يتألف قطاع الأمن في فلسطين من خمسة أطراف على الأقل:

١. **الأجهزة المخولة باستخدام القوة:** والتي تتمثل في قوات الأمن الداخلي (وهي قوات الشرطة، والأمن الوقائي، والدفاع المدني والقوة التنفيذية)؛ وقوات الأمن الوطني (بما فيها قوات الشرطة البحرية، والشرطة العسكرية، والاستخبارات العسكرية والارتباط العسكري)؛ والأمن الرئاسي/القوة ١٧؛ والحرس الرئاسي؛ والمخابرات العامة.
٢. **الإدارة المدنية وهيئات الرقابة التي تضم الرئيس:** ورئيس الوزراء؛ ومجلس الأمن القومي؛ والمجلس التشريعي الفلسطيني واللجان المشكلة فيه؛ ووزارات الداخلية والعلاقات الخارجية والتخطيط؛ وأنظمة القضاء العشائري؛ والسلطات التي تتولى الإدارة المالية (وهي وزارة المالية وديوان الرقابة المالية والإدارية)؛ بالإضافة إلى الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
٣. **السلطة القضائية وأجهزة فرض القانون:** وهي تتمثل في المحاكم النظامية (محاكم الصلح، ومحاكم البداية، ومحاكم الاستئناف والمحكمة العليا)؛ والمحكمة الدستورية العليا؛ والمحكمة الجنائية العليا؛ والمحاكم الإدارية؛ والمحاكم الشرعية؛ والمحاكم العسكرية؛ ومجلس القضاء الأعلى؛ ووزارة العدل؛ ومراكز الإصلاح والتأهيل؛ ودوائر المباحث الجنائية؛ والنيابة العامة ونظام القضاء العشائري.
٤. **قوات الأمن غير النظامية:** وهي كتائب عز الدين القسام (الجناح المسلح لحركة حماس)؛ وكتائب شهداء الأقصى (الجماعات المسلحة التي تنتمي إلى حركة فتح)؛ وسرايا القدس (الجناح المسلح لحركة الجهاد الإسلامي)؛ وكتائب الناصر صلاح الدين (الجناح المسلح للجناح المقاومة الشعبية)؛ وكتائب الشهيد أبو علي مصطفى (الجناح المسلح للجبهة الشعبية لتحرير فلسطين) وكتائب المقاومة الوطنية (الجناح المسلح للجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين).
٥. **منظمات المجتمع المدني غير الحكومية:** وهي تشمل المؤسسات المهنية (مثل نقابة المحامين الفلسطينيين، والاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، والاتحاد العام للصناعات الفلسطينية، واتحاد لجان الإغاثة الطبية الفلسطينية)؛ ووسائل الإعلام (مثل صحيفتي القدس والأيام، ووكالة معا الإخبارية ووكالة رامتان للأنباء)؛ ومراكز الأبحاث (مثل معهد الأبحاث التطبيقية في القدس (أريج)، ومركز بيسان للبحوث والإنماء، والجمعية الفلسطينية

الأكاديمية للشؤون الدولية (PASSIA)، والمركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية والمجلس الفلسطيني للعلاقات الخارجية)؛ والمنظمات التي تعمل في مجال التأثير في السياسات (مثل مؤسسة الحق - القانون في خدمة الإنسان، ومؤسسة الضمير لرعاية الأسير وحقوق الإنسان، ومعهد نلسون مانديلا لحقوق الإنسان والأسرى السياسيين، ومركز الميزان لحقوق الإنسان والمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان)؛ والمؤسسات الدينية (كالمجلس الإسلامي الأعلى، ولجان الزكاة والجمعيات الخيرية الدينية) إلى جانب عدد آخر من المنظمات غير الحكومية (كالمراكز التي تعنى بتنمية المجتمع، ومراكز المرأة والمنظمات غير الحكومية الناشطة في مجالات البيئة والصحة). كما تضم هذه الفئة الجامعات (كجامعة بيرزيت، وجامعة القدس، وجامعة النجاح الوطنية، والجامعة الإسلامية وجامعة الأزهر في غزة)°.

وفي الحالة الخاصة بالأراضي الفلسطينية، قد يمكننا أن يضيف القوة القائمة بالاحتلال، وهي إسرائيل وقطاعها الأمني، كفتة أخرى من الأطراف الخارجية التي تفرض تأثيرها على القطاع الأمني في فلسطين. وحيث أصبح الغموض والضبابية سيدا الموقف في الفصل بين الأطراف الفلسطينية والدولية على الصعيد الأمني، فمن المفيد هنا الإشارة إلى الولايات المتحدة الأمريكية وغيرها من الدول التي تشارك في تجهيز قوات الأمن الفلسطينية وتدريب أفرادها.

حكم القطاع الأمني

يشير مصطلح «حكم القطاع الأمني» إلى أن الأمن لم يعد حكراً على الدولة ومؤسساتها؛ فقد أضحت هذا القطاع يضم العديد من الأطراف التي لا تتبع الدولة أو تمثلها. وبطبيعته، يتقاطع حكم قطاع الأمن مع القطاع الأمني ومبدأ الحكم الرشيد؛ حيث تعتبر الشفافية والمساءلة والمشاركة شروطاً أساسية لتحقيق مبدأ الحكم الرشيد. ولذلك، يتمثل الافتراض الضمني هنا بأن قطاع الأمن الذي يحظى بحكم صالح يستلزم أكثر من مجرد إنشاء قوات أمنية على قدر عال من التدريب والتجهيز، بل يقتضي تطبيق مبدأ الشفافية في القرارات التي تتخذ في الشؤون الأمنية، كما يستدعي إعداد إطار للمساءلة يتم بموجبه إخضاع الأجهزة الأمنية والحكومة للمساءلة أمام المواطنين و/ أو ممثليهم المنتخبين. وبالإضافة إلى ذلك يلزم لقيام مثل هذا القطاع توفر دعم يقوم على أساس قاعدة عريضة في المجتمع للسياسات التي يقوم على تنفيذها، مما يمكنه من ضم جميع الأطراف ذات العلاقة تحت إمرته. ومن ناحية أخرى، يلقي «حكم قطاع الأمن» الضوء على الهيكليات التنظيمية والأنظمة والعمليات التي توظفها الأطراف

المشاركة في القطاع الأمني - الخاص منها والعام على السواء - في تنسيق مصالحها واتخاذ قراراتها السياسية وتنفيذها.

وعلى ضوء ما تقدم، يركز هذا الكتاب على مسألة حكم قطاع الأمن في الأراضي الفلسطينية فقط، ولا يتطرق إلى الأجهزة الأمنية أو الأطراف المعنية بحكم هذا القطاع في الشتات، كالجماعات المسلحة التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية وغيرها من الفصائل التي كانت أو لا تزال تزاوّل نشاطها في دول كالجرائر ومصر والعراق والأردن ولبنان والسودان وسوريا واليمن.

إصلاح القطاع الأمني

تسبب استمرار الاحتلال العسكري الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية، مع ما رافقه من تصعيد في أعمال العنف والصراع المسلح على مدى السنوات الأربع الماضية، في تدمير البنية التحتية الخاصة بقوات الأمن الفلسطينية. في الواقع، يتحمل الفلسطينيون وحدهم العبء السياسي والمؤسسي لإنشاء قطاع أمني يؤدي وظائفه على النحو المطلوب. وبلاستناد إلى تقييم عمليات التطوير التي طرأت على القطاع الأمني في فلسطين، يمكن وصف هذه المرحلة باعتبارها تشكل تحولاً في هذا القطاع أو إعادة بنائه أو إصلاحه. وما يعيننا من جميع هذه المصطلحات هو تأسيس قطاع أمني، تقوم الجوانب العملية فيه وهيئات الرقابة عليه على أساس مبدأ الحكم الرشيد ويوفر الأمن والعدالة للمواطنين^٦. لذلك، تتألف عملية إصلاح القطاع الأمني من عدة عناصر منها:

- تعزيز مبدأ سيادة القانون وإعداد إطار قانوني قوي يضمن تنفيذ الرقابة الضرورية على هذا القطاع.
- ترسيخ الرقابة الديمقراطية على الأجهزة الأمنية من جانب السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية ومنظمات المجتمع المدني.
- إنشاء قوات أمنية تتمتع بالمهنية (من ناحيتي التدريب والتجهيز).
- إقامة شبكة من العلاقات على المستوى الإقليمي بهدف التعاون في الشؤون الأمنية.
- تعزيز حالات السلم وإنهاء حالة الصراع (من خلال تسوية النزاعات القائمة، وإعداد الأطر الضرورية لبناء السلام وضمان الاستقرار الاقتصادي، وتسريح الجماعات المسلحة، ونزع الأسلحة، وإعادة دمج المحاربين في صفوف المجتمع المدني).

في الأراضي الفلسطينية، تشكل غالبية هذه العوامل مداخل تمكننا من بحث مسألة إصلاح القطاع الأمني، كما تمثل منافذ تمهد السبيل لإحداث تحول في هذا القطاع. ولكن مما تجدر الإشارة إليه أن إصلاح قطاع الأمن الذي يكون النجاح من نصيبه يستلزم تبني منهجية شاملة ومنسجمة، حيث تتكاتف مختلف النشاطات التي تعمل هذه المنهجية على تنفيذها مع بعضها البعض ويساند الواحد منها الآخر وتتميز بترتيبها على نحو يضمن نجاحها. وفي السياق الفلسطيني، تتسبب المغالاة في التركيز على مجموعة محددة من النشاطات بمعزل عن غيرها في الحيلولة دون إحراز التقدم على صعيد إصلاح قطاع الأمن.

حكم القطاع الأمني الفلسطيني وإصلاحه

يحتل حكم القطاع الأمني في فلسطين جانباً كبيراً من التعقيد، كما تتداخل فيه عدة عوامل محلية وإقليمية ودولية. فعلى الصعيد الداخلي، لم يزل هذا القطاع يشهد تحولاً منذ عودة منظمة التحرير الفلسطينية إلى الأراضي الفلسطينية عام ١٩٩٤. وقد زاد من تعقيد المشاكل التي تعترى حكم قطاع الأمن في هذه المنطقة الصراع على السلطة بين حركتي فتح وحماس والعداءات المريرة الناشئة في أوساط حركة فتح، بالإضافة إلى ارتفاع مستوى العنف على المستوى الداخلي.

أما على المستوى الخارجي، فتعمل سلطات الاحتلال الإسرائيلية على وضع العراقيل أمام التقدم على صعيد إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني. فمن خلال تواجد قوات الجيش الإسرائيلي وانتشار المستوطنات، لا تزال إسرائيل تفرض سيطرتها وهيمنتها على القدس الشرقية والضفة الغربية. أما في قطاع غزة، فتواصل إسرائيل سياستها في السيطرة الكاملة على نقاطه الحدودية ومعابره البرية والبحرية ومجاله الجوي، كما تتحكم بالسجل السكاني الخاص بسكانه. ومن جانب آخر، يتسبب عزل الأراضي الفلسطينية عن بعضها البعض وانخفاض مستوى الأمن فيها، بالإضافة إلى الصلاحيات الإدارية والتشريعية المجتزأة التي تمكنت السلطة الوطنية الفلسطينية من ممارستها على قطاع غزة وبعض المناطق في الضفة الغربية في إعاقه عمليات إصلاح قطاع الأمن الفلسطيني.

إن إعادة هيكلة القطاع الأمني وإصلاحه في وضع يشهد صراعاً سياسياً وفي ظل غياب إطار للدولة هي مهمة صعبة بلا شك. ومن أجل تعريف القارئ بحيثيات المسائل المتعلقة بحكم قطاع الأمن في الأراضي الفلسطينية، فمن المفيد عرض نبذة

موجزة حول نشأة أجهزة الأمن التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية وعملها. وفي هذا السياق، يمكن التمييز بين ثلاث مراحل من مراحل تطور هذه الأجهزة منذ تاسيس السلطة الفلسطينية في عام ١٩٩٤.

حكم القطاع الأمني وإصلاحه تحت حكم الرئيس ياسر عرفات (١٩٩٤-٢٠٠٤)

في ظل حكم الرئيس ياسر عرفات الذي دام عشر سنوات، عملت السلطة الوطنية الفلسطينية على إضفاء الصفة المركزية على نظام اتخاذ القرارات من خلال إجراءات اتسمت باحتكار السلطة وحصرها في شخوص أفراد محددين. وفي ظل هذا النظام، كان الرئيس عرفات يمثل قلب السلطة الفلسطينية الذي لا يلقى أي معارضة كانت. وقد اعتمد عرفات على التعاون السياسي والإغراءات المالية ونظام مركزي من الإدارة المحلية لتأمين حكمه وبسط سيطرته.

وكان من بين العناصر المركزية التي يستند إليها نظام حكم الرئيس ياسر عرفات سيطرته المباشرة على الأجهزة الأمنية التابعة للسلطة الفلسطينية التي أنشئت سنة ١٩٩٤ وما بعدها. فقد امتك عرفات زمام هذه الأجهزة بناءً على استراتيجية 'فرق تسد' المعروفة؛ حيث أنشأ أجهزة مختلفة تتداخل صلاحياتها أو تتوازى مع بعضها البعض على الأقل، كما عمل على تغذية المنافسة بين قادة تلك الأجهزة، بحيث يرجع كل منهم إليه باعتباره حكماً يرضى الجميع بحكمه.

وفي مثل هذه البيئة، شهد قطاع الأمن نمواً سريعاً. فبعد إنشائها بوقت قصير، كانت السلطة الوطنية الفلسطينية قد أنشأت عشرة أجهزة أمنية هي: الشرطة المدنية، والدفاع المدني، والأمن الوقائي، وقوات الأمن الوطني، والشرطة البحرية، والشرطة الجوية، والارتباط العسكري، والاستخبارات العسكرية، والأمن الرئاسي (القوة ١٧) والمخابرات العامة.

وباستثناء الأمن الوقائي، تشكلت هذه الأجهزة في معظمها من الوحدات العسكرية التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية التي قدمت من الشتات، كما كانت تمثل أجهزة الأمن الرسمية الخاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية - كقوات الشرطة الجوية والاستخبارات العسكرية - بالمفهوم الوارد صراحةً أو ضمناً في إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكم الذاتي المؤقت (اتفاقية أوسلو الأولى الموقعة في عام ١٩٩٣) والاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية الانتقالية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (اتفاقية أوسلو الثانية المبرمة في عام ١٩٩٥).

ومع نهاية القعد التاسع من القرن الماضي، شرع الرئيس ياسر عرفات في إنشاء أجهزة جديدة للمخابرات الداخلية، كالأمن الخاص والقوات الخاصة، والتي لم تنص الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية على تشكيلها، مما رفع عدد أجهزة الأمن إلى ١٢ جهازاً. وبالإضافة إلى ذلك، كانت العديد من الأجهزة الأمنية تشغل فروعاً مستقلة لها في الضفة الغربية وقطاع غزة، مما يعني أن العدد الحقيقي لأجهزة الأمن التي كان الواحد منها مستقل عن الآخر أعلى بكثير من العدد المعلن. وقد تسببت هذه التشكيلات الأمنية في تضخم كبير في أعداد منتسبيها. فعلى الرغم من أن اتفاقية أوسلو الثانية قد حددت عدد أفراد «قوة الشرطة الفلسطينية» بما لا يتعدى ٣٠,٠٠٠ شرطياً، كان عدد أفراد قوات الأمن الفلسطينية المثبتين في كشوف الرواتب في السلطة الوطنية الفلسطينية يتجاوز ٣٥,٠٠٠ فرداً بحلول عام ١٩٩٦.

بين عامي ١٩٩٤ و ٢٠٠٠، كان أداء أجهزة الأمن التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية يتسم بالتفاوت؛ فقد كانت بعض هذه الأجهزة تعمل بصورة ناجحة وبما يتوافق مع القوانين المرعية - بحسب المعايير الإقليمية - كما تمكنت من فرض الحد الأدنى من سلطان القانون والمحافظة على النظام العام في المناطق (أ)٧، وذلك على الرغم من القيود الجغرافية والتنظيمية التي كان على السلطة الفلسطينية العمل في ظلها. وعلى وجه العموم، اتسم عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية بالتداخل في صلاحياتها ومسؤولياتها والذي كان يرتقي في بعض الأحيان إلى المواجهة المفتوحة بينها، ناهيك عن عدم كفاءتها في أداء العمليات المنوطة بها. وبالإضافة إلى ذلك، شاركت الأجهزة الأمنية التي تتولى مهمات استخباراتية في تنفيذ عمليات القمع السياسي ضد المواطنين، مما أدى إلى تدني ثقة جمهور المواطنين فيها. كما كان غياب الإطار القانوني الخاص بعمل القطاع الأمني وضعف الرقابة التي تمارسها السلطان التشريعية والقضائية عليه السبب في عدم خضوع أفراد الأجهزة الأمنية للمساءلة عن أفعالهم التي تجانب القانون ومحاسبتهم عليها إلا في حالات نادرة.

مع اندلاع الانتفاضة الثانية، أضحى يكتسي حكم قطاع الأمن المزيد من التعقيد. فبين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٢، قامت إسرائيل بتدمير البنية التحتية الخاصة بكافة أجهزة هذا القطاع عن بكرة أبيها، حيث طال ذلك مراكز الشرطة، والثكنات العسكرية، ومراكز التوقيف، والمركبات وأنظمة الاتصالات، مما تسبب في شل قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية عن فرض القانون والمحافظة على النظام العام في المناطق الواقعة تحت سيطرتها. كما ظهرت على الساحة الفلسطينية الجماعات المسلحة غير النظامية في ذات الوقت الذي كانت فيه البنية التحتية الإدارية للسلطة الفلسطينية تتعرض للتخريب والتدمير. وعلاوة على ذلك، تولت الجماعات الإسلامية المسلحة، مثل كتائب عز الدين

القسام التابعة لحركة حماس وسرايا القدس التابعة لحركة الجهاد الإسلامي في فلسطين، فرض القانون والنظام إلى جانب أنشطتها العسكرية ضد قوات الاحتلال الإسرائيلية. كما برزت على الساحة الفلسطينية جماعات مسلحة أخرى مثل كتائب شهداء الأقصى المنسوبة لحركة فتح.

ومع تداركهم لجوانب القصور والخلل في عمل قطاع الأمن، سارع السياسيون والأكاديميون الفلسطينيون المعنيون إلى الدعوة إلى إصلاح هذا القطاع منذ أواخر العقد التاسع من القرن الماضي^١. ولكن الرئيس عرفات لم يُعر الانتباه لمثل هذه الانتقادات إلا بعد الاجتياح الذي نفذته إسرائيل في الضفة الغربية في عام ٢٠٠٢ وبعد ممارسة ضغط دولي كبير عليه. وفي ربيع عام ٢٠٠٢، أعلن عرفات عن إطلاق 'خطة المئة يوم' لإجراء الإصلاحات في القطاعين الإداري والأمني. وكانت هذه الخطة تستند إلى توصيات رفعها له أعضاء المجلس التشريعي والمسؤولون الذين يدركون أهمية هذه الإصلاحات في حركة فتح. وقد تضمنت المحاور الرئيسية التي استندت إليها الخطة تفعيل مجلس الأمن القومي الأعلى وتوحيد الأجهزة الأمنية الفلسطينية في ثلاثة أجهزة - هي الشرطة المدنية والأمن الوقائي والدفاع المدني - تحت إمرة وزارة الداخلية التي منحت صلاحيات خاصة لتولي هذه المهمة. ومن خلال التحول عن نظام الرئيس الصارم إلى نوع من أنواع الديمقراطية البرلمانية ونقل إدارة القطاع الأمني من السلطة التنفيذية إلى رئيس الوزراء الذي عُين حديثاً وقتها، كانت إسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية وبعض حلفائهما من الدول الأوروبية يأملون في تخفيف قبضة الرئيس عرفات على القطاع الأمني.

ولكن النتائج المترتبة على هذا الإجراء لم تؤت ثمارها. صحيح أن أجهزة الأمن الداخلية توحدت تحت قيادة وزير الداخلية الجديد الذي عُين في نهاية عام ٢٠٠٢، إلا أن هذا الوزير أو أياً من المسؤولين والقادة حينئذ لم يملكوا أية سلطة فعلية في المناصب التي عيّنوا فيها. وكانت جميع الإصلاحات الأخرى التي جرت في القطاع الأمني شكلية، ولم تكن سوى جزء من سعي عرفات لتلافي الضغط السياسي وتعزيز موقفه.

إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني في ظل رئاسة فتح وحكومتها (٢٠٠٤-٢٠٠٦)

عقب وفاة الرئيس ياسر عرفات، كانت القيادة الفلسطينية برئاسة محمود عباس (أبو مازن) تتطلع إلى التخلي عن الإرث الذي خلفه عرفات. ففي شهر كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، أعلن الرئيس عباس أن احتكار السلطة الوطنية الفلسطينية للقوة وحصرها فيها يمثل أحد أولوياته. وكانت استراتيجية عباس، التي تتألف من شقين، تهدف إلى كسب

ود الحركات الإسلامية المعارضة والشروع في إصلاح قطاع الأمن ومؤسساته. وكان أبو مازن يأمل في ذات الوقت في التقيد بالالتزامات الأمنية المترتبة على السلطة الوطنية الفلسطينية على النحو الذي تحدده المرحلة الأولى من خطة خارطة الطريق.^٩

وقد نجح الرئيس عباس في تحييد المعارضة من خلال إجراء الحوار معها والتوصل إلى الإجماع حول المسائل الخلافية. ففي شهر آذار/ مارس ٢٠٠٥، اتفقت جميع الفصائل الفلسطينية، بما فيها حماس والجهاد الإسلامي، في القاهرة على إنفاذ ما عرف حينها بفترة «التهدئة»، أي وقف مؤقت لإطلاق النار على أساس متبادل بين الفصائل الفلسطينية وإسرائيل. وفي المقابل، وعد الرئيس عباس حركتي حماس والجهاد الإسلامي بأن تصبحا جزءاً من منظمة التحرير بعد إعادة هيكلتها من الناحيتين السياسية والتنظيمية. وقد تمخضت فترة التهدئة عن انخفاض ملحوظ في أعمال العنف بين الفلسطينيين والإسرائيليين في عام ٢٠٠٥. كما أبدت حماس، التي تمثل كبرى الفصائل الإسلامية، احتراماً كبيراً لاتفاقية القاهرة وامتنعت عن تنفيذ أية عملية ضد إسرائيل.^{١٠} وبالإضافة إلى ذلك، أظهرت الفصائل الفلسطينية قدراً لا يستهان به من ضبط النفس خلال عملية «فك الارتباط» التي نفذتها إسرائيل في قطاع غزة، مما ساعد الحكومة الإسرائيلية على إتمام انسحابها من القطاع بصورة ناجحة.

وبالمقارنة مع التقدم على الساحة السياسية، لم تكتسب الإصلاحات المؤسساتية ذات القدر من الأهمية. ويعود جانب من السبب في ذلك إلى أن العديد من النشاطات كانت تنفذ لمجرد تلبية احتياجات معينة على المدى القصير وفي سياق فك الارتباط الإسرائيلي عن قطاع غزة فقط. بدعم من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، ركزت القيادة الفلسطينية جهودها على أربعة مجالات.

(١) إعادة هيكلة المؤسسات

في شهر نيسان/ أبريل، شرعت السلطة الوطنية الفلسطينية في دمج الأجهزة الأمنية في ثلاثة أجهزة أمنية رئيسية، هي قوات الأمن الداخلي، وقوات الأمن الوطني، وجهاز المخابرات العامة. وبينما خضعت قوات الأمن الداخلي وقوات الأمن الوطني لإمرة وزارة الداخلية والأمن الوطني، بقي جهاز المخابرات العامة تابعاً للرئيس (للإطلاع على بيان تفصيلي حول الأجهزة الأمنية الفلسطينية وهيكلاتها التنظيمية، أنظر الملحق «أ»). وفي الواقع، لم تتعد هذه الهيكلية التنظيمية مجرد كونها حبراً على ورق، لأن العديد من الأجهزة الأمنية لم ترص بالخضوع لإدارة وزارة الداخلية والأمن الوطني. كما كان بعض أصحاب النفوذ في الوزارة يفضلون بقاء الأجهزة الأمنية التي تعمل بصورة غير مركزية وتتمتع بهيكلية تنظيمية فضفاضة، وهو ما كان

يتعارض مع سياسة السلطة الوطنية الفلسطينية التي كانت تسعى لتعزيز مبادئ المركزية والمؤسساتية. وقد تسبب هذا الأمر في إضعاف وزارة الداخلية وتحجيم قدرتها على السيطرة على الأجهزة الأمنية.

وفي إطار جهوده لتجديد قيادات الأجهزة الأمنية ودب الحياة فيها، أحال الرئيس عباس ما يقرب من ٢٠ قائداً من قادة الأجهزة القدامى على التقاعد في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٥. كما سرح أبو مازن أفراد القوات الخاصة والأمن الخاص، واتخذ الإجراءات التي تمكنه من تفعيل مجلس الأمن القومي. وكان هدف الرئيس من ذلك يتمثل في تحويل هذا المجلس إلى أعلى هيئة تنسيقية تضطلع باتخاذ القرارات المتعلقة بشؤون الأمن.

(٢) إعداد إطار قانوني لقطاع الأمن

بذلت السلطة الوطنية الفلسطينية جهوداً حثيثة لإعداد إطار قانوني يستند إلى معايير محددة لقطاعها الأمني. وبناءً على اقتراح قدمه عدد من الدول المانحة، شرع ديوان الرئاسة الفلسطيني في إعداد كتاب أبيض بشأن القطاع الأمني في خريف عام ٢٠٠٥. وقد اشتملت مسودة هذا الكتاب على تقييم التهديدات والخطط المتعلقة بهيكلية القوات الأمنية. ومن أجل تحديد المسؤوليات التي يتولاها قطاع الأمن، ولا سيما فيما يتعلق بالأجهزة الأمنية والرقابة عليها، عملت السلطة الوطنية الفلسطينية على سن مشاريع القوانين اللازمة في هذا الشأن.

(٣) إصلاح جهاز الشرطة المدنية

أطلقت السلطة الوطنية الفلسطينية برنامجاً لإصلاح جهاز الشرطة المدنية بمساعدة من الدول الأوروبية المانحة. وفي ربيع عام ٢٠٠٥، أرسل الاتحاد الأوروبي طاقماً من الاستشاريين الذي أسس المكتب التنسيقي لإسناد الشرطة الفلسطينية التابع للاتحاد الأوروبي في مدينة رام الله. وتتمثل مهمة هذا المكتب في تقديم المساعدة للسلطة الفلسطينية في تطوير إمكانياتها في بسط سلطة القانون.^{١١} وفي مطلع عام ٢٠٠٥، قدم هذا المكتب التنسيقي سيارات ومعدات للشرطة الفلسطينية، كما ساعدها في إعادة تأهيل مراكزها وأنظمة اتصالاتها.

(٤) نزع الأسلحة وتسريح أفراد الجماعات المسلحة ودمجهم في صفوف قوات الأمن الرسمية

لقد حاولت السلطة الوطنية الفلسطينية في نزع الأسلحة وتسريح أفراد الجماعات المسلحة غير النظامية وإعادة دمجهم في صفوف القوات الأمنية الرسمية، وذلك

عندما أصدر الرئيس محمود عباس أوامره إلى عناصر كتائب شهداء الأقصى لينضموا إلى صفوف القوات الأمنية الفلسطينية الرسمية. وفي هذا الإطار، أعدت السلطة الفلسطينية خططا مختلفة لدمج مقاتلي حركة فتح في الضفة الغربية وقطاع غزة. وكانت السياسة الرسمية المتبعة في ذلك تتمثل في إدراج نشطاء الحركة على كشوف الرواتب الخاصة بالسلطة، وذلك باعتبارهم منتسبين للأجهزة الأمنية أو من خلال صرف منح مالية شهرية لهم.

قطاع الأمن الفلسطيني في ظل حكومة حماس

أفرز وصول حركة حماس إلى سدة الحكم في فلسطين في إحداث تغيير جذري في العلاقات التي كانت قائمة بين الفلسطينيين وإسرائيل من جهة والدول المانحة من جهة أخرى. فبعد إجراء الانتخابات التشريعية خلال شهر كانون الأول/يناير ٢٠٠٦ وفوز حركة حماس الساحق فيها، سرعان ما ربطت إسرائيل واللجنة الرباعية تحويل عائدات الجمارك والضرائب واستمرار تقديم المساعدات المالية للحكومة الفلسطينية بقبول حماس لثلاثة شروط، هي الاعتراف بدولة إسرائيل، ونبذ العنف، والقبول المطلق بكافة الاتفاقيات المبرمة بين حكومة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية.

وقد ردت حكومة حماس على هذه المطالب بالإعلان عن هدنة طويلة المدى مع إسرائيل والاعتراف الجزئي بالاتفاقيات الإسرائيلية الفلسطينية. غير أن إسرائيل والمجموعة الرباعية لم تعتبر هذه التنازلات كافية لنزع سمة «الإرهاب» عن حماس، بل قامت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي بقطع جميع المساعدات المالية والعينية عن الحكومة الفلسطينية بالإضافة إلى كافة الاتصالات مع ممثلي هذه الحكومة.

وفي ذات الوقت، توجهت الولايات المتحدة نحو الضغط على البنوك الأجنبية كي لا تحول أية أموال إلى الحكومة الفلسطينية وامتنعت إسرائيل عن تحويل عائدات الضرائب والجمارك إليها. وعلى أرض الواقع، تسببت المقاطعة المالية للحكومة الفلسطينية في تدهور حاد في الأوضاع الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية؛ فلم تعد الحكومة التي شكلتها حماس قادرة على دفع رواتب ١٧٠،٠٠٠ موظف من الموظفين العموميين في مؤسسات السلطة الفلسطينية الذين يعيلون ما يقرب من ١,٢ مليون مواطن من أفراد أسرهم. كما أصبحت بعض القطاعات المهمة، كقطاعي الصحة والتعليم، والتي تعتمد في تشغيلها على السلطة الوطنية الفلسطينية بصورة كلية تقريبا ترزح تحت وطأة ضغوطات مالية حادة.

وفي خضم ذلك كله، كان التوتر بين حركتي حماس وفتح يتصاعد إلى مستويات غير مسبوقة. فحركة فتح، التي لم تكن تقر بهزيمتها في الانتخابات التشريعية الأخيرة، كانت مصممة على تقويض حكومة حماس من الناحيتين السياسية والتنظيمية، وذلك على أمل أن تتنازل هذه الأخيرة عن الحكومة وتدعو لإجراء انتخابات جديدة. ومن جانبها، كانت حماس عاقدة العزم على الاستمرار في الحكم، بل واتخذت من الإجراءات ما يعزز سيادتها على الحكومة التي تترأسها. وبالإضافة إلى ذلك، ترافق الصدام بين عناصر حماس وفتح مع اندلاع الاشتباكات المسلحة بينهما وشن حملات الاغتيالات المتبادلة بينهما.

وبما أن السيطرة على القوات على القوات الأمنية كانت في صلب الصراع على القوة، فقد حاول رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية النأي بالأجهزة الأمنية التي تهيمن عليها حركة فتح عن سيطرة الحكومة. ومما يثير الدهشة أن ديوان الرئاسة والحكومات الغربية حاولا إعادة تنفيذ مشروع هيكله القطاع الأمني، الذي كان قد بدأ في أيام الرئيس ياسر عرفات. كما عمل أبو مازن على فصل قوات الأمن الوطني عن وزارة الداخلية والأمن الوطني ورشح ضابطاً لتولي منصب رئيس الأركان فيها^{١٢} وتحت إشرافه المباشر. وبالإضافة إلى ذلك، رشح الرئيس محمود عباس العميد الركن رشيد أبو شبك، والذي كان يرأس جهاز الأمن الوقائي، لمنصب المدير العام لقوات الأمن الداخلي في وزارة الداخلية، مما جعله بالتالي يتولى رئاسة أجهزة الأمن الداخلي الثلاث (وهي الشرطة المدنية، والأمن الوقائي والدفاع المدني). وفي شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٦، أصدر عباس أوامره كذلك بتشكيل الإدارة العامة للمعابر والحدود، والتي تعمل تحت إشرافه، وعين أحد أتباعه لرئاسة هذه الإدارة. وفي هذه الأثناء، تمت زيادة عدد أفراد الحرس الرئاسي، الذي كان محسوباً فيما مضى على قوات الأمن الرئاسي/القوة ١٧، كما جرى تزويده عناصره بإمكانيات التدخل السريع. وقد وضع الجهاز تحت إدارة الرئيس المباشرة.

وبدورها، ردت حكومة حماس على هذه الإجراءات بتشكيل ما يعرف بقوة الإسناد (القوة الخاصة لإسناد الشرطة) في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٦. وتمثل هذه القوة وحدة أمنية جديدة كانت لوزير الداخلية، سعيد صيام في حينه. وكانت قوة الإسناد، التي سرعان ما تغير اسمها إلى القوة التنفيذية، تتألف في بادئ الأمر من ٣،٠٠٠ ناشط من المحسوبين على كتائب عز الدين القسام، ولجان المقاومة الشعبية وجناحها العسكري وكتائب الناصر صلاح الدين، بالإضافة إلى عدد من الفصائل الفلسطينية المسلحة الصغيرة.^{١٣} وفي يوم ٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، أعلن وزير الداخلية عن خطته الرامية إلى زيادة عدد أفراد القوة التنفيذية من ٥،٧٠٠

فرد - الذين كانوا يشكلون قوامها حتى ذلك التاريخ - إلى ١٢,٠٠٠ عنصر.^{١٤} وتتمثل المهمة الرسمية التي تضطلع القوة التنفيذية بها في إسناد أجهزة الأمن القائمة في فرض القانون والمحافظة على النظام العام في قطاع غزة. غير أن تشكيل هذه القوة كان في الواقع رداً على الصعوبات التي واجهتها حكومة حماس في بسط سيطرتها على الأجهزة الأمنية التي تهيمن عليها حركة فتح وتملك زمامها. وبالتالي، لقي تشكيل القوة التنفيذية معارضة شديدة من ديوان الرئاسة وحركة فتح التي وضعت الجماعات المسلحة التابعة لها في أجزاء من قطاع غزة وفي الضفة الغربية على أهبة الاستعداد وجندت المزيد من العناصر في جهاز الأمن الوقائي وفي غيره من الأجهزة الأمنية.

فيما يتصل بمسألة إصلاح القطاع الأمني في فلسطين، فقد ترتب على صعود حركة حماس إلى سدة الحكم نتيجتان: أولهما أنه جرى تعليق مشاريع الإصلاح التي كان الفلسطينيون بصدد تنفيذها من قبيل إعداد الإطار القانوني لقطاع الأمن والكتاب الأبيض، وثانيهما أن معظم الدول المانحة عملت على تخفيض المساعدات التي كانت تقدمها في مجال إصلاح القطاع الأمني أو وقفها أو إعادة توجيهها. ففي عام ٢٠٠٦، قطع الفريق كيث دايتون، المنسق الأمني الأمريكي، كافة اتصالاته مع السلطة الوطنية الفلسطينية باستثناء مكتب الرئيس. كما اقتصر عمله على التركيز على المسائل المتعلقة بإدارة الحدود في قطاع غزة وتعزيز قوات الحرس الرئاسي بهدف تقوية موقف الرئيس عباس في مواجهة حكومة حماس. وبالإضافة إلى ذلك، علقت الولايات المتحدة البرامج التي كانت تهدف إلى فرض القانون والحفاظ على النظام في المجتمع الفلسطيني إلى جانب الدعم الذي كانت تقدمه لوزارة الداخلية الفلسطينية في مجال تعزيز الإدارة الاستراتيجية. وفي ذات الوقت، زادت أجهزة المخابرات الأمريكية من مستوى التمويل والمساعدات الفنية التي تقدمها لحركة فتح والأجهزة الأمنية التي تسيطر عليها في قطاع غزة. ومن جانب آخر، عمل المكتب التنسيقي الأوروبي لإسناد الشرطة الفلسطينية على تقليص مشاركته في دعم جهاز الشرطة المدنية، مع العلم أنه لم يزل قائماً في الأراضي الفلسطينية.

الحاجة الملحة لإصلاح قطاع الأمن الفلسطيني

منذ وصول حركة حماس إلى موقع السلطة، أصبح حكم القطاع الأمني الفلسطيني أكثر من أي وقت مضى رهناً لرغبات القوى السياسية في المنطقة. ومع ذلك، يظل الإصلاح الشامل لهذا القطاع يمثل ضرورة لا انفكاك عنها؛ فلا

يزال الفلسطينيون يفتقدون الحد الأدنى من الأمن الشخصي، ويعانون من حالة مستفحلة من انعدام القانون وتغييب سلطانه، ناهيك عن انتشار الجريمة وانهيار الوضع الاقتصادي، كما ينحدر قطاع غزة وأجزاء من الضفة الغربية نحو حالة من الفوضى السياسية والاجتماعية المترتبة على هذا الوضع. ولأول مرة منذ اندلاع الانتفاضة الفلسطينية الثانية، تجاوز عدد الفلسطينيين الذين قتلوا في أحداث العنف الداخلي خلال عام ٢٠٠٥ عدد أولئك الذين قتلهم قوات الاحتلال الإسرائيلية.

في هذه الأثناء، لا يزال قطاع الأمن في فلسطين يعاني من عيوب متأصلة في عمل مؤسساته، حيث تشارك الأجهزة الأمنية في أعمال الاستغلال المالي والفساد وانتهاك حقوق المواطنين دون وجه مشروع. وقد زاد من استفحال هذه المشكلة تسييس قوى الأمن بصورة غير معقولة وسيطرة بعض الجماعات المنضوية تحت مظلة حركة فتح على تلك القوى. ويطالب الفلسطينيون من مختلف الأطياف السياسية بإجراء إصلاحات شاملة لقطاعهم الأمني إلى جانب تعزيز سيادة القانون وفرض النظام العام. وبحسب استطلاع للرأي أجراه مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والمعهد العالي لدراسات التنمية الكائن في جنيف في ربيع عام ٢٠٠٦، أشارت غالبية ساحقة من المواطنين الفلسطينيين الذين شملهم الاستطلاع إلى تطلعهم نحو إنشاء قوات أمنية تخلو من الفساد وتتسم بقدر أكبر من الكفاءة وتحترم حقوقهم. كما يعلق هؤلاء المواطنون أهمية قصوى على تعزيز الإدارة والرقابة المدنية الديمقراطية على تلك القوات ويطالبون المجلس التشريعي بالاضطلاع بدوره في هذا الجانب.^{١٥}

وفي المقابل، لا يزال قيام قطاع أمني فلسطيني لا ينضوي تحت أي من الأجنادات السياسية القائمة ويخضع في ذات الوقت للمساءلة ويتمتع بالكفاءة عاملاً جوهرياً يساند وجود السلطة الوطنية الفلسطينية من الناحية السياسية. كما يُتوقع أن يفرض ضعف مؤسسات السلطة الذي أفرزته المقاطعة الدولية لحكومة حماس خطراً جسيماً على النظام المؤسساتي في السلطة الفلسطينية. فما لم تتحد الفصائل الفلسطينية في قواها وجهودها وتتوصل إلى حل توافقي فيما بينها بشأن اقتسام السلطة واستعادة عمل المؤسسات الوطنية، ستقع السلطة الوطنية الفلسطينية ومعها جميع الجهود التي تبذل في سبيل بناء الدولة الفلسطينية المستقلة فريسة خطر داهم.

نبذة حول هذا الكتاب

يتضمن هذا الكتاب ستة فصول تتناول في مجموعها مختلف الجوانب المتعلقة بحكم القطاع الأمن في فلسطين.

يلقي الفصل الأول من الكتاب الضوء على الإطار القانوني الناظم لقطاع الأمن في السلطة الوطنية الفلسطينية. ويتطرق عاصم خليل، مؤلف هذا الفصل، بالتحليل إلى الجهود التي بذلت مؤخراً لسن التشريعات الخاصة بالقطاع الأمني، ولا سيما القوانين التي تنظم مهام هذا القطاع بمختلف أجهزته، كما يضع الكاتب هذه التشريعات في سياق الإطار الدستوري القائم. وفي حين يثمن خليل فصل عملية إصلاح القطاع الأمني ويشدد على أهمية إعداد قاعدة قانونية سليمة له، فهو يحذر من تبني منهج قانوني فني ضيق في إصلاح هذا القطاع. كما يفترض خليل بأن حكم قطاع الأمن في فلسطين يفرض تحديات جمّة أمام الجهات الفلسطينية القائمة على إعداد السياسات؛ فحتى لو قامت تلك الجهات بإعداد أفضل الأطر القانونية لحكم قطاع الأمن، فهي لن تعود على المجتمع الفلسطيني بالفائدة المرجوة إن لم تطبق على أرض الواقع.

أما الفصل الثاني فيبحث في العلاقة القائمة بين إصلاح القطاع الأمني من جهة والأجهزة الأمنية والسلطة التنفيذية من جهة أخرى. ويتعرض الكاتب بالتحليل الشامل لأداء الأجهزة الأمنية الفلسطينية قبل الشروع في إصلاحها، كما يعرض تقييماً للنتائج التي أفرزتها هذه العملية. ويتناول الكاتب أيضاً دور الأطراف الخارجية ومشاركتها في إصلاح قطاع الأمن الفلسطيني. وبناءً على خبرته في مجال الأمن، يقترح الكاتب استراتيجية تفصيلية لإصلاح المراكز التنفيذية في قطاع الأمن الفلسطيني. كما يفترض الكاتب بأنه دون تعزيز الإمكانيات الضرورية لإعداد الخطط لإصلاح القطاع الأمني ودون توفر المساعدات الدولية المستدامة، فليس لنا أن نتوقع قيام إدارة تنفيذية قوية للأجهزة الأمنية في فلسطين.

وفي الفصل الثالث، يناقش ماجد عاروري ومأمون عتيلى آليات الرقابة المدنية الديمقراطية على أجهزة الأمن. ويقف الكاتبان على الأبعاد التشريعية والقانونية والمدنية التي تحملها هذه الرقابة. كما يحددان ثلاثة من مواطن الخلل التي تعترض عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية، والتي تتمثل في عدم توفر الأدوات القانونية المناسبة، وسيطرة حزب سياسي بمفرده على المجلس التشريعي طوال عقد من الزمن، ومركزية حكم القطاع الأمني تحت حكم الرئيس ياسر عرفات. ويشير الكاتبان كذلك إلى الجهود التي بذلها المجلس التشريعي منذ عام ٢٠٠٤ وإبداء رغبته المتأصلة في فرض الرقابة

على الأعمال التي تنفذها قوى الأمن. (أنظر أيضاً الملحق «ب» الذي يتضمن ترجمة للتقرير الشامل الأول الذي أصدره المجلس التشريعي حول حكم القطاع الأمني بعد وفاة الرئيس عرفات). ويشير الكاتبان إلى أن المراجعة القضائية الناجمة لم تجد لها بعد موطئ قدم في الأراضي الفلسطينية بسبب تسييس السلطة القضائية وافتقارها للإمكانيات الضرورية التي تستطيع من خلالها فرض الرقابة على الأجهزة الأمنية. وبالإضافة إلى ذلك، يفترض الكاتبان بأن المجتمع المدني الفلسطيني، بصرف النظر عن مدى أهمية دوره في الرقابة على هذه الأجهزة، لا يمكن أن يحل محل الآليات التشريعية والقضائية الضرورية في هذا المجال.

ويعرج الفصل الرابع على العلاقة التي غالباً ما يتجاهلها البعض بين إصلاح القطاع الأمني وإصلاح القضاء. حيث يستعرض معن ادعيس، كاتب هذا الفصل، عمليات الإصلاح التي شهدتها الجهاز القضائي في السلطة الوطنية الفلسطينية ويبين آثارها. كما يحلل الكاتب الإطار القانوني والتعاون القائم بين سلك القضاء وأجهزة الأمن الفلسطينية. ويشير ادعيس كذلك إلى أن إصلاح السلطة القضائية كان شكلياً في جانب كبير منه بالرغم من أن السلطة الوطنية الفلسطينية أعلنت أنه يشكل أحد أولوياتها الرئيسية. ويلفت الكاتب نظر القارئ إلى العلاقات الفاترة بين جهاز الشرطة المدنية والنيابة العامة، كما يستعرض الأعمال التي تنفذها أجهزة المخابرات التابعة للسلطة الفلسطينية بصورة تجانب القانون. ووفقاً لرأي الكاتب، يقوض هذان العاملان معاً أية فرصة لتعزيز سيادة القانون في الأراضي الفلسطينية.

وفي الفصل الخامس، يقف محمد نجيب وروланд فريديريك على الدور الذي تلعبه الجماعات المسلحة غير النظامية في إطار حكم قطاع الأمن الفلسطيني، والذي يعتبره الكاتبان أحد أكبر التحديات التي تعوق إصلاحه. ويستعرض نجيب وفريديريك أصول الجماعات المسلحة غير النظامية وأيديولوجياتها واستراتيجياتها وإمكانياتها، ولا سيما منها الأجنحة المسلحة لحركتي حماس والجهاد الإسلامي في فلسطين ولجان المقاومة الشعبية، بالإضافة إلى كتائب شهداء الأقصى التابعة لحركة فتح. كما يشير الكاتبان إلى أن هذه الجماعات المسلحة كانت تشكل على الدوام أحد ملامح حكم القطاع الأمني في فلسطين، وقد تمكنت من إثبات نفسها على أرض الواقع خلال الانتفاضة الثانية وما بعدها. وبالإضافة إلى ذلك، يبحث نجيب وفريديريك في الطريقة التي يمكن أن يتعامل بها الفلسطينيون مع الجماعات المسلحة غير النظامية، ويتوصلان إلى نتيجة مفادها أن دمج المنتسبين لها في صفوف أجهزة الأمن التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية يمثل الاستراتيجية المثلى للتعامل معها.

وفي المقابل، يعرض الفصل السادس وجهة نظر حركة حماس حول الإصلاحات التي يلزم إجراؤها على صعيد السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد كتب غازي حمد هذا الفصل بعد وقت قصير من فوز حركته في الانتخابات التشريعية وبعد أن وجدت نفسها في مواجهة مع التحدي المتمثل في الوفاء بوعداتها لإجراء الإصلاح والتغيير. فخلال حملتها الانتخابية، كانت حماس تعتقد بأن الفرصة ستكون مواتية لها لإثبات التزامها بنهج الإصلاح. وفي هذا السياق، يبين حمد كيف كانت حماس تخطط لتوظيف فوزها في الانتخابات لتحقيق الشفافية وإخضاع إدارة حكم القطاع الأمني الفلسطيني للمساءلة والمحاسبة. ويصور التحليل الذي يعرضه الكاتب، بصفته أحد أعضاء الحركة، حماس على أنها أحد الأطراف السياسية التي تدرك ضرورة الارتقاء بمستوى الحكم في السلطة الوطنية الفلسطينية، بل وترى أن تعزيز الشفافية والمساءلة يشكل مهمة أساسية بالنسبة إليها. ويقف حمد كذلك على التحديات التي تفرضها إدارة الأولويات المحلية والقيود الخارجية على حماس في الحكومة، كما يستعرض استراتيجية حماس في الإصلاح والتي تقوم على عدة مراحل وترتكز على ثلاثة محاور، هي تعزيز الهدنة مع إسرائيل، وإدارة العلاقات مع حركة فتح، وتطوير مبدأ الحكم في المجالات المهمة كالقضاء والرقابة البرلمانية وإعداد الخطط التنفيذية.

ويحاول الفصل الأخير عرض التقييمات والمقترحات التي خرج بها المؤلفون في ثنايا هذا الكتاب ضمن مجموعة من التوصيات تمهد السبيل نحو إحراز التقدم على صعيد إصلاح القطاع الأمني في الأراضي الفلسطينية. ويسلط هذا الفصل الضوء على المداخل المثلى لإصلاح الأجهزة الأمنية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، بحيث يتمكن الفلسطينيون والدول المانحة من توظيفه في تعزيز حكم القطاع الأمني بمجمله.

الهوامش

^١ كما تمثل مشاركة الأطراف المستفيدة في عملية إصلاح القطاع الأمني أحد النتائج الرئيسية التي تسعى اللجنة المختصة بمساعدات التنمية المنبثقة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (Organisation of Economic Cooperation and Development – OECD)، والتي تقترح في الكتاب الصادر عنها الإجراءات الكفيلة بتطوير قطاع القيادة المحلية. للمزيد من التفاصيل حول هذه المسألة، أنظر الكتيب الصادر عن هذه اللجنة حول إصلاح القطاع الأمني: إسناد الأمن والعدالة (باريس: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، اللجنة المختصة بمساعدات التنمية، ٢٠٠٧).

^٢ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية الصادر سنة ٢٠٠٢: ترسيخ الديمقراطية في عالم متفكك (مطبوعة جامعة أكسفورد: أكسفورد، ٢٠٠٢)، ص. ٨٧.

٢ للإطلاع على تعريف شامل لمصطلح 'القطاع الأمني'، أنظر أيضاً المبادئ التوجيهية حول إصلاح القطاع الأمني الصادرة عن اللجنة المختصة بمساعدات التنمية في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. المبادئ التوجيهية وسلسلة المراجع التي تتبناها اللجنة المختصة بمساعدات التنمية: إصلاح قطاع الأمن ونظام الحكم (باريس: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، اللجنة المختصة بمساعدات التنمية، ٢٠٠٥)، ص. ٢٠-٢١.

٤ أنشأت وزارة الداخلية في الحكومة الفلسطينية التي شكلتها حركة حماس هذه القوة التنفيذية. وعلى الرغم من موافقة الرئيس الفلسطيني محمود عباس في صيف عام ٢٠٠٦ على إدراج ٥،٧٠٠ عنصر من عناصرها في كشوف الرواتب التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، فلم تزل حركة فتح وديوان الرئاسة يطعنان في قانونية تشكيلها.

٥ أنظر أيضاً هـ. هانجي (٢٠٠٣)، 'نحو فهم حكم القطاع الأمني'، في كتاب أ. برايدن وهـ. هانجي، التحديات التي تواجه حكم القطاع الأمني: مطبعة Lit Verlag، ٢٠٠٣)، ص. ١٠.

٦ تعرّف اللجنة المختصة بمساعدات التنمية في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إصلاح القطاع الأمني على أنه عبارة عن «إحداث تحول في هذا القطاع بحيث يُدار ويعمل على نحو يتسم بقدر أكبر من الانسجام والتوافق مع المعايير الديمقراطية وسيادة القانون، بما في ذلك إصلاح الأنظمة القضائية العادلة ومراكز للإصلاح والتأهيل التي تؤدي المهام المنوطة بها على النحو المطلوب، بالإضافة إلى إعداد المبادئ السليمة للحكم». أنظر كذلك هـ. هانجي (٢٠٠٣)، ص. ١٧.

٧ بموجب اتفاقيات أوسلو، يشير مصطلح 'المنطقة (أ)' إلى قطاع غزة (باستثناء المستوطنات الإسرائيلية المقامة على أرضه) والمدن الكبرى في الضفة الغربية التي تتمتع فيها السلطة الوطنية الفلسطينية باختصاصات وصلاحيات تصرح بها اتفاقية أوسلو الثانية.

٨ في عام ١٩٩٩، مثلاً، أصدرت اللجنة المستقلة لتعزيز عمل المؤسسات العامة الفلسطينية تقريراً يتناول العديد من جوانب الخلل والقصور التي تعترض عمل أجهزة القطاع الأمني الفلسطيني. تقرير اللجنة المستقلة، تعزيز المؤسسات العامة الفلسطينية، يزيد الصايغ وخليل الشقاقي، مؤلفون رئيسيون، نيويورك، ١٩٩٩، ص. ٧٣-٧٨.

٩ تتألف 'خارطة الطريق' - التي تمثل خطة وضعها ممثلو اللجنة الرباعية للشرق الأوسط في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٣ بهدف تحقيق السلام بين الفلسطينيين والإسرائيليين - من ثلاث مراحل يتم تنفيذها على نحو تدريجي. (تتألف اللجنة الرباعية من الولايات المتحدة، والاتحاد الأوروبي، واتحاد الجمهوريات الروسية وهيئة الأمم المتحدة). وبموجب المرحلة الأولى منها، تدعو خطة 'خارطة الطريق' إلى إعادة بناء الأجهزة الأمنية التابعة للسلطة الفلسطينية وتوحيدها، كما تفرض على السلطة الفلسطينية بذل جهود ملموسة على الأرض لاعتقال ومنع وإحباط الأفراد والجماعات التي تمارس أعمال عنف أو تخطط لارتكابها ضد إسرائيل في أي مكان كان. وتفرض كذلك على السلطة الوطنية الفلسطينية تدمير إماكنيات الجماعات المسلحة غير النظامية وبنيتها التحتية عن طريق مصادرة أسلحتها واعتقال أفرادها. أنظر خارطة الطريق المعتمدة على الأداء للتوصل إلى حل دائم للنزاع الإسرائيلي الفلسطيني من خلال قيام دولتين، ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٣.

١٠ أما حركة الجهاد الإسلامي فقد نفذت بدورها عدداً من العمليات التفجيرية ضد الإسرائيليين وواصلت شن العمليات العسكرية ضد أهداف إسرائيلية على نطاق محدود. ولكن قيادة الجهاد الإسلامي ما فتئت تؤكد على التزامها بالتهدئة، وكانت تبرر عملياتها بأنها تأتي في سياق

رد الفعل الطبيعي على العمليات العسكرية التي تنفذها إسرائيل في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

^{١١} من المقرر أن يستمر عمل المكتب التنسيقي الأوروبي لإسناد الشرطة الفلسطينية لثلاث سنوات، وهو يتألف من ٣٣ ضابطاً من كبار الضباط في أجهزة الشرطة في أوروبا. وتعتبر مهمة هذا المكتب مزدوجة، فهو من ناحية يقدم المساعدة للسلطة الوطنية الفلسطينية على المدى القصير في مجال المحافظة على النظام العام وتطوير إمكانيات الشرطة الفلسطينية في محاربة الجريمة؛ ومن ناحية أخرى، يساهم المكتب في إحداث تحول في جهاز الشرطة الفلسطينية على المدى البعيد من أجل تمكينه من إنفاذ المعايير المدنية الديمقراطية المتعلقة بفرض القانون والمحافظة على النظام. أنظر المكتب التنسيقي الأوروبي لإسناد الشرطة الفلسطينية/وزارة الداخلية الفلسطينية، برنامج تطوير جهاز الشرطة المدنية الفلسطيني: خطط التحول والعمليات ٢٠٠٥-٢٠٠٨.

^{١٢} أنشئ منصباً رئيس الأركان والمدير العام للأمن الداخلي بموجب القانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية. وقد كان هذان المنصبان شاغران حتى حينه. ^{١٣} وقد أوعز وزير الداخلية لجمال أبو سمهدانه، قائد لجان المقاومة الشعبية، بترأس هذه القوة. وقد تولى أبو سمهدانه قيادة القوة التنفيذية إلى أن اغتالته القوات الإسرائيلية في غارة جوية نفذتها في مطلع شهر حزيران/يونيو ٢٠٠٦.

^{١٤} محمد نجيب، الحكومة الفلسطينية التي تتزعمها حماس تزيد عدد أفراد القوة التنفيذية، في مجلة جين الأسبوعية المختصة بشؤون الدفاع (Jane's Defence Weekly)، ١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧.

^{١٥} رولاند فريديريك، وأرنولد لوتولد وليجي دي مارتينو، تغيير الحكومة وحكم القطاع الأمني: المفاهيم الفلسطينية العامة، التقرير التلخيصي، ٣ آب/أغسطس ٢٠٠٧، (جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والمعهد العالي لدراسات التنمية). وهذه الدراسة منشورة على الموقع الإلكتروني للمركز:

http://www.dcaf.ch/mena.Palestine__See__Perceptions.pdf

الإطار القانوني لحكم القطاع الأمني الفلسطيني

عاصم خليل

وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٥، «تنظم قوات الأمن والشرطة بقانون»^١. وقد نصت على ذلك بواكير مشاريع (الدستور) الفلسطيني. ولكن بعد مرور ما يزيد على عشر سنوات من إنشاء سلطة الحكم الذاتي في الأراضي الفلسطينية، تطرق عدد محدود من التشريعات إلى تنظيم عمل الأجهزة الأمنية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية. وعلى أرض الواقع، لا تزال أجهزة الأمن تعمل في فراغ قانوني جزئي.

وعلى الرغم من أن الاتفاقيات التي وقعت بين الإسرائيليين والفلسطينيين توفر الأساس لإنشاء الأجهزة الأمنية، فإن السلطة الوطنية الفلسطينية لم تبذل ما بوسعها لوضع أساس قانوني سليم لها. ولم تظهر المشكلة التي أفرزها غياب الإطار القانوني اللازم لحكم قطاع الأمن الفلسطيني إلا بعد اندلاع الانتفاضة الفلسطينية الثانية عام ٢٠٠٠ في الأراضي الفلسطينية المحتلة؛ حيث استدعى الوضع الأمني المتدهور وظهور الجماعات المسلحة إنشاء أجهزة أمنية فعالة. ولكن من أجل بناء أجهزة أمنية قوية، يتوجب أن يحدد القانون الصلاحيات المفوضة لها، بالإضافة إلى الآليات الضرورية لمحاسبتها ومساءلتها. وفي هذا السياق، بادر الرئيس الراحل ياسر عرفات في شهر آب/أغسطس من عام ٢٠٠٤ إلى دعوة المجلس التشريعي الفلسطيني إلى سنّ القوانين اللازمة لضمان عمل القوات الأمنية على نحو فعال وخاضع للرقابة^٢.

إصلاح قطاع الأمن في السياق الفلسطيني

انتهت حقبة أوسلو، التي كان يفترض التوصل خلالها إلى حل تفاوضي للنزاع الإسرائيلي الفلسطيني، دون إبرام أية اتفاقية للوضع الدائم. ولكن خلال السنوات التالية، واصل الفلسطينيون بذل جهودهم لبناء دولتهم المستقلة، مع العلم أن السلطة الوطنية الفلسطينية تعمل كما لو كانت تمتلك السيادة الكاملة على الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد منح هذا الوضع السلطة الفلسطينية صفة شبيهة بالدولة على الرغم من ولايتها المحدودة والمجزأة على إقليمها.

الإطار القانوني لحكم القطاع الأمني الفلسطيني

وفي نفس الوقت، شرع الفلسطينيون في الدعوة إلى نشر المزيد من الديمقراطية، وبدأوا يتطلعون إلى إجراء الانتخابات التي تفضي إلى ترتيب أوضاعهم الداخلية. ومع تولي محمود عباس رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية خلفاً للرئيس الراحل ياسر عرفات، أجريت انتخابات المجالس البلدية في عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ وعُقدت الانتخابات التشريعية في عام ٢٠٠٦.

كما تغيرت نظرة الشعب الفلسطيني وقيادته نحو الأجهزة الأمنية الفلسطينية. فبدلاً من النظر إليها على أنها مجرد أداة صُممت لتنفيذ الالتزامات الأمنية الناشئة عن اتفاقيات أوسلو، أصبح الفلسطينيون يتطلعون إلى هذه الأجهزة باعتبارها تشكل نواة قوات الأمن والدفاع في الدولة الفلسطينية المستقلة المنشودة.

غير أن الجهود التي بذلها الفلسطينيون في سبيل بناء دولتهم المستقلة كانت تتقاطع بحدّة مع الواقع السياسي على الأرض؛ فقد تسببت السياسات التي تنتهجها السلطات الإسرائيلية في خلق وقائع مادية على الأرض، جعلت من إمكانية قيام دولة فلسطينية مستقلة وقابلة للحياة أمراً بعيد المنال.

الإطار الدستوري والغموض الذي يكتنفه

تنص الاتفاقية الانتقالية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (وهي اتفاقية أوسلو الثانية التي أبرمت بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية في عام ١٩٩٥) على قيام المجلس التشريعي الفلسطيني بتبني قانون أساسي. ولكن كان يتعين أن ينحصر نطاق هذا القانون الأساسي في المسائل التي تعالجها اتفاقية أوسلو الثانية.^٢ وعلى الرغم من نجاح السلطة الوطنية الفلسطينية ومجلسها التشريعي في تعزيز شرعيتها من خلال الانتخابات، لا يمثل القانون الأساسي دستوراً لدولة فلسطينية تتمتع بالسيادة الكاملة على ترابها الوطني، بل يشكل وثيقة انتقالية سيتم استبدالها بالدستور الفلسطيني حال حصول السلطة الوطنية الفلسطينية على صفة الدولة.^٣

وفي هذا السياق، كان من الصعب إعداد إطار قانوني للقطاع الأمني التابع للسلطة الوطنية الفلسطينية على نحو ما ينص عليه القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، لثلاثة أسباب. أولها أن اتفاقيات أوسلو كانت قد نظمت مجمل المسائل المتعلقة بحكم القطاع الأمني. وثانياً، وضعت اتفاقية أوسلو الثانية القيود على سن تشريعات جديدة، حيث نصت بصورة صريحة على أن أية تشريعات تفوق ولاية المجلس التشريعي «لن تكون سارية المفعول وستكون باطلة»^٤، مما ترك المجلس يعمل ضمن مساحة

جدّ ضيقة. كما حرمت تلك القيود رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من إصدار أية تشريعات فلسطينية قد تتعارض مع نصوص الاتفاقيات السارية.^٦ وثالثاً، احتكر الرئيس الراحل ياسر عرفات وفي مرحلة مبكرة اتخاذ كافة القرارات المتعلقة بالقوات الأمنية الفلسطينية، حيث استطاع الرجوع إلى اتفاقيات أوسلو التي منحتة، بصفته رئيس السلطة الفلسطينية، صلاحيات واسعة، من قبيل الصلاحيات الإدارية وحق رفض التشريعات التي يقرها المجلس التشريعي.^٧ ولذلك، لم يعد المجلس التشريعي قادراً على إصدار التشريعات التي تنظم أي مجال من المجالات التي يعتبرها الرئيس تقع في صلب اختصاصه وحقه.

بداية عملية إصلاح قطاع الأمن الفلسطيني

تحت تأثير الضغوط التي مارستها عليه الجهات المعنية بالإصلاحات في السلطة الوطنية الفلسطينية والمجتمع الدولي خلال الانتفاضة الثانية، قبل الرئيس الراحل عرفات على مضمّن إجراء الإصلاحات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية وفي قطاعها الأمني. وفي عام ٢٠٠٢، أنشأ عرفات منصب وزير الداخلية وأوكل لمجلس الوزراء المسؤولية عن حفظ النظام العام والأمن الداخلي.^٨ وقد شكل هذا الأمر خطوة مهمة نحو إخراج الرقابة إلى النور لأن القانون الأساسي منح المجلس التشريعي القدرة على مساءلة الوزراء من خلال تقديم اقتراحات للمجلس بحجب الثقة عنهم.^٩ كما أصدر عرفات أوامره بتشكيل ثلاثة أجهزة للأمن الداخلي، هي الشرطة المدنية، والأمن الوقائي والدفاع المدني، والتي تقع بمجموعها تحت إمرة وزارة الداخلية.

وفي السنة التالية، صادق الرئيس ياسر عرفات على تعيين رئيس وزراء للسلطة الوطنية الفلسطينية، والذي كان يفترض به تولي المسؤولية عن شؤون الحكم المحلي. وفي عام ٢٠٠٤، أصدر عرفات مرسوماً رئاسياً دعا فيه إلى توحيد جميع الأجهزة الأمنية الفلسطينية في ثلاثة أجهزة، هي قوات الأمن الوطني، وقوات الأمن الداخلي والمخابرات العامة.

ولكن الأثر الفعلي الذي أفرزته هذه الإصلاحات كان محدوداً في جانب كبير منه. فحتى آخر يوم في حياته، كان الرئيس عرفات يفرض سيطرته المطلقة والمباشرة على قطاع الأمن. وعلى الرغم من العثور على تبرير قانوني لذلك في القانون الأساسي - حيث تنص المادة (٣٩) منه على - أن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية هو القائد الأعلى لكافة قوى الأمن الفلسطينية، فقد كانت هيمنة عرفات على الأمن وحكم القطاع الأمني تمثل مسألة قوة وممارسة عرفية؛ فمنذ أن أضحى محور السياسة الفلسطينية

الإطار القانوني لحكم القطاع الأمني الفلسطيني

في العقد السابع من القرن الماضي، كان عرفات يعتبر أن أجهزة القطاع الأمني التابع لمنظمة التحرير الفلسطينية ومن بعدها السلطة الوطنية الفلسطينية الأعمدة الضرورية لقيام حكمه، وكان يبدي معارضة كبيرة للتنازل عن سيطرته عليه. وقد قوض هذا الوضع جهود الإصلاح التي بذلت لتعزيز المؤسساتية في الحكم.^{١٠}

الإطار القانوني لحكم قطاع الأمن في فلسطين

يتضمن الإطار القانوني الخاص بقطاع الأمن الفلسطيني عدداً من القوانين الأمنية التي سُنت قبل تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، إلى جانب قوانين أخرى ذات صلة بالشأن الأمني أصدرتها السلطة نفسها. وتستند المجموعة الأولى من القوانين الأمنية في أصلها إلى التشريعات البريطانية والمصرية والأردنية.^{١١} ولا يزال بعض هذه القوانين سارياً، بينما تم إلغاؤها البعض الآخر كلياً أو جزئياً بموجب التشريعات التي سنّها المجلس التشريعي أو المراسيم التي أصدرها الرئيس الفلسطيني.^{١٢} أما المجموعة الثانية فتشتمل على القوانين التي تنظم بصورة مباشرة هيكلية مختلف الأجهزة الأمنية وصلاتها وعلاقتها مع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. كما تشمل هذه المجموعة القوانين التي تحكم الأجهزة الأمنية بصورة غير مباشرة، وذلك لأنها تنسحب على قطاعات أخرى في السلطة الوطنية الفلسطينية. وتشتمل هذه القوانين على قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (٧) لسنة ١٩٩٨، وقانون الاجتماعات العامة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨، وقانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢، وقانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ وقانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

الجهود التي بذلت على صعيد التطورات القانونية منذ عام ٢٠٠٤

بعد رحيل الرئيس عرفات، بذل المجلس التشريعي الفلسطيني المزيد من الجهود لتعديل الإطار القانوني الخاص بقطاع الأمن واستكمالها. ففي عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٥، أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية أربعة قوانين تنظم إدارة الموارد البشرية في القطاع الأمني الفلسطيني لأول مرة في تاريخها. وفي إطار الجهود التي تبذلها المؤسسة لجهازها الأمنية، شرعت السلطة الوطنية الفلسطينية كذلك في صياغة مشاريع قوانين ينظم كل واحد منها جهازاً بعينه، حيث جرى إقرار أحد هذه القوانين في عام ٢٠٠٥ (أنظر الجدول رقم ١).

الجدول رقم (١): الإطار القانوني الحالي لقطاع الأمن الفلسطيني

تاريخ نشره في الجريدة الرسمية	أقره الرئيس	أقرب تاريخ	أحيل إلى الرئيس في	تبناه المجلس التشريعي بتاريخ	موضوعه	القانون
١٩٩٨/٦/٨ (العدد ٢٣)	ياسر عرفات	١٩٩٨/٥/٢٠	١٩٩٨/٤/٢٠	١٩٩٨/٤/٢ (القراءة الثانية)	لسنة الأسلحة والذخائر	رقم (٢) لسنة ١٩٩٨
١/٨/١٩٩٨ (العدد ٢٤)		١٩٩٨/٥/٢٨	١٩٩٨/٤/٢٠	١٩٩٨/٩/٣١ (القراءة الثانية)	الدفاع المدني	رقم (٣) لسنة ١٩٩٨
١/٨/١٩٩٨ (العدد ٢٤)		١٩٩٨/٥/٢٨	٢/٥/٧٧٦١	١٩٩٨/٤/٢٨ (القراءة الثانية)	مراكز الإصلاح والتأهيل (السجون)	رقم (٦) لسنة ١٩٩٨
٣/١/١٩٩٨ (العدد ٢٨)		٧٨/٢/٧٧٦١	٦١/١١/٧٩١	٢٥/١١/٧٧٦١ (القراءة الثانية)	الاجتماعات العامة	رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨
٢/٢/٢٠٠٥ (العدد ٥٣)	روحي فتوح	٧٧/١٢/٢٠٠٤	٧/١٠/٢٠٠٤	٢٢/١٢/٢٠٠٤ (القراءة الثالثة)	التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني	رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٤
٤/٤/٢٠٠٥ (العدد ٥٤)		١١/١/٢٠٠٥	٢	٢٠٠٤/١٢/٨ (القراءة الثانية)	لتعديل بعض أحكام القانون ١٩٩٨ لسنة ١٦	رقم (٣) لسنة ٢٠٠٥
٦/٦/٢٠٠٥ (العدد ٥٥)	محمود عباس	٦٨/٤/٢٠٠٥	٢	٢٠٠٥/٤/٧	التقاعد العام	رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥
٦/٦/٢٠٠٥ (العدد ٦٤)		٢	٢	٢٠٠٥/٥/١١	الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية	رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥
٩/١١/٢٠٠٥ (العدد ٦٠)		٢٣/١٠/٢٠٠٥	٢١	٢٠٠٥/٩/٢١	لتعديل بعض أحكام القانون ٢٠٠٤ لسنة ١٦	رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥
٩/١١/٢٠٠٥ (العدد ٦٠)		٢٦/١٠/٢٠٠٥	٢١	٢٠٠٥/٩/٢١	المخابرات العامة	رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥

الإطار القانوني لحكم القطاع الأمني الفلسطيني

وعلى الرغم من هذه الجهود، تم سن قانونين يتعلقان بجهازين فقط من بين جميع الأجهزة الأمنية الفلسطينية - وهما قانون المخابرات العامة وقانون الدفاع المدني - بحلول نهاية عام ٢٠٠٥. ومن جانب آخر، لم تراوح مشاريع القوانين الخاصة بالأجهزة الأمنية الأخرى مكانها؛ ففي شهر شباط/فبراير ٢٠٠٥، تم تقديم مشروع قانون قوات الأمن الوطني ومشروع قانون الشرطة المدنية للمجلس التشريعي سوية مع مشروع قانون المخابرات العامة. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، عُرض مشروع قانون الأمن الوقائي على المجلس للمناقشة العامة. ومنذ أيار/مايو ٢٠٠٧، لا تزال مشاريع القوانين المذكورة بانتظار إقرارها من قبل هذا المجلس.

وفي شهر تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠٠٥، أقر مجلس الوزراء مشروع القانون الأساسي للأمن وأحاله إلى المجلس التشريعي للمصادقة عليه. ومن المقرر أن يعمل هذه القانون الذي عادةً ما يشار إليه بأنه «مظلة القوانين الأمنية» على تنظيم الهيكلية العامة لقطاع الأمن في فلسطين، بما في ذلك المسؤوليات التي تضطلع بها مختلف الأجهزة الأمنية والرقابة المدنية على أداؤها. وفي الواقع، يعترى هذا القانون الأساسي العديد من الثغرات ونقاط الضعف. ففي وضعه الراهن، تتعارض بعض الأحكام التي يشملها ذلك القانون مع التشريعات الأمنية القائمة، ولا سيما منها قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥. كما يحتوي مشروع القانون الأساسي للأمن على أحكام متناقضة فيما يتعلق بالمهام والواجبات المنوطة بالأجهزة الأمنية بالإضافة إلى تقسيم المسؤوليات بين رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ووزير الداخلية. ووفقاً لأحكام هذا القانون، تتطلب أية تعديلات يتم إدخالها عليه في المستقبل موافقة الأغلبية التي تتألف من أصوات ثلثي أعضاء المجلس التشريعي. ومن شأن ذلك أن يقيد الدور الذي يمكن للمجلس التشريعي أن يضطلع به في مجال الأمن. وعلى الرغم من إشارته إلى مجلس الأمن القومي، لا ينظم القانون الأساسي للأمن هيكلية هذا المجلس أو مهامه، كما أنه لا يتطرق إلى مشروع قانون مجلس الأمن القومي ولا إلى المرسوم الرئاسي بشأن إعادة تشكيل مجلس الأمن القومي لسنة ٢٠٠٥. ولهذه الأسباب ولأنه من الممكن إدخال تغييرات جوهرية على القانون الأساسي للأمن من قبل المجلس التشريعي، لا يأتي التحليل المقارن الذي نتناوله أدناه على ذكر هذا القانون.

الوظائف التي تتولاها أجهزة الأمن التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية

يتمثل أحد الأسباب المهمة التي تقف وراء الجهود التي بذلت منذ عام ٢٠٠٤ لسن التشريعات الأمنية في تحديد المسؤوليات الملقاة على كاهل الأجهزة الأمنية الفلسطينية

في ضوء أحكام القانون الأساسي التي تتسم بعموميتها، والذي تنص المادة (٨٤) منه على حكم القطاع الأمني بصورة عامة:

«قوات الأمن والشرطة قوة نظامية وهي القوة المسلحة في البلاد وتنحصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في احترام كامل للحقوق والحريات.»

ويحدد الإطار القانوني الحالي المسؤوليات التي تضطلع بها أجهزة الأمن على النحو التالي:

- تتولى الشرطة المدنية مهمة حماية النظام العام ومنع وقوع الجرائم. وفي ظل غياب قانون فلسطيني يحكم قوات الشرطة المدنية، تشكل القوانين الأردنية والمصرية الأساس القانوني لعملها؛ حيث يطبق القانون الأردني المؤقت رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٥ بشأن الأمن العام في الضفة الغربية، والقانون المصري رقم (٦) لسنة ١٩٦٣ في قطاع غزة. ويجري إنفاذ هذين القانونين في هاتين المنطقتين بصورة مستقلة ومنفصلة عن بعضهما البعض.
- بمقتضى المادة (٩) من قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥، تتضمن مسؤوليات جهاز المخابرات العامة اتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من أية أعمال تعرض أمن وسلامة فلسطين للخطر؛ و«الكشف عن الأخطار الخارجية التي من شأنها المساس بالأمن القومي الفلسطيني في مجالات التجسس والتآمر والتخريب؛ والتعاون المشترك مع أجهزة الدول الصديقة».
- وبموجب مشروع قانون الأمن الوقائي، تتمثل مهمة جهاز الأمن الوقائي في حماية الأمن الداخلي ومحاربة التهديدات الداخلية ضد السلطة الوطنية الفلسطينية، بما فيها تلك التهديدات التي تستهدف الاتفاقيات الدولية، ومحاربة الجريمة المنظمة، ومحاربة الجريمة الاقتصادية ومنع الفساد ومكافحة التجسس.
- ويتولى جهاز الدفاع المدني المسؤولية عن توفير الحماية المدنية وخدمات الطوارئ. وبموجب المادة (٣) من قانون الدفاع المدني رقم (٣) لسنة ١٩٩٨، تشتمل مهام هذا الجهاز على ضمان سلامة الاتصالات وحماية البنية التحتية العامة والخاصة من «الغارات الجوية، والكوارث الطبيعية والحرائق».

الإطار القانوني لحكم القطاع الأمني الفلسطيني

إن التشريعات الأمنية الحالية منقوصة، وهي تعكس الوضع القائم دون أن تتضمن رؤية شاملة لتحقيق الأمن المنشود. فالمهمة التي تتولاها قوات الأمن الوطني غير محددة بعد، ولا يزال مشروع قانون قوات الأمن الوطني بانتظار إقراره من المجلس التشريعي. وفي المقابل، تتداخل المسؤوليات المحددة لجهاز الأمن الوقائي في جانب كبير منها مع مهام جهاز المخابرات العامة والشرطة المدنية. كما ينص القانون على امتيازات لبعض الأجهزة كجهاز المخابرات مثلاً. ومن الناحية الإيجابية على الأقل، يعكس الإطار القانوني الراهن الجهود المخلصة التي بذلت لنزع الصفة السياسية عن الأجهزة الأمنية. فعلى سبيل المثال، يحظر القانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية على الضباط ممارسة النشاطات السياسية^{١٣}؛ كما تتضمن المادة (٥/٢٥) من قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥ أحكاماً من هذا القبيل. وما من شك أن هذه الخطوة مهمة بالنظر إلى أن بعض الأجهزة الأمنية تتقاطع في واقع حالها مع الميليشيات السياسية.^{١٤}

هيكلية أجهزة الأمن الفلسطينية

حتى هذه اللحظة، لم تنص التشريعات التي سنتها السلطة الوطنية الفلسطينية على إطار شامل لحكم قطاعها الأمني؛ حيث لا ينظم هذا القطاع سوى القانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية. وإلى جانب التشريعات الأخرى، ينظم قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية القطاع الأمني على النحو التالي (أنظر الجدول رقم ٢):

- تتألف قوات الأمن التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية من ثلاثة أجهزة، هي: قوات الأمن الداخلي، وقوات الأمن الوطني، والمخابرات العامة (المادة ٣). كما تنص هذه المادة على أن تكون أية قوة أو قوات أخرى موجودة أو تستحدث ضمن إحدى القوى الثلاث المذكورة. غير أن هذه المادة لا تحدد المهام الموكلة لهذه القوات ولا العلاقات المتبادلة القائمة فيما بينها.

- ويشير الفرق القانوني بين «القوات العسكرية» (المتمثلة في قوات الأمن الوطني) و«القوات الأمنية» (التي تمثلها قوات الأمن الداخلي) إلى الرغبة القائمة في التمييز بين الوظائف الأمنية الداخلية والخارجية، بحيث تتولى وزارتا الداخلية والأمن الوطني القيام بهذه الوظائف كل في مجال اختصاصها. غير أن هذا النص يتعارض مع المادة (١) من مشروع قانون

قوات الأمن الوطني التي تنص على أن قوات الأمن الوطني تخضع لإشراف الرئيس مباشرةً.

- ويبقى جهاز المخابرات العامة جهازاً مستقلاً، ويخضع مدير هذا الجهاز لإشراف الرئيس بصورة مباشرة. كما يتمتع بصلاحيات تقديرية واجتهادية واسعة. وبالإضافة إلى ذلك، تمنح المادة (٣) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥ بشأن المخابرات العامة مدير جهاز المخابرات درجة وزير.
- ويحتفظ الرئيس بالامتياز الخاص بتعيين رؤساء الأجهزة الأمنية، كما لا تخضع التعيينات التي يُجريها لإجراءات خاصة بإقرارها. وبموجب المادة (٧/٦٩) من القانون الأساسي للأمن (لسنة ٢٠٠٥)، لا يملك مجلس الوزراء سوى الحق في الاعتراض على ترشيح شخص ما لتولي منصب المدير العام للأمن الداخلي^{١٥}.
- ويحدد القانون كذلك مدة ولاية المناصب التي يشغلها كبار قادة الأجهزة الأمنية بثلاث سنوات، يمكن تمديدها لسنة واحدة أخرى فقط. ويحتفظ هؤلاء القادة بسلطة مباشرة على الهيكليات الداخلية في الأجهزة التي يترأسونها.

ومن ناحية أساسية، يمثل قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية نصاً فنياً. ويجب تحديد الاختلافات في الوظائف والمهام التي تضطلع بها مختلف أجهزة القطاع الأمني في قانون الأمن الأساسي. ولذلك لا يستغرب المرء وجود العديد من مواطن الخلل والتعارض التي تشوب الإطار القانوني الحالي. فمثلاً، لا يحدد القانون على نحو واضح العلاقة بين المدير العام لقوات الأمن الداخلي ورؤساء أجهزة الأمن الداخلي. وفي المقابل، يخول قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية المدير العام للأمن الداخلي تولي القيادة المباشرة لجميع أجهزة الأمن الداخلي الثلاثة. وفي المقابل، قانون الدفاع المدني رقم (٦) لسنة ١٩٩٨ يضع جهاز الدفاع المدني تحت إمرة وزير الداخلية بشكل مباشر (المادة ٣). ومن جانب آخر، لا يتطرق أي من مشروعي قانوني الشرطة المدنية والأمن الوقائي إلى ذكر مدير عام الأمن الداخلي على الإطلاق.

الإطار القانوني لحكم القطاع الأمني الفلسطيني

الجدول رقم (٢): هيكلية قطاع الأمن بموجب قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية

المخبرات العامة	قوات الأمن الداخلي	قوات الأمن الوطني	المواد
١٣ و ١٤	١١ و ١٠	٧ و ٨	
‘جهاز أمني نظامي مستقل يخضع لإشراف الرئيس’	‘جهاز أمني نظامي’	‘جهاز عسكري نظامي’	التعريف
رئيس جهاز المخبرات العامة (حيث يتمتع بدرجة وزير ولا يعتبر عضواً في مجلس الوزراء)	وزير الداخلية	وزير الأمن الوطني	الإدارة السياسية (الرئاسة)
رئيس جهاز المخبرات العامة	مدير عام الأمن الداخلي (في نيسان/أبريل ٢٠٠٦، أصبح هذا المنصب شاغراً)	القائد الأعلى	القيادة
بموجب مرسوم رئاسي	بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تنسيب مجلس الوزراء	بموجب مرسوم رئاسي	تعيين القائد
ثلاث سنوات، مع إمكانية التمديد لسنة واحدة	ثلاث سنوات، مع إمكانية التمديد لسنة واحدة	ثلاث سنوات، مع إمكانية التمديد لسنة واحدة	مدة ولاية القادة
‘(...) يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم كافة شئونها’	‘(...) يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم كافة شئونها’	‘(...) يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شئونها كافة، وفقاً لأحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه’	صلاحيات القادة

مجلس الأمن القومي

في إطار الجهود المبذولة للحد من الانتقادات الداخلية الموجهة لحكمه المطلق لقطاع الأمن، أنشأ الرئيس الراحل ياسر عرفات مجلس الأمن القومي في عام ٢٠٠٣. وقد أقدم عرفات على هذه الخطوة من خلال تفعيل «المجلس الأعلى للأمن الوطني»^{١٦} الذي كان معطلاً منذ إنشائه في عام ١٩٩٤ وإعادة تنظيمه. وكان يجمع مجلس الأمن

القومي في عضويته كلاً من الرئيس عرفات، بصفته رئيساً للمجلس، إلى جانب عضوية رئيس الوزراء، والوزراء وكبار قادة الأجهزة الأمنية. ومن الناحية القانونية، كانت المشاكل تعترى وضع مجلس الأمن القومي. فبالرغم من إنشائه بموجب مرسوم رئاسي، كان هذا المجلس يسعى إلى استبدال المسؤولية الدستورية التي كان مجلس الوزراء يتمتع بها بشأن المحافظة على النظام العام والأمن الداخلي (المادة ٦٩/٧ من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥). وكان مجلس الأمن القومي بحد ذاته هيئة غير دستورية لا تستند إلى أية قاعدة قانونية. وعلى أرض الواقع، لم تكن الاعتبارات القانونية ذات أهمية، ذلك أن عرفات واصل تحكمه العملي في إدارة الأجهزة الأمنية بصورة مباشرة.

وفي تشرين الثاني ٢٠٠٤، حول روجي فتوح، الرئيس الانتقالي للسلطة الوطنية الفلسطينية عقب وفاة الرئيس عرفات، رئاسة مجلس الأمن القومي إلى رئيس الوزراء. وبعد ذلك، أصدر الرئيس محمود عباس في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ مرسوماً رئاسياً، أعاد بموجبه رئاسة المجلس إلى ما كانت عليه^{١٧}. وفي هذا المرسوم، حدد الرئيس عباس الوظائف التي يضطلع بها مجلس الأمن القومي على النحو التالي:

- صياغة السياسات والخطط الأمنية.
- تحديد التهديدات وتقييمها.
- التنسيق بين السلطات السياسية وقادة الأجهزة الأمنية.
- الإشراف على التنسيق الأمني مع الجهات الخارجية.
- إقرار الميزانيات المتعلقة بالأمن.^{١٨}

ومما يثير دهشة المرء أن السلطة الوطنية الفلسطينية كانت في ذات الوقت تعكف على إعداد مشروع قانون مجلس الأمن القومي، الذي تبني جزءاً لا يستهان به من مهماته من المرسوم الذي أصدره الرئيس عباس، غير أنه وضع المجلس تحت رئاسة رئيس الوزراء مرة أخرى.

ولأسباب سياسية، لم يزل مجلس الأمن القومي معطلاً منذ عام ٢٠٠٥. كما لم تفتأ العلاقات الهيكلية التي تربط المجلس مع الأجهزة الأمنية غير محددة بعد. ومع ذلك، يمكن لمجلس الأمن القومي أن يثبت أهميته بالنسبة لاتخاذ القرارات المتعلقة بأجهزة الأمن في المستقبل. فإذا ما قدر لهذا المجلس أن يحتل موقعه الصحيح في التنسيق بين مختلف الأطراف الأمنية، يمكن له أن يتحول إلى راعٍ لعملية إصلاح قطاع الأمن وقائد

الإطار القانوني لحكم القطاع الأمني الفلسطيني

لها. وفي هذا السياق، تدعو الحاجة إلى اتخاذ العديد من الخطوات التحضيرية لتفعيل هذا المجلس، ومن بينها:

- وجوب تعديل القانون الأساسي بحيث يمنح مجلس الأمن القومي قاعدة قانونية سليمة، بالإضافة إلى تحديد علاقته مع مجلس الوزراء.
- لأغراض المحاسبة والمساءلة، من المحبذ أن يتولى رئيس الوزراء رئاسة مجلس الأمن القومي. وبموجب المواد (٧٤ - ٧٩) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥، يخضع رئيس الوزراء للمساءلة أمام المجلس التشريعي.^{١٩}
- بعد تعديل القانون الأساسي، يتعين تبني قانون خاص بمجلس الأمن القومي، بحيث يتم بموجبه تحديد العلاقات بينه وبين الأجهزة الأمنية. وإن لم يتأت ذلك، يمكن تحقيق هذه النتيجة من خلال إجراء تعديل على القانون الأساسي للأمن.

معالجة مواطن الخلل في تنفيذ الإصلاح

إن كان لإصلاح قطاع الأمن في فلسطين أن يكتب له النجاح، يتوجب تبني منهج شامل لإصلاح هذا القطاع. إن إعداد إطار قانوني لحكم القطاع الأمني خطوة ضرورية، ولكنها غير كافية بحد ذاتها. فالتركيز على الجوانب القانونية والفنية في إصلاح هذا القطاع يزيد من الخطورة بأن تتحول التشريعات إلى الهدف من عملية الإصلاح، بدلاً من أن توفر الأداة اللازمة لتحقيقه.^{٢٠}

ففي المقام الأول، يعني المنهج المتكامل لإصلاح قطاع الأمن أنه ينبغي على السلطة التنفيذية الفلسطينية أن تتمسك بمسؤولياتها القانونية، لا أن تحتكم إلى مصالح بعض الأطراف السياسية أو أصحاب النفوذ. ويجب على الحكومة الفلسطينية كذلك أن تضمن إنفاذ التشريعات الأمنية على أرض الواقع عبر جميع القنوات الإدارية، ولا سيما من خلال الأجهزة الأمنية. كما يتعين على وزير الداخلية أن يتولى المسؤولية الرئيسية عن قطاع الأمن وتنسيق تنفيذ عمليات الإصلاح مع جميع الأطراف المعنية. وفي المقابل، يجب أن يقتصر دور رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على ضمان قيام التعاون وتيسيره بين كافة المؤسسات والفصائل الفلسطينية في إطار عملية إصلاح قطاع الأمن. إن من شأن هذا التقسيم الواضح للمهام إتاحة الفرصة للنظام السياسي

الفلسطيني للدنو من نموذج الديمقراطية البرلمانية، والتي تمثل أفضل الضمانات لقيام رقابة مدنية ديموقراطية على القطاع الأمني.

كما يعتبر التوجه الإيجابي والداعم الذي يبديه قادة القوات الأمنية الفلسطينية عنصراً ضرورياً لضمان نجاح إصلاح قطاع الأمن؛ فهؤلاء القادة يملكون القدرة على تسهيل إصلاح قطاعهم أو إفشاله. ولذلك، فمن الأهمية بمكان أن يلتزم قادة الأجهزة الأمنية بإجراء الإصلاح على أجهزتهم وترجمة القرارات السياسية على أرض الواقع. وفي هذا السياق، يتعين على أجهزة الأمن الفلسطينية أن تتخلص من ولاءاتها ونزعاتها الفصائلية وإعداد قواعد سلوك ذات سمة وطنية ومهنية بحتة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب تعزيز آليات المساءلة الداخلية ضمن الأجهزة الأمنية في السلطة الوطنية الفلسطينية.

وفي نفس الوقت، يجب أخذ المصالح المشروعة لمنتسبي الأجهزة الأمنية بعين الاعتبار. وهذا يعني ببساطة أنه لا يمكن للسلطات السياسية فرض إجراءات الإصلاح؛ بل ينبغي إشراك عناصر أجهزة الأمن في هذه العملية من خلال إطلاعهم على المعلومات المتعلقة بها واستشارتهم حولها. وفي هذا الإطار، يتوجب إيلاء اهتمام خاص للمسائل المتعلقة برواتب منتسبي القوات الأمنية واحتياجاتهم من التدريب وسلامتهم البدنية وأمنهم وأمن عائلاتهم. ولكن يتعين الأخذ بالحسبان أن الإصلاح الحقيقي يجزّ معه تكاليف باهظة؛ فكثير من أولئك الذين يجنون الفوائد من النظام القائم لا محالة سيخسرون المزايا الآنية التي يتمتعون بها.

وبالإضافة إلى ما تقدم، يتوجب إصلاح المجلس التشريعي والسلطة القضائية قبل إنشاء نظام رقابي فاعل؛ حيث يتعين على المجلس التشريعي إن يبادر على جناح السرعة إلى تعديل القوانين الناظمة للقطاع الأمني وتبني ما تبقى منها من أجل إعداد إطار قانوني متين له. كما يجب على المجلس صياغة وتبني القوانين اللازمة للمحاكم العسكرية التي لم تخضع للإصلاح حتى هذه اللحظة.^{٢١} وزيادةً على ذلك، على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إلغاء محاكم أمن الدولة التي لا زالت تعمل دون تحديد للضمانات الإجرائية فيها.^{٢٢} كما يتوجب على المجلس التشريعي توظيف الأدوات الرقابية التي يمتلكها بصورة ناجعة ووضعها تحت تصرفه. وهناك حاجة ماسة كذلك لإطلاع المجلس على المستجدات على هذا الصعيد من قبل الحكومة، إلى جانب عقد المزيد من جلسات الاستماع وإجراء النقاشات حول النشاطات التي ينفذها قطاع الأمن. كما لا يفتأ بسط سلطان القانون من خلال نظام قضائي فعال يشكل أولوية لا فكاك عنها؛ حيث يجب أن تضطلع المحاكم بمسؤوليتها في حماية حقوق المواطن وضمان تنفيذ الأحكام التي تصدرها.

الإطار القانوني لحكم القطاع الأمني الفلسطيني

وأخيراً، تقع مسؤولية معالجة مواطن الخلل في تنفيذ الإصلاحات في القطاع الأمني على كاهل المجتمع الفلسطيني نفسه كذلك. فغالباً ما يصاحب الإصلاح القانوني تغيير في الأنماط الثقافية السائدة. وكما هو ظاهر من التوجه الغامض نحو قضية الفساد، لا يزال هناك الكثير من الأعمال التي يتعين على الفلسطينيين إنجازها؛ فجمهور المواطنين الفلسطينيين يعتبرون محاربة الفساد إحدى أولى أولوياتهم، ولكن المجتمع الفلسطيني لا يبذل ما يكفي من الجهد للوقوف في وجه أعمال الاستغلال المالي والفساد وانتهاك حقوق المواطنين دون وجه مشروع.

النتيجة

لقد أقدمت السلطة الوطنية الفلسطينية على اتخاذ إجراءات مهمة على مدى العامين المنصرمين على صعيد إعداد إطار قانوني للقطاع الأمني، وهو جهد يستحق الثناء والتقدير. وبغض النظر عن العيوب التي شابته هذا الجهد، لا يزال الإطار القانوني الحالي قادراً على توفير الإرشادات للقائمين على قطاع الأمن. ولكن من أجل تعزيز الرقابة على هذا القطاع، من الأهمية بمكان تعزيز المؤسسات ذات العلاقة، وهو ما يستدعي تطوير الإطار القانوني وتحسينه.

الهوامش:

- ١ الفقرة الثانية من المادة (٨٤) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥.
- ٢ م. التنيني، 'التغييرات التي طرأت على القوات الأمنية الفلسطينية'، مجلة التحكيم الفلسطيني، ٢٠٠٥، ص. ١٨. وهذا المقال منشور على العنوان الإلكتروني: <http://www.oppcc.pna.net/mag/mag18/p3>. اقتبس هذا المقال بتاريخ ١١ كانون الأول/يناير ٢٠٠٥.
- ٣ الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية الانتقالية حول الضفة الغربية وقطاع غزة (١٩٩٥)، الفقرة السابعة من المادة (٣). ونحن نشير إلى هذه الاتفاقية بعبارة «اتفاقية أوسلو الثانية» في ثنايا هذا الفصل.
- ٤ يستهل القانون الأساسي بإعلان منظمة التحرير الفلسطينية عن قيام دولة فلسطين في العاصمة الجزائرية في عام ١٩٨٨، وأن ذلك يتواصل في سياق اتفاقية أوسلو الثانية. وبين عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٣، أعدت السلطة الوطنية الفلسطينية ونشرت ثلاث مسودات للدستور الفلسطيني.
- ٥ اتفاقية أوسلو الثانية، الفقرة الرابعة من المادة (١٨).
- ٦ المصدر السابق.

- ٧ يمكن أن يأتي حق الرئيس في الرفض المذكور على شكلين، حيث يرفض الرئيس التوقيع على القانون، وقد يوقع عليه ولكن يرفض إصداره في الوقائع الفلسطينية بصورة رسمية.
- ٨ القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥، الفقرة السابعة من المادة (٦٩).
- ٩ أنظر القانون الأساسية المعدل لسنة ٢٠٠٥، المواد ٧٧ - ٧٩.
- ١٠ أنظر التقرير الصادر عن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام ٢٠٠٤، التقرير السنوي العاشر، رام الله، ٢٠٠٥، ص. ١٠١.
- ١١ عقب إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات مرسوماً رئاسياً يقضي بإلغاء الأوامر العسكرية الإسرائيلية التي صدرت بين عامي ١٩٦٧ و ١٩٩٤.
- ١٢ على مدى السنوات القليلة الماضية، حلت القوانين التي سنتها السلطة الوطنية الفلسطينية محل القوانين التالية: القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٢٢ بشأن الأسلحة الذي كان سارياً في قطاع غزة إلى جانب جميع تعديلاته؛ القانون رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٢ بشأن الأسلحة والذخائر الذي كان سارياً في الضفة الغربية مع تعديلاته؛ قرار بقانون بشأن إصدار قانون التأمين والمعاشات رقم (٨) لسنة ١٩٦٤؛ والأمر رقم (٦) لسنة ١٩٧٤ الصادر عن رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، بما في ذلك قانون التقاعد لضباط جيش التحرير الفلسطيني؛ والأمر رقم (٧) لسنة ١٩٧٤ الصادر عن رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بشأن قانون التقاعد لضباط وجنود جيش التحرير الفلسطيني.
- ١٣ المادة (٩٠): 'يحظر على الضابط أثناء الخدمة العسكرية ما يلي:
- ١- إبداء الآراء السياسية والاشتغال بالسياسة أو الانتماء إلى الأحزاب أو الهيئات أو الجمعيات أو المنظمات ذات الأهداف السياسية.
 - ٢- الاشتراك في أية مظاهرة أو اضطرابات.
 - ٣- الاشتراك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية.'
- ١٤ فعلى سبيل المثال، تم توصيف جهاز الأمن الوقائي على أنه يمثل التعبير العملي عن حركة فتح. توبي كيلى، القانون والإكراه وحل النزاعات: تفتت النظام القانوني الفلسطيني منذ الشروع في عملية السلام في أوسلو حتى اندلاع الانتفاضة، معهد دراسات التنمية، كلية لندن للاقتصاد، ٢٠٠٣، ص. ٨. وهذه الدراسة منشور على الموقع الإلكتروني: <http://www.crisisstates.com/download/seminars/kelly.pdf>، وقد اقتبس بتاريخ ١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥.
- ١٥ ولكن هناك تعارض في الأحكام القانونية بين قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية ومشروع قانون الأمن الوقائي؛ فبموجب مشروع قانون الأمن الوقائي، يرشح الرئيس المدير العام للأمن الوقائي بناءً على تنسيب وزير الداخلية، بينما يعين مجلس الوزراء مدير الشرطة بناءً على تنسيب وزير الداخلية، في حين يتولى الوزير بنفسه تعيين نائب المدير العام للأمن الوقائي (المادتان ١٣ و ١٤). وينص مشروع قانون الشرطة المدنية على أن مجلس الوزراء يقوم بتعيين مدير الشرطة بناءً على توصية من وزير الداخلية (المادة ٥). ولكن قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية يمنح الحق في التعيين في كلا المنصبين لوزير الداخلية بناءً على تنسيب المدير العام لقوات الأمن الداخلي (المادة ١٢).

الإطار القانوني لحكم القطاع الأمني الفلسطيني

كان من المفترض أن يعمل المجلس الأعلى للأمن الوطني، الذي أنشئ في عام ١٩٩٤، على تنسيق عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية الحديثة النشأة. وكان هذا المجلس يضم في عضويته جميع رؤساء أجهزة الأمن ونوابهم.

١٧ بموجب المرسوم الرئاسي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٥ بشأن إعادة تشكيل مجلس الأمن القومي، تتمثل المهام التي يختص بها هذا المجلس في:

١- صياغة السياسات والخطط الأمنية وتحديد آليات تنفيذها وإصدارها بقرارات من الرئيس.

٢- تحديد المهام الأمنية للسلطة الوطنية وفقاً لمتطلبات الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإشراف على تنفيذها.

٣- التنسيق بين العمل السياسي والعمل الأمني، والتأكد من مساهمة العامل الأمني في تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

٤- إقرار التشكيلات والتعيينات والتنقلات والترقيات التي تساهم في تنفيذ السياسات والخطط الأمنية.

٥- إقرار الميزانيات والحسابات المتعلقة بالأمن وآليات صرفها.

٦- الإشراف المباشر على التنسيق الأمني مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية.^{١٦}
أنظر كذلك: ناثان ج. براون، 'تقييم عمليات الإصلاح في فلسطين'، سلسلة أوراق كارنيجي (Carnegie)، العدد ٥٩، (حزيران/يونيو ٢٠٠٥) ص. ١٦. وهذه الدراسة منشورة على الموقع الإلكتروني: <http://www.carnegieendowment.org/files/CP59.brown.FINAL.pdf>.

وقد اقتبس بتاريخ ١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥.

١٨ يتألف مجلس الأمن القومي من الرئيس، ورئيس الوزراء، ووزراء الداخلية والشؤون الخارجية والشؤون المدنية والمالية، بالإضافة إلى مستشار الأمن القومي ورئيس دائرة شؤون المفاوضات في منظمة التحرير الفلسطينية. كما يمكن استدعاء رؤساء الأجهزة الأمنية لحضور اجتماعات المجلس.

١٩ أنظر أيضاً خليل الشقاقي، 'مجلس الأمن القومي الفلسطيني: مؤسسة غير فاعلة وغير دستورية ويجب حلها'، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، الورقة رقم (١٣) (حزيران/يونيو ٢٠٠٤). وهذه الورقة التي اقتبسناها يوم ١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ منشورة على الموقع الإلكتروني: <http://www.pcpsr.org/arabic/strategic/papers/2004/no13.pdf>.

٢٠ زياد بهاء الدين، 'القيود القانونية والمؤسسية التي تؤثر على الإصلاحات الاقتصادية'، الرسالة الإخبارية لمنتدى الأبحاث الاقتصادية للدول العربية، إيران وتركيا، المجلد رقم ١١ (٢٠٠٥)، ص. ١٦ - ١٩، وهو منشور على الموقع الإلكتروني:

http://www.erf.org.eg/nletter/Newsletter_Sum04/NewForumNewsSum04-P16.pdf

وقد اقتبسناه بتاريخ ١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥.

٢١ تنص المادة (٢/١٠١) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥ على إنشاء المحاكم العسكرية، كما تمنح هذه المادة المجلس التشريعي الحق في إنشاء هيئات حكومية عسكرية. وتشير المادة (٩٥) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ إلى

المحاكم العسكرية أيضاً. وتمتلك المحاكم العسكرية الولاية القضائية على الجرائم التي يرتكبها أفراد القوات الأمنية إلى جانب الإجراءات التأديبية التي تتخذ بحقهم. وتعمل هذه المحاكم بناءً على قانون الإجراءات الجزائية الثوري لسنة ١٩٧٩ وقانون الإجراءات الجنائية الثوري لسنة ١٩٧٩ الصادرين عن منظمة التحرير الفلسطينية.

٢٢
أنشأت محاكم أمن الدولة في عهد الرئيس الراحل ياسر عرفات، وهي تتولى النظر في القضايا المتعلقة بأمن النظام. وتستند محكمة أمن الدولة العليا في إنشائها إلى الأمر رقم (٥٥) لسنة ١٩٦٤ الصادر عن الحاكم العام المصري لقطاع غزة، والذي يرجع بذاته إلى قوانين الطوارئ التي أصدرتها سلطات الانتداب البريطاني. وفي الضفة الغربية، تطبق محاكم أمن الدولة القانون الأردني بشأن الإجراءات الجزائية لسنة ١٩٦٠ بالإضافة إلى قانون أصول المحاكمات الجنائية لسنة ١٩٦١. أما في قطاع غزة، فتتخذ محاكم أمن الدولة قانون الإجراءات الجزائية الصادر عن سلطات الانتداب البريطاني سنة ١٩٣٦ وقانون الإجراءات الجزائية الثوري لسنة ١٩٧٩ الذي تتبناه منظمة التحرير الفلسطينية. وفي الواقع، يجانب الوضوح وضع محاكم أمن الدولة. ففي عام ٢٠٠٣، قامت وزارة العدل بإلغاء هذه المحاكم بموجب مرسوم رئاسي وحولت جميع القضايا التي كانت تنظرها إلى المحاكم النظامية. ولكن لم يشتمل المرسوم الذي أصدره الرئيس عام ١٩٩٥ على نص بإلغائها. وعلاوةً على ذلك، لا تطبق السلطة الوطنية الفلسطينية قرار وزارة العدل بحذافيره في هذا الشأن؛ حيث لم تقم المحاكم النظامية إلا بمراجعة جزء يسير من الأحكام التي أصدرتها محكمة أمن الدولة العليا في غزة. وفي حزيران/يونيو ٢٠٠٥، صادق الرئيس محمود عباس على إعدام أربعة أفراد، صدر حكم الإعدام بحق أحدهم من قبل محكمة أمن الدولة في غزة خلال عام ٢٠٠٠. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، وضع حقوق المواطن، ص. ٨٤.

إعادة هيكلة أجهزة الأمانة الفلسطينية

أحمد حسين

لقد عقدت الكثير من المناظرات وأعدت العديد من الأبحاث حول حالة قطاع الأمن الفلسطيني وأدائه، كما جرت العديد من التقييمات بشأنه في الآونة الأخيرة، ولا سيما فيما يتعلق بهيكلياته التنظيمية وآليات عمله وإمكانياته، وقد كانت هذه التقييمات في مجملها سلبية. وفي الواقع، هناك جملة من العوامل التي تفصح عن سبب الأداء المشوش للأجهزة الأمنية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية وافتقارها إلى ثقة جمهور المواطنين فيها، خاصةً بعد نشوب أعمال العنف بين الفلسطينيين والإسرائيليين في شهر أيلول/سبتمبر من عام ٢٠٠٠.

بعد عودة رجالات منظمة التحرير الفلسطينية إلى أرض الوطن عام ١٩٩٤، أنشأت السلطة الوطنية الفلسطينية عدداً من الأجهزة الأمنية. كان الهدف منها ترجمة منجزات حركات المقاومة الفلسطينية ونظامها داخل وخارج فلسطين إلى استراتيجية تمكن هذه السلطة من بسط سيطرتها على الأراضي التي خولت بحكمها بموجب اتفاقيات أوسلو. وكان يُتوقع من القيادة الأمنية في السلطة الوطنية الفلسطينية ابتكار سياسة أمنية وطنية تفضي إلى وضع خطة للتعامل مع حالة الأمن المستعصية في الأراضي الفلسطينية وإنشاء دولة فلسطينية مستقلة على أساس اتفاقية سلام عادلة مع إسرائيل.

بيد أنه سرعان ما اتضح أن الواقع القائم في فلسطين مختلف تماماً؛ فالسياسات التي كانت تستند إلى منطق معين أثناء وجود منظمة التحرير الفلسطينية في المنفى نقلت دون تمحيص يذكر إلى الأراضي الفلسطينية بعد عودة المنظمة إليها. فعلى سبيل المثال، أنشأت السلطة الوطنية الفلسطينية أجهزة أمنية تتشابه في المهام المنوطة بها من أجل إثارة أوار التنافس فيما بينها وضمان تحكم المستوى السياسي فيها. وقد ساهم هذا الوضع في إضعاف قطاع الأمن في فلسطين منذ اليوم الأول من تشكيله. كما تسببت الإنتفاضة الثانية بعد اندلاعها سنة ٢٠٠٠ في تقويض إمكانيات الأجهزة الأمنية الرسمية، في حين عملت فصائل المعارضة المسلحة على استغلال هذه الفرصة لبناء إمكانياتها وتطويرها. ومما لا شك فيه أن إسرائيل لعبت دوراً أفرز آثاراً جد سلبية في شل قدرات أجهزة الأمن الفلسطينية من خلال الدمار الواسع الذي ألحقته ببنيته التحتية ومقراتها ومكاتبها.

إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية الفلسطينية

ومن خلال المساعدات الدولية التي أُمنّت لها، أتاحت نهاية الانتفاضة الثانية في عام ٢٠٠٥ الفرصة للسلطة الوطنية الفلسطينية لإعادة بناء قطاعها الأمني وتأهيله مرة أخرى، وذلك على الرغم من تواصل الاحتلال الإسرائيلي وما انطوت عليه المنطقة حينذاك من تأثيرات سلبية. ولكي يكتب لها النجاح في هذه المهمة، تحتاج السلطة الوطنية الفلسطينية إلى اتخاذ إجراءات واضحة وواقعية، جنباً إلى جنب مع توفر إرادة سياسية صادقة كي تتمكن من الشروع في تنفيذ إجراءات الإصلاح المنشود. وفي هذا السياق، يعتبر التقدم السياسي على صعيد خارطة الطريق ووفاء الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني بالتزاماتهما بصورة تامة عاملين مهمين يمهدان الطريق نحو إجراء إصلاح شامل لقطاع الأمن في فلسطين.

وأياً كان الأمر، لا تزال هناك العديد من الأسئلة التي تنتظر الإجابة عنها في هذا السياق. فهل تستطيع أجهزة الأمن الفلسطينية تولي مهماتها في الحفاظ على القانون والنظام في الضفة الغربية وقطاع غزة رغم إمكاناتها المتواضعة ومواردها المحدودة إذا ما قورنت بتلك التي تملكها فصائل المعارضة المسلحة؟ وما هي الإصلاحات الهيكلية المطلوب إجراؤها على قطاع الأمن؟ وما طبيعة المساعدات الدولية اللازمة لإنجاز تلك الإصلاحات؟ وكيف يمكن إدراج تلك المساعدات ضمن خطط متوسطة المدى وطويلة المدى لإصلاح قطاع الأمن؟

يقدم هذا الفصل بعض الإجابات على هذه الاسئلة، كما يتعرض بالتحليل مواطن القصور والخلل المؤسسي والتنظيمي التي تعترى أجهزة الأمن الفلسطينية. وبالإضافة إلى ذلك، يعرض الفصل تقييماً لعملية الإصلاح الجارية من جانب السلطة التنفيذية - أي على مستوى الإدارة والقوات. ويختتم هذا الفصل باقتراح بعض الاستراتيجيات اللازمة لإخراج تلك العملية إلى النور.^١

تقييم أداء أجهزة الأمن الفلسطينية

لم تختلف الكثير من التقييمات التي أُجريت على أداء السلطة الوطنية الفلسطينية فيما يتعلق بحكمها لقطاعها الأمني - حيث أُجري عدد لا يستهان به من تلك التقييمات منذ عام ١٩٩٥ - في النتائج التي توصلت إليها؛ فقد عانت أجهزة الأمن الفلسطينية من التسييس، والولاءات الشخصية القوية التي تحكمها، وتضخم أعداد أفرادها، وتداخل المهام والمسؤوليات المنوطة بها، وقلة تعاون تلك الأجهزة مع بعضها البعض وافتقارها للخبرات الإدارية. ومما زاد من استعصاء المشاكل التي تكتنف تلك الأجهزة ضعف

المراجعة القضائية وانعدام الرقابة البرلمانية، ناهيك عما قامت به إسرائيل من تدمير للبنية التحتية الخاصة بالقطاع الأمني وإعاقة عمل أجهزته بصورة منهجية خلال الإنتفاضة الثانية.

ولا ينبغي لهذه النتائج السلبية أن تصرف الانتباه عن عدد من الإنجازات الهامة التي حققتها الأجهزة الأمنية الفلسطينية؛ فقد أحرز العديد من هذه الأجهزة مستويات متقدمة من الجهوزية والخبرة في مجالات اختصاصها ومسؤوليتها. وحتى عام ٢٠٠٠، كانت تلك الأجهزة قد نجحت في مكافحة الجريمة والمحافظة على قدر مقبول من الاستقرار في المناطق التي تقع تحت سيطرتها. كما عملت أجهزة الأمن طوال الفترة التي سبقت اندلاع الإنتفاضة على تنفيذ الالتزامات الواقعة على السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب اتفاقيات أوسلو، وذلك في محاربة البنية التحتية للتنظيمات الفلسطينية المتطرفة وفيما يلي تقييم تفصيلي لأداء الأجهزة الأمنية الفلسطينية ومدى جهوزيتها.

هيكلية القوات الأمنية

من بين المشاكل الكبرى التي يعاني منها القطاع الأمني في فلسطين غياب هيكلية قيادية مركزية وموحدة في العديد من عدد من الأجهزة الأمنية كجهاز الأمن الوقائي والمخابرات العامة وقوات الأمن الوطني. فمثلاً، كانت قوات الأمن الوطني المنتشرة في قطاع غزة والضفة الغربية تخضع لإمرة الرئيس الراحل ياسر عرفات وإشرافه المباشرين. ومع ذلك، كانت تلك القوات في هاتين المنطقتين، ولا زالت، تنظم وفق هيكليتين تنظيميتين متباينتين، مما تسبب في نشوء أنظمة داخلية وإجراءات عملياتية مختلفة أو غير متوافقة مع بعضها البعض. وبالإضافة إلى ذلك، دفع هذا الوضع العديد من أفراد هذه القوات في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى التقاعس عن التعاون فيما بينهم. كما ترتب على غياب هيكلية قيادية مركزية - من قبيل الأركان العامة - في قوات الأمن الوطني استقلال دوائرها الإدارية وشُعبها العملية، بما فيها دائرة الاستخبارات العسكرية ودائرة التدريب ودائرة التوجيه السياسي. وبالإضافة إلى ذلك، تسبب قرار الرئيس عرفات برفض سن قانون للتقاعد العسكري إلى نشوء قيادة عسكرية من كبار السن تتكون من عدد كبير من العسكريين برتبة لواء و عميد وعقيد دون وجود حاجة فعلية لهم. وغني عن القول أن إعادة احتلال إسرائيل للضفة الغربية، وما نجم عنه من تدمير للبنية التحتية الخاصة بالقطاع الأمني ومصادرة ملفات أجهزته واعتقال منتسبيها، إلى جانب الفصل الجغرافي بين جناحي الوطن الفلسطيني قد لعب دوراً كبيراً في تعزيز تلك الهيكليات التنظيمية المتباينة.

المهام والمسؤوليات

لقد أفرزت «سياسة فرق تسد» التي انتهجها الرئيس الراحل ياسر عرفات إبان سني حكمه ورفضه الموافقة على إعداد إطار قانوني للقطاع الأمني أثراً سلبياً ضخماً على تحديد طبيعة المهام التي تضطلع بها أجهزة هذا القطاع وواجباتها. وقد كان الرئيس عرفات قد أنشأ مجموعة من الأجهزة الأمنية المتوازية التي تتولى / تنفي مهام متشابهة مع بعضها البعض، كما كان يصدر أوامره لعدد من الأجهزة لتنفيذ مهمة أمنية واحدة، مما كان يدفعها إلى التنافس لتنفيذها والحصول على المعلومات بشأنها بالإضافة إلى حرصها قادتتها على نقل تلك المعلومات الرئيس بصورة شخصية. وقد تشكلت حلقات التنافس في أوساط القطاع الأمني من جهاز الأمن الوقائي الذي كان يعمل بموازاة جهاز المخابرات العامة، وجهاز الأمن الوقائي بموازاة القوات الخاصة، وقوات الأمن الوطني بموازاة جهاز المخابرات العامة، وجهاز الأمن الرئاسي بموازاة الحرس الرئاسي، والأمن الرئاسي بموازاة الشرطة البحرية، والأمن الخاص بموازاة ما يعرف بالأمن الخارجي في تونس.^٢

وقد تمخضت الاستراتيجية التي اتبعتها الرئيس ياسر عرفات وما صاحبها من الصراعات والمشاكل التي طغت على القطاع الأمني عن نتائج وخيمة؛ فقد أقام كل جهاز من الأجهزة الأمنية مراكز احتجاز خاصة به دون غيره، والتي كانت في مجملها لا تخضع لسلطان الرقابة. كما تورط عدد من قادة الأجهزة الأمنية في إجراء صفقات تجارية غير قانونية، من قبيل بيع السيارات والأسلحة المصادرة في السوق السوداء. وكان لعمليات الابتزاز والكسب غير المشروع والاعتقالات غير القانونية للمواطنين من أجل الحصول على فدية أثرها الكبير في تدني مستويات الثقة العامة القطاع الأمني بمختلف أجهزته وتضعف مكانته في نظر المواطن الفلسطيني.

إدارة الموارد البشرية

يمثل ضعف إدارة الموارد البشرية أحد المشاكل الهيكلية الأخرى التي تكتنف أجهزة القطاع الأمن التابع للسلطة الوطنية الفلسطينية. فبدأي ذي بدء، تسبب تعيين عدد محدود من الأفراد الضالعين بتخصصات معينة - كخبراء الاتصالات مثلاً - في عدد كبير من الأجهزة الأمنية مما عوّقهم عن إفادة تلك الأجهزة من خبراتهم ومهاراتهم بصورة متكاملة في مجالات تخصصاتهم. كما تم تكليف العديد من منتسبي الأجهزة الأمنية بتنفيذ مهمات لم يسبق لهم أن تلقوا التدريب عليها؛ حيث تم إيعاز عدد من جنود قوات الأمن الوطني وضباطه، مثلاً، بالعمل كحراس شخصيين لمسؤولي السلطة الوطنية الفلسطينية أو تولى الحراسة على مكاتب منظمة التحرير الفلسطينية. وزيادةً

على ذلك، أوكلت السلطة الفلسطينية أفراد القوات الجوية، بمن فيهم الطيارين والفنيين، بتولي وظائف في جهاز الشرطة المدنية، وليس في الطيران المدني، كما هو الحال مطار رفح.

أما الجانب الثاني من ضعف إدارة الموارد البشرية، فيتمثل في غياب سياسة واضحة لترقية منتسبي القوات الأمنية؛ حيث فصل بعض الضباط من الخدمة في قوى الأمن وحرموا من تولي مناصب أمنية أعلى مناصبهم بسبب الخلافات الشخصية التي ثارت بينهم وبين رؤسائهم في تلك القوى، في حين جرت ترقية ضباط آخرين نظراً لولائهم، وليس على أساس الاحتكام إلى أدائهم. وبالإضافة إلى انعدام الحوافز المادية والمعنوية والرواتب المتدنية مقارنة مع الموظفين العموميين، أدت هذه العوامل مجتمعة إلى خيبة أمل في أوساط ضباط الأجهزة الأمنية الذين يتقلدون رتباً عسكرية متوسطة إلى جانب اضمحلال ثقتهم في مسؤوليهم.

تكمن المشكلة الثالثة التي ترتبط بسوء إدارة طواقم الأجهزة الأمنية تجنيد عدد كبير منتسبي حركة فتح في الأجهزة الأمنية. فعلى الرغم من أن معظم المسؤولين في فتح لم يكونوا يمتلكون الخبرة في مجال عمل الشرطة أو في الميدان العسكري، فقد منحوا رتباً عسكرية مساوية للضباط العاملين في الخدمة، مما خلق امتعاضاً كبيراً لدى هؤلاء الضباط. وفي مختلف الأجهزة الأمنية، تسببت هذه السياسة كذلك في الغموض الذي يساور التمييز بين العمل السياسي والعسكري.

ورابعاً، فشلت الأجهزة الأمنية، ولا سيما جهاز الشرطة العسكرية، في فرض النظام الانضباط بين عناصرها. وفي العديد من الحالات، استغل ضباط تلك الأجهزة رتبهم العسكرية وسجلاتهم الوظيفية لتحقيق مصالحهم الشخصية أو للقيام بأعمال لا علاقة لها بالأمن. ونادراً ما كان المخالفون يخضعون للمساءلة والعقاب على أفعالهم، لانهم كانوا في بعض الأحيان يلوذون بالمناطق الخاضعة للسيطرة الأمنية الإسرائيلية.

بالإضافة إلى جميع ما تقدم، لعبت السياسات الإسرائيلية دوراً خطيراً في تقويض الإمكانيات البشرية التي تتمتع بها الأجهزة الأمنية الفلسطينية. فأتثناء الإنتفاضة الثانية، أبعدت قوات الاحتلال الإسرائيلية مئات الضباط المتخصصين في الشأن العسكري من الضفة الغربية إلى قطاع غزة، مما تسبب في إضعاف قدرات الأجهزة الأمنية في الضفة الغربية. وكان من شأن سياسات الإغلاق التي فرضتها السلطات الإسرائيلية سلب حرية أفراد الأجهزة الأمنية في السفر والتنقل بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وبين مناطق الضفة الغربية كذلك. كما تسبب الإغلاق المضروب على

إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية الفلسطينية

الأراضي الفلسطينية أفراد القوات الأمنية في ارتفاع تكاليف المواصلات، مما دفع بالعديد منهم للعمل في التجمعات السكانية التي يقطنون فيها. وقد أدى هذا الأمر إلى تردي مستوى الأمن في تلك التجمعات بسبب تقاعس عناصر الأجهزة الأمنية عن فرض القانون والنظام على قرابتهم وجيرانهم في الحالات التي تندلع فيها نزاعات مسلحة على الأخص.

التدريب

أقامت السلطة الوطنية الفلسطينية مراكز التدريب الرئيسية التي يتدرب فيها عناصر أجهزة المخابرات والشرطة والأجهزة العسكرية في قطاع غزة، الذي يتحدر منه معظم هؤلاء العناصر. وقد أدى الفصل الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة إلى جانب تدمير البنية التحتية الخاصة بالقطاع الأمني إلى تدني مستوى تدريب القوات الأمنية الفلسطينية وجهوزيتها في الضفة الغربية. وفيما عدا أكاديمية الشرطة في محافظة أريحا، التي يتدرب فيها أفراد جهاز الشرطة المدنية، لا تتوفر للسلطة الفلسطينية مؤسسات تدريب مركزية توفر التدريب للأجهزة الأمنية الأخرى، مثل قوات الأمن الوطني، وجهاز المخابرات العامة وجهاز الأمن الوقائي. وحتى كتابة هذا الفصل، لم تزل أكاديمية المخابرات في محافظة أريحا قيد الإنشاء. ومن جانب آخر، لا تتوفر للأجهزة الأمنية الفلسطينية مناهج تدريبية عملية وموحدة؛ حيث يتلقى منتسبو ذات الجهاز الأمني الواحد في قطاع غزة والضفة الغربية تدريباً مختلفاً في كل من هاتين المنطقتين. وزيادةً على ذلك، تخرج ضباط الأجهزة الأمنية من ذوي الرتب العسكرية العليا والمتوسطة من مؤسسات دولية مختلفة، حيث تلقوا فيها أساليب تدريب متباينة من حيث مفاهيم الأمن، والإستراتيجية، والتكتيكات والإدارة تتراوح بين نظام فرض القانون والنظام السائد في الغرب والعقائد العسكرية التي كانت سائدة في الاتحاد السوفييتي.

الدوافع المتوفرة لدى أفراد الأجهزة الأمنية

من الناحية النفسية، أصاب الإحباط أفراد أجهزة الأمن الفلسطينية في دافعهم للإقدام على عملهم على مدى السنوات الأربع الماضية. وفي الحقيقة، تشكل الدوافع عاملاً مهماً طالما جرى التغافل عنه. وقد ساهمت عدة عوامل في تفاقم هذه المشكلة الأعمال التي تنفذها قوات الجيش الإسرائيلي ضد أفراد الأجهزة الأمنية الفلسطينية، والتي تتضمن التحرش الممنهج بهم وإساءة معاملتهم أثناء اقتحامها للتجمعات السكانية الفلسطينية وعلى الحواجز العسكرية، والتي كانت من بين أهم أشكال المعاناة التي سببت لهم الإحباط.

ومن جهة أخرى، لم تكن الأجهزة الأمنية الفلسطينية قادرة على حماية عناصرها ضد حملات الاعتقال التي تنفذها أجهزة الاستخبارات الإسرائيلية للتحقيق معهم. كما فشلت تلك الأجهزة في حماية أفرادها من ثأر العائلات والعشائر في الحالات التي كانت عملياتها تفضي إلى اعتقال أحد أبنائها جرحه أو وفاته. وكان لانعدام وجود الاستعداد لمحاكمة قيادات أجهزة الأمن المتورطين في أعمال غير مشروعة ذات الدرجة من الضرر المعنوي الذي خلف آثاراً سلبية على معنويات أفراد تلك الأجهزة، ناهيك عن عدم إسناد المستويات السياسية العليا لأجهزة الأمن في مواجهة الجماعات الفلسطينية المسلحة.

التعاون بين الأجهزة الأمنية المختلفة

لقد أجريت الكثير من التحليلات حول غياب آليات ناجعة تكفل التعاون بين الأجهزة الأمنية المختلفة وتحول دون هدر الموارد وتدني مستوى أداء هذه الأجهزة. فمن ناحية أساسية، كان كل جهاز من الأجهزة الأمنية يمتلك شبكة اتصالات خاصة به. وعلى مستوى القيادة، لم يكن يجري تبادل المعلومات بين قادة الأجهزة الأمنية، ولم تزل غرف العمليات المشتركة - التي تأسست تحت قيادة قوات الأمن الوطني عام ٢٠٠٣ - معطلة بسبب انعدام رغبة هؤلاء القادة في التعاون.

أما على المستوى السياسي، فلم يكن مجلس الأمن القومي الذي أعاد الرئيس الراحل ياسر عرفات تشكيله عام ٢٠٠٢ أكثر من تمويه يغطي على تحكم الرئيس عرفات في الأجهزة الأمنية وسيطرته المطلقة عليها. كما لم يفض هذا المجلس إلى تحسين تبادل المعلومات بين الأجهزة الأمنية. ولم تلق الجهود التي بذلها الرئيس محمود عباس فيما بعد لمنح مجلس الأمن القومي صلاحيات حقيقية استقبلاً مُرضياً أو تأييداً بين أوساط القطاع الأمني. ومن جانب آخر، يدل فشل المجلس التشريعي الفلسطيني في التوصل إلى اتفاق بين أعضائه على مهمة مجلس الأمن القومي وهيكلته على عدم وجود أي أساس قانوني لهذا المجلس.

الموارد المالية

هناك مفارقات جمة فيما يتعلق بالموارد المالية المخصصة لمختلف أجهزة القطاع الأمني في فلسطين. ففي مقابل قوات الأمن الوطني التي لا تحصل على ما يكفيها من الأموال لتنفيذ مهامها، تتلقى أجهزة أخرى كجهاز الأمن الوقائي دعماً مالياً سخياً تقدمه له الدول المانحة بصورة مباشرة في أغلب الأحيان. ومن البديهي أن هذا النوع من التمويل لا يندرج ضمن بنود الموازنة السنوية لتلك الأجهزة. ومن المشاكل الأخرى

إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية الفلسطينية

الخطيرة التي تعترى هذا الجانب من جوانب عمل الأجهزة الأمنية انتشار شبكات من العلاقات الشخصية والمحسوبية في أوساط الأجهزة الأمنية؛ فما فتى قادة هذه الأجهزة يشترتون ولاء الأفراد الذين يعملون تحت إمرتهم من خلال المكافآت المالية التي ليست لها أية علاقة بأدائهم أو بإنجاز المهام الأمنية الموكلة إليهم. كل ذلك كان مقرونا بغياب الرقابة المالية التي تفرضها الحكومة والمجلس التشريعي بسبب عدم وجود آليات ناجعة لتلك الرقابة بالإضافة إلى انعدام الإرادة السياسية اللازمة لفرضها. ومن الأمثلة الصارخة على الفساد المالي الأموال الطائلة التي كانت تنفق لسداد إيجارات المقرات والأمنية وسكن أفراد القوات الأمنية التي لم تخضع يوما للمساءلة أو المحاسبة.

اللوازم والتجهيزات اللوجستية

تعاني الأجهزة الأمنية من غياب إجراءات واضحة وشفافة خاصة بالتوريدات الأمنية؛ فدائرة التوريدات العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية لم تفلح في وضع توحيد آليات توريد اللوازم للأجهزة الأمنية. كما كان من شأن غياب نظام لجرد الموجودات شراء التوريدات بصورة متكررة بالإضافة إلى توريد ما لا يلزم للأجهزة الأمنية. وعلى سبيل المثال، أقدمت أجهزة الأمن على شراء معدات وتجهيزات دون دراسة احتياجاتها الفعلية لها وتحديدها بشكل دقيق. والأنكى من ذلك أن الأجهزة الأمنية كانت تختار الموردين على أساس العلاقات الشخصية بغض النظر عن تكاليف المعدات الموردة. أضف إلى ذلك أن العديد من الموردين عملوا على تزويد تلك الأجهزة ببضائع ومعدات ذات جودة رديئة. والأمثلة على سوء الإدارة والفساد وافرة: حيث لا تتطابق أوامر الشراء مع البضائع الموردة، ولا تتوافق نفقات الوقود مع عدد المركبات المسجلة في كشوفات الأجهزة الأمنية، ناهيك عن سرقة التوريدات وإعادة بيعها في السوق.

التسليح

كان تسليح الأجهزة الأمنية يتسم منذ بداياته بالضعف من ناحيتي الكم والنوع. ففي الضفة الغربية، سمحت اتفاقية أوسلو الثانية لأجهزة السلطة الفلسطينية حيازة ما لا يزيد عن ٤,٠٠٠ بندقية و ٤,٠٠٠ مسدس، وحتى ١٢٠ بندقية آلية من عيار ٠,٣ أو ٠,٥، بالإضافة إلى ١٥ مركبة خفيفة غير مسلحة لمكافحة الشغب. أما في قطاع غزة، فقد حولت اتفاقية أوسلو أجهزة الأمن بامتلاك ٧,٠٠٠ قطعة سلاح خفيف، وحتى ١٢٠ بندقية آلية من عيار ٠,٣ أو ٠,٥، وما لا يزيد عن ٤٥ مركبة مدرعة. وحاليا، تبلغ نسبة الأفراد للأسلحة أربعة إلى واحد. وعدا عن ذلك، فإن عددا كبيرا من تلك الأسلحة كان من النوعية الرديئة - حيث كانت في معظمها

أسلحة مقلدة عن الأسلحة الصغيرة الروسية من صناعة الدول العربية. ولم تكن كميات السلاح المتوفرة كافية لتلبية احتياجات أفراد الأجهزة الأمنية. ونظراً لنقص الأسلحة، كان أفراد أجهزة الأمن يضطرون إلى تفكيك تلك الأسلحة لتأمين قطع الغيار للأسلحة المعطوبة. كما تسببت العمليات العسكرية التي شنتها قوات الجيش الإسرائيلي في نفاذ مخزون الأجهزة الأمنية الفلسطينية من السلاح. وباستثناء بعض الأجهزة كجهاز الشرطة المدنية، لم تكن القوات الأمنية تحتفظ بكشوف جرد لما في حوزتها من الاسلحة. كما يضطر أفراد الأجهزة الأمنية إلى أخذ أسلحتهم معهم إلى منازلهم بعد انتهاء وريديات عملهم بسبب عدم توفر أماكن أو مستودعات آمنة لإيداعها فيها.

التنقل الحركة

لا تمتلك أجهزة قطاع الأمن في فلسطين مركبات أمنية موحدة، بل تستخدم مركبات مختلفة ضمن ذات الوحدة. وقد تسبب نقص المركبات ذات الدفع الرباعي في الحد من حركة العديد من وحدات أجهزة الأمن وإعاقتها، ولا سيما في المناطق الجبلية المرتفعة في الضفة الغربية. ومن جانب آخر، يشكل تصليح قسم كبير من تلك المركبات معضلة بالنسبة للأجهزة الأمنية التي تملكها، وذلك إما لأنها قديمة الطراز أو لعدم توفر قطع غيار لبعض أنواعها في الأسواق المحلية. وفي ذات الوقت، تعمل الكثير من مركبات الأجهزة الأمنية على محركات ضخمة، وهي بالتالي تستهلك كميات كبيرة من الوقود الذي يفرض على الأجهزة التي تمتلكها صرف مبالغ طائلة ثمناً للوقود. ومن المشاكل المهمة الأخرى التي توصف بها مركبات الأجهزة الأمنية عدم تصفيح تلك المركبات، لا سيما منها مركبات الدورية والإسناد، مما يعرض حياة الأفراد الذين يستقلونها للخطر إن تعرضوا لإطلاق النار حتى من أسلحة خفيفة. وبالإضافة إلى ذلك، قامت قوات الجيش الإسرائيلي بتدمير العديد من مركبات الأجهزة الأمنية الفلسطينية، مما ساهم في تفاقم المشاكل المتعلقة بحركة أفرادها وتنقلهم.

الاتصالات

إن افتقار أجهزة الأمن الفلسطينية لأنظمة اتصالات فعالة وناجعة يشكل أحد الأسباب الرئيسية التي تقف وراء تدني مستوى أدائها. وفي الواقع، تستخدم القوات الأمنية أجهزة اتصالات لاسلكية مختلفة وغير متوافقة فيما بينها. وفي بعض الأحيان، كان بعض رجال الأعمال الذين تربطهم علاقات شخصية مع قادة الأجهزة الأمنية بتوريد وصيانة أجهزة الاتصال لحساب تلك الأجهزة دون امتلاكهم للمعرفة الفنية بها. وفي عام ٢٠٠٣، قامت اسرائيل بتدمير عدد كبير من

إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية الفلسطينية

أبراج البث الخاصة بأنظمة اتصالات الأجهزة الأمنية الفلسطينية، إلى جانب عدد آخر من معدات الاتصالات. ونتيجة لذلك، بلغت نسبة تغطية الاتصالات اللاسلكية في الضفة الغربية وقطاع غزة ما لا يربو على ٢٥٪ في أواخر عام ٢٠٠٥، كما لم تعد هاتان المنطقتان مرتبطتان في شبكة اتصالات لاسلكية فيما بينهما. وبسبب عدم توفر قنوات أخرى لتأمين التواصل بينها، اضطرت قوات الأمن الفلسطينية إلى استخدام شبكة ميرز (MIRS) الإسرائيلية للاتصالات بالإضافة إلى شبكة الاتصالات الخليوية الفلسطينية (جوال)، مع العلم أن هاتين الشبكتين خاصتين ولا تضمن الأمان للاتصالات التي تجريها تلك القوات. وعلاوةً على ذلك، عمل السلطات الإسرائيلية على منع أجهزة الأمن الفلسطينية من تركيب الهوائيات اللازمة لتوسيع نطاق التغطية.

ومن جهة أخرى، يعتبر ضعف التواصل ظاهرة متأصلة في الثقافة المحلية. فكما هو الحال بالنسبة لضعف التعامل مع الاتصالات على مستوى قيادات الأجهزة الأمنية، كان نقل تلك الاتصالات بين أوساط تلك الأجهزة ركيكاً كذلك. أضف إلى ذلك أن نقل الاوامر من مستوى القيادة إلى المستوى التكتيكي أو بالعكس بطيء في معظم الحالات.

الرقابة والمساءلة

إبان حقبة حكم الرئيس الراحل ياسر عرفات، لم يكن هناك مجال لإعداد إطار مدني ديموقراطي للرقابة على قوات الأمن الفلسطينية أو مساءلتها نظراً لتحكمه المباشر والمطلق فيها؛ فلم تكن الحكومة ولا المجلس التشريعي ولا السلطة القضائية تتمتع بأي نوع من الرقابة الناجعة على ما كان يجري على صعيد القطاع الأمني. وكان من بين العوامل الرئيسية التي خلقت هذا الوضع غياب إطار قانوني شامل ينظم مسألتي الرقابة والمساءلة. كما كانت المساءلة التي تتم داخل الأجهزة الأمنية تتسم بالضعف. وبالإضافة إلى ذلك، كان قادة الأجهزة الأمنية والرئيس عرفات بذاته يتدخلون في عمل القضاء العسكري بصورة مباشرة ويتحكمون في مجرياته. ولم يكن عدد كبير من أجهزة الأمن يحتكم إلى آليات داخلية للرقابة على منتسبيها. وفي الحالات التي كانت فيها مثل تلك الآليات قائمة، كما هو الحال بالنسبة لجهاز الأمن الوقائي مثلاً، فقد كانت تلك الرقابة تفتقر إلى الاستقلالية. كما كانت أجهزة الأمن تعوزها إجراءات موحدة تمكنها من التعامل مع قضايا الانضباط العسكري.

إجراءات إصلاح القطاع الأمني التي جرت خلال عام ٢٠٠٥

بُعِدَ انتخابه رئيساً للسلطة الوطنية الفلسطينية في مطلع عام ٢٠٠٥، جعل محمود عباس إصلاح القطاع الأمني أحد أولويات سياسته. وقد كانت الدول المانحة تولي أهمية متعاظمة لإصلاح هذا القطاع، كما كانت تسعى في ذات الوقت إلى التأثير عليه من عدة نواح. وأياً كان الأمر، لم تكن أجهزة القطاع الأمني تمتلك رؤية أو استراتيجية واضحة للإصلاح. ونظراً لعدم قدرتها على الاستفادة من النتائج التي أفضت لها التجارب السابقة، كان التقدم في هذا المجال ضئيلاً ومقتصراً في معظمه على إعادة هيكلة مستويات القيادة والإدارة وبعض مجالات سيادة القانون. وفي هذا السياق، لم تتمكن الأجهزة الأمنية حتى من صد الاعتداءات التي طالت مكتب الرئيس الفلسطيني أو منزل وزير الداخلية.

إن إصلاح القطاع الأمني في السياق الفلسطيني ليس بالأمر السهل. ويعود ذلك في جانب منه إلى السلطة الوطنية الفلسطينية لا تمتلك سلطة فعلية على المناطق التي تخضع لسيطرتها، وفي جانب آخر إلى إمكانيات الحكومة الضئيلة وانخفاض مستوى الدخل الحكومي. فالاقتصاد الفلسطيني الآن مدمر، مما حدا بالفلسطينيين للاعتماد على المساعدات الدولية أكثر من أي وقت مضى. زد على ذلك أن الاحتلال الإسرائيلي يتحكم في مناحي الحياة السياسية والعسكرية والاقتصادية، مما لا يدع للفلسطينيين سوى قدر جد محدود يمكنهم من وضع سياساتهم الوطنية الخاصة بهم. وبالإضافة إلى ذلك، تبذل الأطراف الإقليمية والدولية محاولات حثيثة لفرض أجندتها السياسية من خلال تمويل الجماعات الفلسطينية وتسليحها. ونعرض فيما يلي من هذا الفصل تقييماً لعمليات الإصلاح التي جرت على القطاع الأمني الفلسطيني خلال عام ٢٠٠٥ والدور الذي لعبته الأطراف الخارجية في هذا الجانب.

المشاركة الخارجية في إصلاح قطاع الأمن في فلسطين

الدور الأوروبي والمصري: يمكن إرجاع بداية عملية الإصلاح بالتحديد إلى «اجتماع لندن لدعم السلطة الفلسطينية» الذي عقد في الأول من آذار/ مارس عام ٢٠٠٥ برعاية رئيس الوزراء البريطاني السابق طوني بليير.^٣ وقد ألزم اجتماع لندن السلطة الوطنية الفلسطينية بتنفيذ بجملة من الإصلاحات الإدارية والأمنية والاقتصادية. وفيما يتعلق بالأمن، تعهدت السلطة الوطنية الفلسطينية «بخلق الظروف المواتية لاستئناف عملية السلام، بالإضافة إلى تحديد هدف فوري لإنفاذ القانون وفرض النظام على الصعيد الداخلي ومنع أعمال العنف».^٤ وعلى وجه التحديد، تعهدت السلطة الوطنية الفلسطينية بالشروع في إعداد إطار قانوني لأجهزتها بالإضافة إلى إعادة هيكلة قياداتها.

إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية الفلسطينية

وقد توصل المجتمعون في لندن إلى الاتفاق على تكليف الحكومة المصرية بإجراء دراسة أساسية لقطاع الأمن الفلسطيني في قطاع غزة مباشرة بعد انتهاء أعمال الاجتماع، بحيث يتم إعداد استراتيجيات الإصلاح وألوياته بالاستناد إلى هذه الدراسة. كما كان من المقرر أن تتولى الحكومة المصرية تحديد الاحتياجات المادية والتدريبية اللازمة للأجهزة الأمنية. وفي آذار/مارس عام ٢٠٠٥، توجه فريق من المستشارين العسكريين المصريين برئاسة اللواء مصطفى البحيري، نائب رئيس جهاز أمن الدولة المصري (المخابرات الداخلية)، إلى قطاع غزة. حيث عقد الفريق سلسلة من الاجتماعات مع القيادة الفلسطينية، ولا سيما مع قادة الأجهزة الأمنية ونوابهم وضباط التخطيط في تلك الأجهزة، وأكد لهم أن بإمكانهم الاعتماد على الدعم الخارجي في إصلاح أجهزتهم الأمنية.

من الجانب الأوروبي، سرعان ما أرسلت المملكة المتحدة ضابط ارتباط من جيشها للعمل مع قوات الأمن الوطني. وبالإضافة إلى ذلك، أرسلت طواقم استشارية من إسبانيا وكندا لتقييم جهازي الشرطة المدنية والشرطة البحرية. وفي نيسان/أبريل عام ٢٠٠٥، أنشأ الاتحاد الأوروبي المكتب التنسيقي الأوروبي لدعم جهاز الشرطة الفلسطينية (EUROCOPPS)، الذي تشارك فيه سبع دول أوروبية برئاسة بريطانيا. وتتمثل مهمة هذا المكتب في تقديم المساعدة في عملية إصلاح جهاز الشرطة المدنية. وقد تمكن المكتب من إحراز بعض التقدم في هذا المجال خلال عام ٢٠٠٥. ومن ذلك ما حققه المكتب من إنشاء طاقم فلسطيني أوروبي مشترك لإدارة التغييرات والإصلاحات في جهاز الشرطة المدنية. كما قدم المكتب التنسيقي لجهاز الشرطة المركبات ومعدات مكافحة الشغب وقام بإعادة تأهيل مراكز الشرطة.

الدور الأمريكي ومشروع مبادرة التقييم الاستراتيجي (SAI): بالتوازي مع شروع البعثتين الأوروبية والمصرية في تنفيذ عملهما في الأراضي الفلسطينية، سارعت الإدارة الأمريكية إلى ولوج هذا الميدان وأعلنت عن اهتمامها الأصلي في إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني. وفي مطلع شهر شباط/فبراير من عام ٢٠٠٥، أعلنت وزيرة الخارجية الأمريكية، كوندوليزا رايس، أن واشنطن تعدّ العدة لإرسال 'منسق أمني' رفيع المستوى يتولى الإشراف على إصلاح أجهزة الأمن في فلسطين^١. وفي آذار/مارس ٢٠٠٥، أرسلت واشنطن اللواء وليام وورد، الذي كان يتولى حينئذ منصب نائب قائد الجيش الأمريكي في أوروبا، على رأس طاقم استشاري أمريكي. كما أبلغت واشنطن السلطة الوطنية الفلسطينية بأن بعثة وورد ستمثل القناة الوحيدة للمساعدات الدولية المقدمة في مجال الأمن. كما

تعهدت الإدارة الأمريكية بتقديم ٣ ملايين دولار كمساهمة منها في تنفيذ عملية الإصلاح. وفي مرحلة لاحقة، وسعت واشنطن من نطاق صلاحيات اللواء وورد، بحيث يشمل كذلك الإشراف على التنسيق الأمني المتعلق بخطة «فك الارتباط» بين إسرائيل والسلطة الوطنية الفلسطينية.

وحال توليها مهامها، عملت بعثة وورد^٧، التي كانت تضم في عضويتها مسؤولين في سفارة الولايات المتحدة في تل أبيب والقنصلية الأمريكية في القدس إلى جانب ضباط من الجيش الأمريكي، على إجراء اتصالات مباشرة مع قيادة قطاع الأمن الفلسطيني بهدف إعداد تقييم لاحتياجاته. ومن الناحية العملية، قامت الولايات المتحدة بتجاوز التقييمات التي أعدها الفريق المصري وحصرت دوره في إسناد جهاز الشرطة المدنية فقط. ونظراً للموارد المحدودة التي كانت مخصصة لبعثة وورد افتقارها للمعرفة بالمنطقة وعجزها عن إرسال موظفيها إلى قطاع غزة^٨، فقد قررت البعثة توكيل مهمة التقييم لمشروع مبادرة التقييم الاستراتيجية، وهي منظمة غير حكومية أمريكية، حيث قدمت القائمون على هذا المشروع أنفسهم للفلسطينيين والدول المانحة بصفتهم «طرف ثالث مستقل» من شأنه ثني الولايات المتحدة عن التدخل في إصلاح القطاع الأمني.

وقد أنشأ مشروع مبادرة التقييم الاستراتيجية «المجموعة الدولية للمساعدة الانتقالية» (ITAG) في القدس الشرقية برئاسة الخبير الكندي جارات شوبرا. وقد ضمت هذه المجموعة في عضويتها مستشارين فلسطينيين من الولايات المتحدة، بالإضافة إلى عسكريين متقاعدين من ألمانيا وإيطاليا وكندا وبريطانيا تم تعيين بعضهم من قبل حكوماتهم المعنية. وكانت المجموعة الدولية للمساعدة الانتقالية على معرفة جيدة بحكم قطاع الأمن في فلسطين، وذلك نظراً لأن بعض المستشارين فيها عملوا في السابق لدى دائرة شؤون المفاوضات التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية، كما مكنهم إتقانهم للغة العربية من إقامة علاقات قوية مع القيادة الأمنية الفلسطينية. غير أن ما كانت هذه المجموعة تفتقر إليه يكمن في خبرتها الحقيقية في مجال إصلاح القطاع الأمني، حيث اضطرت إلى التعويض عن ذلك من خلال استقدام موظفين من شركة إدارة المخاطر (Control Risks) - وهي شركة استشارية في لندن.

في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٥، اتفق اللواء نصر يوسف، وزير الداخلية والأمن الوطني، مع الجنرال وورد على تشكيل طاقم أمني فلسطيني-دولي لإعداد الخطط الانتقالية. ومن الجانب الفلسطيني، كان هذا الطاقم يتألف من ممثلين عن الأجهزة الأمنية (وهي قوات الأمن الوطني، والشرطة المدنية، والأمن الوقائي، والدفاع المدني

إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية الفلسطينية

والمخابرات العامة) برئاسة اللواء جمال أبو زايد، الذي يتقلد منصب مساعد وزير الداخلية والأمن الوطني. وكان مشروع مبادرة التقييم الاستراتيجية إلى جانب خبراء دوليين آخرين من أستراليا وكندا وجنوب أفريقيا يمثلون الفريق الدولي في ذلك الطاقم. وكان من المقرر للطاقم الأمني الفلسطيني-الدولي المكلف بإعداد الخطط الانتقالية التركيز على 'خطة الانفصال' الإسرائيلية عن قطاع غزة ومناطق من شمال الضفة الغربية. وقد قسم هذا الطاقم عمله إلى مرحلتين: يقوم في المرحلة الأولى منهما بإعداد تقييم تفصيلي حول إمكانيات القطاع الأمني بهدف تحديد قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على تولي المسؤولية عن المناطق التي يخليها الجيش الإسرائيلي، إلى جانب ضمان بسط سلطان القانون وفرض النظام في الفترة التي تلي ذلك الانفصال؛ ويشمل ذلك التنسيق الأمني مع إسرائيل في هذا الشأن. أما في المرحلة الثانية، فيقوم الطاقم الأمني المذكور بإعادة هيكليات القيادة والإدارة في وزارة الداخلية والأمن الوطني، بالإضافة إلى تنسيق جهود توحيد الأجهزة الأمنية الفلسطينية. وتتضمن هذه المرحلة كذلك الشروع في توحيد أجهزة الأمن بصورة عملية توفير التدريب والدعم المادي الذي تحتاج له تلك الأجهزة بمختلف فروعها. كما تشمل هذه المرحلة على إعداد تقييم لجهاز القضاء العسكري وآليات الرقابة السياسية.

على الصعيد العملي، عقد الطاقم الأمني الفلسطيني-الدولي المكلف بإعداد الخطط الانتقالية المذكور ما يقرب من عشرة اجتماعات في قطاع غزة والضفة الغربية خلال ربيع وصيف عام ٢٠٠٥، تمحورت في مجملها حول إعداد الخطط لفك الارتباط والتنسيق بين الأجهزة الأمنية وإنشاء غرف عمليات مشتركة. كما أجرى بعض المستشارين زيارات ميدانية إلى قطاع غزة ومحافظة جنين تفقدوا خلالها مدى جاهزية قوات الأمن الوطني قبل إعادة انتشار الجيش الإسرائيلي. وبالإضافة إلى ذلك، شارك هذا الطاقم الأمني في اجتماعين مع ممثلي الدول المانحة في أريحا خلال شهر أيار/مايو وحزيران/يونيو ٢٠٠٥ حضرهما اللواء نصر يوسف والجنرال وورد. وكان هذان الاجتماعان يهدفان إلى عرض الخطة الفلسطينية الخاصة بفك الارتباط وتوفير المزيد من الدعم المادي والمالي لها.

ولكن العمل المشترك بين الفلسطينيين^٤ والجانب الدولي المتمثل في الطاقم الأمني المكلف بإعداد الخطط الانتقالية - ولا سيما المجموعة الدولية للمساعدة الانتقالية - وصل إلى نهايته بصورة غير متوقعة خلال شهر تموز/يوليو من عام ٢٠٠٥، بعد أن نشر مشروع مبادرة التقييم الاستراتيجية تقريراً بعنوان 'الاعتبارات التي يتعين على الجهات الدولية أخذها بالحسبان عند المشاركة في قطاع الأمن الفلسطيني'. وقد تضمن هذا التقرير كافة النتائج التي خلصت إليها المجموعة

الدولية للمساعدة الانتقالية بشأن تقييم إمكانيات قطاع الأمن الفلسطيني. وقد تسرب هذا التقرير إلى عدد من الصحف الأمريكية، كما نشر في وقت لاحق على الموقع الإلكتروني لمشروع المبادرة. وفي الواقع، تسبب هذا التقرير بما تضمنه من آراء حول الفساد المستشري في أوساط قطاع الأمن في فلسطين وبطء التقدم على صعيد الإصلاح، إلى جانب الانتقادات الحادة التي كاله للواء نصر يوسف في إلحاق ضرر جسيم بالعلاقات بين الجانب الفلسطيني المشارك ذلك الطاقم الأمني والمجموعة الدولية للمساعدة الانتقالية. وقد شعر الفلسطينيون، الذين كانوا يعولون على تواصل تقديم المساعدات الدولية لهم استناداً للتقييم الذي أجراه الطاقم الأمني المكلف بإعداد الخطط الانتقالية، بالخيانة بعد أن رأوا بأم أعينهم أن كافة المشاكل والمعضلات التي يعاني منها قطاعهم الأمني أضحت على مرأى العالم ومسمعه. ومما كان يعترض قلوب الفلسطينيين ألماً أنهم كانوا مطمئنين إلى أن تقرير المجموعة الدولية للمساعدة الانتقالية سيبقى طي الكتمان والسرية. ومذاك، أصبح كل من الجنرال وورد والمجموعة الدولية للمساعدة الانتقالية ينحون باللائمة على بعضهما البعض حول الجهة التي سربت ذلك التقرير. وفي أواخر صيف عام ٢٠٠٥، أبلغت بعثة وورد مشروع مبادرة التقييم الاستراتيجية بأن التعاون مع المجموعة الدولية للمساعدة الانتقالية سيأتي على نهايته عقب تنفيذ خطة 'فك الارتباط' مع قطاع غزة.

الدروس المستفادة من المشاركة الخارجية: كانت مشاركة المجموعة الدولية للمساعدة الانتقالية في عملية إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني نموذجاً مغريباً من الناحية النظرية: إذ سيلعب طرف غير حكومي ذو خبرة في الشؤون المحلية في الأراضي الفلسطينية دور الوسيط بالنيابة عن الدول الغربية ويساعدها في تجاوز العيوب التي تعترى شرعية مشاركتها في ذلك الإصلاح على المستوى المحلي. ولكن بات من الواضح أن مشاركة طرف ثالث أثبت فشلاً ذريعاً؛ فلم يكن بمقدور مشروع مبادرة التقييم الاستراتيجية نقل الاحتياجات المادية الأساسية اللازمة لقطاع الأمن الفلسطيني للدول المانحة بصورة مقنعة فحسب، بل إنه تسبب في نزاع المصادقية عن نفسه على أرض الواقع من خلال سياسة العلاقات العامة التي انتهجها بصورة غير مسؤولة. وفي الحقيقة، تم تقديم جميع المساعدات التي تبرعت بها الدول المانحة خلال عام ٢٠٠٥، من قبيل المساعدات التي قدمتها كل من المملكة المتحدة وألمانيا لقوات الأمن الوطني^١ وبعثة مكتب التنسيق الأوروبي لدعم جهاز الشرطة الفلسطينية، دون تدخل من المجموعة الدولية للمساعدة الانتقالية.

إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية الفلسطينية

وقد انطوى دور المنسق الأمني الأمريكي على عرضة للمشاكل؛ فبعد أن كانت واشنطن تعتبر أن الأمن الفلسطيني يقع في مركز دائرة اهتمامها على نحو ما أعلنت في آذار/مارس عام ٢٠٠٥، فهي لم تقم خلال الأشهر التالية إلا بالنزول بالسير لإثبات ادعائها ذلك. وقد ركزت بعثة وورد جل عملها على إتمام عملية فك الارتباط. وحتى في هذا الجانب، فإن الاجتماعات التي عقدت بين البعثة والفلسطينيين لم تتجاوز مراجعة تصور الفلسطينيين للعمليات التي ستصاحب الإنسحاب الإسرائيلي من قطاع غزة. وفي الحقيقة، كانت جميع هذه العوامل تستنفد خطة إصلاح القطاع الأمني على المدى الطويل. ويعود السبب وراء الأثر الضئيل الذي أفرزه المنسق الأمني الأمريكي في جانب منه إلى تشكيلة بعثته التي اقتصر في عضويتها على مسؤولين عسكريين، تم نقلهم من وظائفهم التي كانوا يقومون على رأسها في أوروبا وغيرها للعمل في ميدان الأمن الفلسطيني خلال فترة قصيرة. وعدا عن حاجتها للتمويل المطلوب، افتقرت تلك البعثة كذلك إلى الخبرة في المجالات التنموية؛ فلم يكن البعثة تمتلك حساباً مصرفياً أو أية بنية تحتية تلزمها مباشرة عملها. أضف إلى ذلك أن الجنرال وورد نفسه لم يكن يتخذ مقراً دائماً في المنطقة.

ومن جانب آخر، اضطلعت بعثة المكتب التنسيقي الأوروبي لدعم جهاز الشرطة الفلسطينية بدور يفوق في أهميته الدور الذي لعبته واشنطن، ولا سيما فيما يتعلق بالدعم المادي. ففي صيف عام ٢٠٠٥، سلم المكتب نحو ١٥٠ مركبة بالإضافة إلى معدات اتصالات لقوات الشرطة الفلسطينية في قطاع غزة والضفة الغربية، وذلك في إطار الوفاء بالوعد التي قطعها المسؤولون الأوروبيون على أنفسهم بتقديم المساعدة للشرطة الفلسطينية في وقت سابق من ذلك العام. كما استفاد المكتب من قربه من وزارة الداخلية والأمن الوطني في رام الله، مما سمح له بالتواصل المستمر مع الوزير وكبار المسؤولين الأمنيين. ومما تجدر الإشارة إليه أن دور هذا المكتب التنسيقي كان مقتصرًا على جهاز الشرطة المدنية، ولم يتعداه إلى الأجهزة الأمنية الفلسطينية الأخرى.

التقدم على صعيد الإصلاح

كان التقدم الذي تم إحرازه على صعيد إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني بطيئاً وشاقاً. فمن جانب، لم يخف قادة الأجهزة الأمنية تقاعسهم عن تنفيذ الأوامر التي يصدرها لهم المستوى السياسي فحسب، بل كانوا يتجاهلون ما كانت تعرض مصالحهم الشخصية للخطر. ومن جانب آخر، كان أفراد القوى الأمنية من ذوي الرتب العسكرية الدنيا ينظمون الاحتجاجات ويغلقون الشوارع ويحتلون المباني العامة، مطالبين بزيادة رواتبهم أو الاحتجاج على ما يعتبرونه معاملة غير عادلة من

جانب قياداتهم الأمنية. وبغض النظر عن هذه العقبات، فقد تمكنت السلطة الوطنية الفلسطينية من إجراء عدة إصلاحات خلال عام ٢٠٠٥.

إعادة تفعيل قيادة القطاع الأمني: أصدر الرئيس الفلسطيني محمود عباس في شهر نيسان/أبريل من عام ٢٠٠٥ مرسوماً يقضي بتقاعد قادة الأجهزة الأمنية الذين تجاوزوا سن التقاعد^{١١}. وبذلك تم استبدال عدد من القادة الذين كانوا يهيمنون على المؤسسة الأمنية بضباط أصغر سناً وأكثر انفتاحاً على الإصلاح.^{١٢} وفي شهر حزيران/يونيو عام ٢٠٠٥، أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ الذي يحدد فترة عمل قادة الأجهزة الأمنية بأربعة أعوام كحد أقصى.^{١٣}

إعادة تنظيم الأجهزة الأمنية: أصدر الرئيس محمود عباس في شهر نيسان/أبريل عام ٢٠٠٥ بدمج جميع الأجهزة الأمنية الفلسطينية في ثلاثة أجهزة فقط، وهي قوات الأمن الداخلي (التي تضم أجهزة الشرطة المدنية والأمن الوقائي والدفاع المدني)؛ وقوات الأمن الوطني (التي تضم قوات الأمن الوطني والاستخبارات العسكرية والشرطة البحرية والارتباط العسكري والأمن الرئاسي/القوة ١٧)؛ وجهاز المخابرات العامة. كما أشار الرئيس الفلسطيني في أوامره إلى خضوع جميع هذه الأجهزة لإشراف وزارة الداخلية والأمن الوطني وإمرتها. ويشمل ذلك جهاز المخابرات العامة الذي وضع في ذات الوقت تحت إمرة الوزارة بهدف تسهيل العمل في إطار إعادة تنظيم تلك الأجهزة وهيكلتها، وذلك على الرغم من تبعيته الرسمية لإشراف رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية المباشر.^{١٤} وبالإضافة إلى ذلك، بذلت الأوساط الفلسطينية المعنية الجهود الحثيثة لإنفاذ المرسوم الرئاسي الذي أصدره الرئيس الراحل ياسر عرفات في عام ٢٠٠٢ بشأن إلحاق قوات الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني بوزارة الداخلية. كما تضمنت عملية إعادة تنظيم القطاع الأمني وهيكلته الإجراءات التالية:

- حل جهاز الأمن الخاص الذي كان يمثل جهازاً أمنياً سياسياً ثانوياً أنشأه الرئيس الراحل عرفات في العقد التاسع من القرن الماضي للإشراف على الأجهزة الأمنية الأخرى، وقد جرى إلحاق أفرادها بقوات الأمن الوطني.
- حل جهاز القوات الخاصة التي أنشأها عرفات في أواخر التسعينات من القرن الماضي كذلك في مقابل جهاز الأمن الوقائي (وكان هذا قد تلقى دعماً كبيراً من الحكومة البريطانية في عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤)، وقد تم إلحاق أفراد هذا الجهاز الذي انحصر عمله في الضفة الغربية إلى جهازي المخابرات العامة وقوات الأمن الوطني.

إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية الفلسطينية

- كما بذلت محاولات لدمج كتيبة الحرس الرئاسي، التي تتولى المسؤولية عن توفير الحماية الشخصية للرئيس محمود عباس تحت قيادة العميد غالي جمعة، ضمن جهاز الأمن الرئاسي بقيادة العميد فيصل أبو شرح.
- توحيد جهاز الأمن الوقائي بفرعيه القائمين في الضفة الغربية وقطاع غزة تحت قيادة اللواء رشيد أبو شباك.
- دمج مختلف الدوائر التابعة لقوات الأمن الوطني في الضفة الغربية وقطاع غزة كدوائر التدريب والتخطيط والنقل والإمدادات اللوجستية.
- فصل الشرطة العسكرية بقيادة العقيد عبد الرحيم أبو العون عن جهاز الاستخبارات العسكرية، ودمج الجهازين ضمن قوات الأمن الوطني كدوائر منفصلة. كما اشتملت هذه الخطوة على إعادة تحديد مسؤوليات كل من هذين الجهازين.
- تقسيم جهاز الارتباط العسكري إلى دائرتين، هما دائرة التنسيق العسكري (التي تحولت إلى دائرة من ضمن دوائر قوات الأمن الوطني) ودائرة الدوريات المشتركة (التي دُمجت في قوات الأمن الوطني). كما تضم دائرة الارتباط العسكري الأعضاء الفلسطينيين في لجنة الأمن المشتركة مع إسرائيل، بالإضافة إلى اللجان الإقليمية للأمن في قطاع غزة والضفة الغربية، ومكاتب التنسيق اللوائي (DCO).
- إعادة تفعيل أو إنشاء دوائر التخطيط في وزارة الداخلية والأمن الوطني والأجهزة الأمنية المختلفة.

الارتقاء بمستوى إدارة الموارد البشرية: تمثلت أهم خطوة في هذا المجال في إنشاء نظام تقاعد للعسكريين من خلال قوانين خاصة^{١٥} تلزم من تجاوز عمره ٦٠ عاماً من أفراد الأجهزة الأمنية بالتقاعد. وقد تم ملء الشواغر في المناصب الأمنية التي ترتبت عن إنفاذ هذه القوانين بضباط أصغر سناً يتمتعون بقدر أكبر من التأهيل. كما تم إحراز بعض التقدم فيما يتعلق بإعادة توزيع موظفي الأمن وفقاً لمهاراتهم واختصاصاتهم. وبالإضافة إلى ذلك، تضمن قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) ٢٠٠٥ خطة واضحة خاصة بالترقيات التي تنفذ على أساس أداء الأفراد. ومن بين أهم الأحكام التي ينص هذا القانون عليها الحظر الصريح للترقيات التي تستند إلى الوساطات الشخصية أو القرابة. وعلاوةً على ذلك، عملت وزارة الداخلية والأمن

الوطني على رفع سقف رواتب أفراد الأجهزة الأمنية وساوتها مع نظرائهم من الموظفين في القطاع الحكومي.^{١٦} وبغض النظر عن رواتب العسكريين لا تزال متدنية بحسب المعايير الدولية، إلا أن هذه الزيادة رفعت من معنويات أفراد الأجهزة الأمنية وحسنت من أوضاعهم.

تعزيز التدريب والجهوزية: طرأ تحسن ملموس على معايير التدريب والجهوزية في المؤسسة الأمنية الفلسطينية؛ حيث عقدت العديد من الدورات التدريبية لأفراد قوات الأمن الوطني الذين لا يتمتعون بخبرة سابقة في الشؤون العسكرية، ولا سيما منهم الأفراد المنتمين لحركة فتح. وقد عقدت الدورات التدريبية في مركز التدريب التابعة لقوات الأمن الوطني في غزة وأريحا لاعضاء كتائب شهداء الأقصى. وفي شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، تخرجت الدفعة الأولى من المتدربين والتي ضمت ما يقرب من ٢٠٠ مُجنّد من مركز التدريب في أريحا. وبالإضافة إلى ذلك، تم إعداد الدورات التي تستهدف تأهيل أفراد الشرطة وعناصر القوات الأمنية، وقد جرى تقديم بعض تلك الدورات. كما تم إرسال بعض الضباط في دورات تدريبية إلى الجزائر ومصر والأردن وتركيا والمملكة المتحدة واليمن. ولكن يؤخذ على هذا الإجراء أن عدد الضباط الذين شاركوا في مثل هذه الدورات كان قليلاً ولم يلبّ احتياجات الضباط من ذوي الرتب العسكرية العليا والمتوسطة من التدريب.

إصلاح الإدارة المالية: من بين الإجراءات المهمة التي أقدمت عليها وزارة الداخلية والأمن الوطني خلال عام ٢٠٠٥ منع كافة أجهزة الأمن الفلسطينية من تلقي مساعدات خارجية عبر قنوات غير الوزارة نفسها. وقد وضع هذا الاجراء حداً للدول المانحة التي تمد أجهزة أمنية بعينها بالأموال والمعدات بصورة تلحق الضرر بالقطاع الأمني الفلسطيني برمته على نحو ما قامت به بريطانيا والولايات المتحدة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٤. وفي ذات الوقت، كان من شأن صرف المساعدات المالية التي قدمت لقطاع الأمن من خلال قناة مركزية تتمثل بوزارة الداخلية والأمن الوطني في قطع دابر المحسوبة التي اشتهر بها بعض قادة الأجهزة الأمنية. وعلاوة على ما تقدم، شرعت السلطة الوطنية الفلسطينية في صياغة مشروع موازنة تفصيلي لأجهزتها الأمنية، بهدف ربط مواردها المالية بالواجبات والمهام التي تقوم عليها تلك الأجهزة. وفي هذا السياق، أنشأت وزارة الداخلية والأمن الوطني «دائرة الرقابة والتفتيش» التي تختص بتدقيق نفقات القطاع الأمني.

إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية الفلسطينية

إجراء الإصلاح بشأن الإمدادات الوجودية والتوريدات: خلال عام ٢٠٠٥، عكفت السلطة الوطنية الفلسطينية على مراجعة الإجراءات الخاصة بالتوريدات واللوازم في جميع الأجهزة الأمنية، حيث حصرت هذه الإجراءات في وزارة الداخلية والأمن الوطني وألزمتهما بإصدار العطاءات. كما عمل كل جهاز من الأجهزة الأمنية على جرد موجوداته وإعداد كشف بصيانة جميع الأسلحة الواقعة في حوزته. وتضمنت هذه الإجراءات التخلص من الأسلحة المعطوبة وشطب الأسلحة التي صادرتها قوات الجيش الإسرائيلي خلال الانتفاضة من كشوف الجرد. وبالنسبة للمركبات الأمنية، قررت السلطة الوطنية الفلسطينية شراء سيارات جديدة من السوق الفلسطيني المحلي فقط (وهي من نوع «ميتسوبيشي» و«لاند روفر» لقوات الأمن الوطني، وسيارات «فولزواجن» و«بيجو» للشرطة المدنية - وقد ساهم المكتب التنسيقي الأوروبي تمويل سيارات جهاز الشرطة المدنية). والجيد في هذا الأمر أن الموردين المحليين يشغلون مرافق الصيانة والخدمات لهذه السيارات، كما يوفر قطع الغيار اللازمة لها.

إعادة تأهيل البنية التحتية لشبكة الاتصالات: لقد بذلت السلطة الوطنية الفلسطينية جهودها، بقدر الإمكانيات المتوفرة لها، في إصلاح شبكات الاتصالات اللازمة للأجهزة الأمنية. وفي هذا السياق، تم توريد عدد كبير من أجهزة ميرز (MIRS) الإسرائيلية. كما زودت الدول المانحة الأجهزة الأمنية الفلسطينية التي شاركت بصورة مباشرة في إنفاذ عملية «فك الارتباط» الإسرائيلية بأجهزة اتصال لاسلكية. وبغض النظر عن كونها أجهزة شائعة الاستخدام ويسهل التنصت عليها، إلا أنها رفعت مستوى الاتصالات على المدى القصير على الأقل. وقد بذل المكتب التنسيقي الأوروبي لدعم جهاز الشرطة المدنية جهوداً ضخمة لإعادة تأهيل البنية التحتية للاتصالات وتمكنت من توفير تغطية شبه كاملة لهذا الجهاز في قطاع غزة وتغطية ما نسبته ٦٠٪ من مناطق الضفة الغربية.

إعداد إطار قانوني هيكلي: وبالإضافة إلى ما تقدم، حالف النجاح الجهود التي بذلت في سبيل إعداد إطار قانوني لقطاع الأمن؛ فقد تضمنت القوانين التي سنتها السلطة الوطنية الفلسطينية قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥، وقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطينية رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٤، وقانون المخبرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥. وفي تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠٠٥، شرعت السلطة الوطنية الفلسطينية كذلك في إعداد «الكتاب الأبيض» الذي يحدد أساساً مدروساً لقطاع الأمن الفلسطيني وهيكلته واتجاه عملية إصلاحه في المستقبل.

القيود المفروضة على إصلاح القطاع الامني

اتخذت السلطة الوطنية الفلسطينية خلال عام ٢٠٠٥ خطوات مهمة لإصلاح قطاعها الأمني، ولا سيما على مستوى العمليات التي يتولى تنفيذها وعلى مستوى إطاره القانوني. ولكن التقدم على هذا المسار كان متواضعاً إذا ما اعتبرنا أن الاحتياجات العملية والاستراتيجية اللازمة لقطاع الأمن معياراً لقياس مدى ذلك التقدم. ولكي نفهم النتائج المتباينة التي تمخض عنها إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني إلى جانب تشكيل استراتيجية إصلاحية تتسم بقدر أكبر من الواقعية، علينا أن نأخذ بالحسبان عدداً من العوامل.

العوامل المحلية في الأراضي الفلسطينية: على الصعيد الداخلي، نستطيع إيعاز التراجع في ميدان الإصلاح إلى عدد من العوامل التي تمس ثلاث جوانب متباينة ومتداخلة تتمثل في السلطة الوطنية الفلسطينية، والفصائل الفلسطينية المسلحة، والأجهزة الأمنية. فبادئ ذي بدء، ترتب على تقاعس السلطة الوطنية الفلسطينية عن إنفاذ «اتفاقية القاهرة» التي توصلت إليه الفصائل الفلسطينية في شهر آذار/مارس من عام ٢٠٠٥ بحذافيره بروز العديد من المشاكل.^{١٧} كما لم تبذل القيادة الفلسطينية أية جهود حقيقية تثبت من خلالها أنها الجهة الشرعية المخولة باحتكار وسائل القوة واستخدامها في مواجهة المجموعات المسلحة، حتى في حال تجاوزت تلك الفصائل الخط الأحمر بقتلها أفراد من أجهزة الأمن الفلسطينية.^{١٨} وبالإضافة إلى ذلك، لم تعمل السلطة الفلسطينية على منع عناصر حركة الجهاد الإسلامي من إطلاق الصواريخ باتجاه إسرائيل من قطاع غزة، ولم تتمكن من فرض سيطرتها على المجرمين المنتمين لكتائب الأقصى.^{١٩} وعلاوةً على ذلك، فمن غير الواضح أبداً مدى الدعم الذي توفره القيادة الفلسطينية لتيسير اندماج أجهزتها الأمنية في ثلاثة أجهزة.

ومن جانب آخر، اقترن غياب الإرادة السياسية مع تقاعس ملحوظ في كبح جماح الفساد؛ فبدلاً من محاكمة المشتبهين في قضايا الاحتيال والاختلاس، قامت القيادة الفلسطينية بنقل هؤلاء إلى مناصب جديدة، منها ما كان خارج فلسطين في بعض الأحيان. ومع تفشي الوساطة والمحسوبية وتمويل بعض الجماعات المسلحة من خلال بعض ذوي النفوذ في السلطة، أدت هذه العوامل مجتمعةً إلى توجيه ضربة قاصمة لمصداقية السلطة الوطنية الفلسطينية وشرعيتها في نظر المواطن الفلسطيني.

وبالنسبة للفصائل الفلسطينية، تسببت حركة فتح في بروز أخطر المشاكل الأمنية على الإطلاق. ففي عام ٢٠٠٥، تفشت أعراض الإنقسام في هذه الحركة، والتي

إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية الفلسطينية

تميزت بنشوب الاقتتال الداخلي بين عناصرها والإعتداء على السياسيين الذين يعارضون سياساتها والهجمات المسلحة التي شنتها على الممتلكات العامة. وفي تحدٍ صريح وعلني لقيادة فتح والسلطة الوطنية الفلسطينية، تحالفت بعض الأطر الفتحاوية مع بعض القوى الإقليمية بهدف الحصول على دعمها المالي والسياسي. وقد مهدت هذه العوامل السلبية التي شابت فتح السبيل لحركة حماس لبروز نجمها على المسرح السياسي بصورة سريعة، ويعود ذلك في جانب منه ما حققته الحركة من المكاسب العسكرية في خضم صراعها من الاحتلال الإسرائيلي. وقد بلغ هذا الصعود السياسي لحكما أوجه حينما حققت فوزاً ساحقاً في الانتخابات التشريعية التي جرت عام ٢٠٠٦. زد على ذلك أن أهم الفصائل الفلسطينية الصغيرة، من قبيل الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين اليسارية وحركة الجهاد الإسلامي، غالباً ما تنحاز إلى جانب حركة حماس.

ومن أخطر المشاكل التنظيمية التي تعترى قطاع الأمن في فلسطين هيمنة حركة فتح عليه؛ فجميع قادة هذا القطاع وكبار ضباطه تقريباً هم من أعضاء حركة فتح. وقد تمخض احتكار فتح لشغل الأجهزة الأمنية عن تسييس مؤسسة الأمن وغموض العمل الأمني والسياسي. وعلى الرغم من إمكانية قيام مثل الوضع من الناحية السياسية، فمن غير الواضح ما إذا كان تجنيد نشطاء كتائب الأقصى - الذين ينقصهم التأهيل في معظم الأحيان - في الأجهزة الأمنية سيسهم في تعزيز إمكانيات هذه الأجهزة.

الاحتلال الإسرائيلي: لقد شكلت السياسات التي انتهجتها الحكومة الإسرائيلية وجيشها على مدى السنوات الست الماضية عقبة كئداء تحول دون إصلاح القطاع الأمني في فلسطين. وخلافاً لتوقعات بعض المراقبين الدوليين، لم يتم إحراز أي نوع من التقدم على المسار السياسي بين الفلسطينيين والإسرائيليين بعد تنفيذ خطة «فك الارتباط»؛ بل إن إسرائيل أمعنت في «خلق الوقائع على الأرض»، والتي تمثلت في مصادرة أراضي المواطنين الفلسطينيين، وتوسيع المستوطنات اليهودية في الضفة الغربية، وبناء جدار الفصل وتغيير الطبيعة الديموغرافية لمدينة القدس من خلال زيادة أعداد السكان اليهود فيها على حساب سكانها الفلسطينيين الأصليين. وبذلك، عملت إسرائيل عن قصد على تقويض الشرعية السياسية التي تتمتع بها السلطة الوطنية الفلسطينية، كما أنها قامت وبصورة غير مباشرة بمساندة المسؤولين الفلسطينيين الذين يعارضون إصلاح القطاع الأمني بحجة عدم الحاجة إلى مؤسسة أمنية فلسطينية في ظل الاحتلال الإسرائيلي.

وزيادةً على ذلك، رفضت إسرائيل تطبيق «تفاهات شرم الشيخ» التي أبرمت بين رئيس الوزراء الإسرائيلي الأسبق أرئيل شارون والرئيس الفلسطيني محمود عباس في شهر شباط/فبراير من عام ٢٠٠٦. وبموجب هذه التفاهات، كانت إسرائيل ملزمة بنقل المسؤولية الأمنية في المدن الكبرى بالضفة الغربية إلى السلطة الوطنية الفلسطينية. وعلاوةً على عدم تنفيذها لذلك الاستحقاق، وأصل الجيش الإسرائيلي فرض الحصار على التجمعات السكانية الفلسطينية من خلال الحواجز العسكرية واقتحامها واستباحتها بغض النظر عن وضعها بموجب اتفاقات أوسلو. وبالإضافة إلى كل ذلك، لم تفتر قوات الاحتلال الإسرائيلية عن مواصلة سياستها في اغتيال نشطاء الانتفاضة، مما كان يدفع الفصائل الفلسطينية المسلحة بتنفيذ عمليات ضد هذه القوات رداً على تلك الاغتيالات. كما ساهمت هذه السياسات الإسرائيلية في زعزعة الوضع الأمني غير المستقر أصلاً في الأراضي الفلسطينية. وكذلك، أمعنت إسرائيل في إغلاق نقاط العبور في قطاع غزة لفترات زمنية طويلة، وجعلت من معبر رفح الحدودي مع مصر المعبر الوحيد الذي يربط القطاع بالعالم الخارجي. ومن قبيل ذلك، رفضت إسرائيل إنشاء ممر آمن بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

وعلى المستوى العملي، تتدخل إسرائيل كذلك في الإمكانيات الفلسطينية؛ فقد دأبت على منع السلطة الوطنية الفلسطينية من شراء الأسلحة من أجل إعادة تجهيز الأجهزة الأمنية، كما رفضت توريد أجهزة الاتصالات التي أمّنها المكتب التنسيقي الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية. وكانت نتيجة ذلك تمكين الجماعات الفلسطينية المسلحة كالجنح العسكري لحركة حماس من امتلاك أسلحة أفضل وأحدث من التي تمتلكها أجهزة الأمن الفلسطينية. ومما يثير السخرية أن معظم تلك الأسلحة قادم من إسرائيل ويتم شراؤها من السوق السوداء. وبالإضافة إلى ذلك، تمنع إسرائيل أفراد الأجهزة الأمنية من التنقل بين قطاع غزة والضفة الغربية، كما ترفض طلب السلطة الوطنية الفلسطينية بإحضار قوات بدر إلى الأراضي الفلسطينية.^{٢٠}

السياسات التي تنتهجها الأطراف الإقليمية والدولية: على وجه العموم، لم تضطلع الأطراف الإقليمية والدولية بدور يساعد السلطة الوطنية الفلسطينية في إصلاح قطاعها الأمني. بل قامت إيران وسوريا وحزب الله بتقديم الدعم المالي لحركة الجهاد الإسلامي وبعض الفصائل الفلسطينية بهدف تعزيز أجندتها على المستوى الإقليمية. ومن جانب آخر، استطاعت مصر تسهيل التوصل إلى التهدئة في شهر آذار/مارس ٢٠٠٥، بيد أنها لم تتمكن من ممارسة نفوذها لفرض وقف دائم لإطلاق النار بين الإسرائيليين والفلسطينيين. وبشكل عام، لم تلق الدول العربية بالامساندة عمليات الإصلاح في القطاع الأمني الفلسطيني. وباستثناء المملكة العربية السعودية

إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية الفلسطينية

والإمارات العربية المتحدة، لم تقدم الدول العربية المساعدات المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية في هذا المجال.

أما الولايات المتحدة المعروفة بتحيزها لإسرائيل ودعمها الواضح لسياساتها أحادية الجانب فقد فشلت في الضغط على إسرائيل لاستئناف المفاوضات السياسية بعد فك الارتباط، أو حتى تنسيق انسحابها مع السلطة الوطنية الفلسطينية على أضعف الإيمان. وفي هذا السياق، حدثت خصخصة الملف الأمني من خلال مشروع مبادرة التقييم الاستراتيجية، وعدم توفر الموارد المالية والتفويض المحدود من قدرة المنسق الأمني الأمريكي على إحداث أي تأثير رئيسي على إصلاح قطاع الأمن الفلسطيني. وفي ذات الوقت، لم تكن الولايات المتحدة تمتلك القدرة أو حتى الرغبة في حث المجتمع الدولي على تلبية الاحتياجات الماسة لإصلاح هذا القطاع الذي لا زال في مراحل الأولى.

ومن جانب آخر، لعبت أوروبا، التي انطلت عليها خدعة فك الارتباط الإسرائيلي، دوراً يتسم بقدر أكبر من التأثير على صعيد إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني، لا سيما فيما يتعلق بجهاز الشرطة المدنية. ولكن المشاركة الأوروبية كانت جد محدودة، وجاءت على حساب الأجهزة الأمنية الأخرى التي تتساوى مع جهاز الشرطة في حاجتها الماسة للمساعدة والإصلاح كذلك.

الاستراتيجية المقترحة لإصلاح قطاع الأمن في فلسطين

على الرغم من أن إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني لا يزال في مراحل الأولى، فهو يمثل عملاً سياسياً بالدرجة الأولى. فالإخفاقات والنجاحات التي شهدتها هذا القطاع تشكل انعكاساً مباشراً للحراك السياسي على الساحة المحلية وفي السياق الفلسطيني الإسرائيلي. ورغم أن التوقعات على المدى القصير غير مشرقة، لا تزال الفرصة قائمة لنجاح عملية إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني إذا ما التزم الفلسطينيون والإسرائيليون والمجتمع الدولي باتخاذ بعض الإجراءات؛ حيث يتعين على الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي والوفاء بالتزاماتهما المحددة في المرحلة الأولى من خارطة الطريق. كما يتوجب على إسرائيل احترام التهدئة وفتح الممر الآمن بين قطاع غزة والضفة الغربية. وعلى المجتمع الدولي كذلك مساعدة الفلسطينيين في إنعاش اقتصادهم. وفيما يتعلق بوصول حماس إلى موقع السلطة، فعلى إسرائيل والمجتمع الدولي إعادة النظر في فكر المواجهة الذي تتبناه ضد الحكومة الفلسطينية الجديدة، كما يتوجب عليها البحث عن سبل للتواصل مع هذه الحكومة بصورة بناءة.

وبالإضافة إلى ذلك، يلزم لنجاح الإصلاح في القطاع الأمني الفلسطيني توفير إرادة سياسية صادقة من جانب القيادة الفلسطينية، خاصةً فيما يتعلق بتوحيد الأجهزة الأمنية ومحاكمة الأشخاص المتورطين في انتهاك القانون. ويتطلب هذا الأمر اتخاذ إجراءات حاسمة لحل ما لا يلزم من الأجهزة في القطاع الأمني وإعادة توجيه ثقافتها التنظيمية إلى الولاء للعمل المؤسساتي، وليس للأفراد. ونعرض فيما يلي بعض التوصيات التفصيلية لصياغة استراتيجية قوية ومُحكمة لإصلاح قطاع الأمن في فلسطين. وتركز هذه التوصيات على الدور الذي تضطلع به السلطة التنفيذية الفلسطينية.

أولويات الإصلاح

تفعيل مجلس الأمن القومي: حدد المرسوم الذي أصدره الرئيس محمود عباس بشأن إعادة تشكيل مجلس الأمن القومي في أيلول/سبتمبر عام ٢٠٠٥، الأساس اللازم لإعادة تفعيل المجلس. ولكن لم ير التفعيل المنشود لدور هذا المجلس النور حتى صيف عام ٢٠٠٦. ومن المهم ان يباشر مجلس الأمن القومي عمله. وفي نفس الوقت، يجب توسيع عضويته لتشمل وزير الإعلام والتخطيط، ورئيس لجنة الداخلية في المجلس التشريعي، ومدير جهاز المخابرات العامة، ورئيس أركان قوات الأمن الوطني والمدير العام للأمن الداخلي.^{٢١}

إعادة تنظيم إدارة الوزارات: نظراً للعقبات القابضة في طريق إصلاح القطاع الأمني، من غير الواقعي لنا أن نتوقع من وزير الداخلية والأمن الوطني القيام وحده بإنجاز توحيد الأجهزة الأمنية ووضع حد للفلتان الأمني؛ فتحسين الوضع الأمني المتردي هو من مسؤولية كافة المؤسسات والأطراف السياسية الفلسطينية. وفي هذا الإطار، تكفل بعض الإجراءات التنظيمية المعينة تعزيز أداء الوزارات:

- يجب تقسيم وزارة الداخلية والأمن الوطني وإنشاء وزارة منفصلة للأمن الوطني، بحيث تتولى هذه الوزارة الأخيرة المسؤولية عن الإشراف على ثلاثة أجهزة أمنية بالإضافة إلى إصلاح القطاع الأمني. وبهذا، سيتمكن وزير الأمن الوطني من إدارة قوات الأمن الفلسطينية. وفي المقابل، تحتفظ وزارة الداخلية بدوائرها المدنية القائمة فيها. ومن الحلول البديلة لهذا الاقتراح وضع قوات الأمن الوطني فقط تحت إمرة وزارة مختصة بالأمن الوطني، في حين تبقى الشرطة المدنية بصفقتها جهازاً يعمل على إنفاذ القانون تحت إشراف وزارة الداخلية، بحيث تدمج مع جهاز للأمن الوقائي يضم عدداً أقل من الأفراد.

إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية الفلسطينية

- يجب أن يتمتع الوزير أو الوزراء الذين يتولون حقيبة الأمن بخلفية أمنية أو عسكرية تعززها شخصية قوية. وفي الوقت ذاته، لا يجوز لهؤلاء الانتماء إلى أي مركز من مراكز القوى في الأجهزة الأمنية.
 - يجب على وزارة الأمن الوطني إعداد وتنفيذ سياسة واضحة تهدف إلى تنسيق عمل جميع الأجهزة الأمنية. فحتى نيسان/أبريل ٢٠٠٥، وجد قدر ضئيل من التنسيق وذلك عندما كان القطاع الأمني في قطاع غزة والضفة الغربية يخضع لإشراف لواءين من قوات الأمن الوطني. ومنذ استقالتهما، زالت جميع مظاهر التنسيق بين هاتين المنطقتين. وعلى الرغم مما تناقلته بعض وسائل الإعلام، لا توجد غرف عمليات مركزية تابعة للأجهزة الثلاث أو غرف عمليات مشتركة لقوى الأمن في الضفة الغربية وقطاع غزة.^{٢٢}
 - كما يتعين على الوزارة الجديدة اتخاذ قرار حول ما إذا كان ينبغي إسناد إدارة الموارد البشرية إلى دائرة مركزية داخل الوزارة أو تركها لكل جهاز أمني على حدة، وإن كنا نحن نحبذ الخيار الأول.
 - ويجب تخويل الوزارة الجديدة كذلك بالإشراف على الوحدات العسكرية التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية المتواجدة خارج فلسطين، بالإضافة إلى الملحقين العسكريين العاملين في سفارات المنظمة.
- دفع الإصلاحات على مستوى قوى الأمن:** من شأن الإصلاحات على المستوى الوزاري تسهيل الإصلاحات الهيكلية على مستوى القوات الأمنية، مع العلم أن شوطاً طويلاً على طريق الإصلاح لا يزال بانتظار بعض تلك الأجهزة. وبالنسبة لقوات الأمن الوطني، مثلاً، ينبغي تنفيذ الإجراءات التالية:
- يجب مراجعة هيكلية قيادة قوات الأمن الوطني وإدارتها، سيما وأن مقراتها ومنشآتها الرئيسية لا تزال كائنة في قطاع غزة .
 - على قوات الأمن الوطني الارتقاء بمستوى الاتصالات بين مركزي قيادتها في قطاع غزة والضفة الغربية.
 - ينبغي دمج جهاز الاستخبارات العسكرية ضمن قوات الأمن الوطني، وهو ما يتطلب كذلك توحيد فرعي هذا الجهاز القائمين في الضفة الغربية وغزة.^{٢٣}
 - يجب تقسيم الشرطة البحرية إلى وحدتين بحريتين مختلفتين: وحدة نظامية متمرسة تشكل فرعاً من فروع قوات الأمن الوطني، بحيث تضع

تؤسس نواةً للبحرية الفلسطينية في المستقبل؛ ووحدة شرطة بحرية تتبع الشرطة المدنية وتختص بمكافحة التهريب. كما يجب نقل الأفراد الذين لا يمتلكون مؤهلات تمكنهم من العمل في البحرية إلى وحدات أخرى في قوات الأمن الوطني.

- كما يتعين دمج جهاز الأمن الرئاسي، المعروف بالقوة ١٧، في قوات الأمن الوطني. ويجب كذلك أن يمتلك جهاز الأمن الرئاسي سيطرة تامة على كتيبة الحرس الرئاسي.

ويجب أن تواصل أجهزة الأمن الداخلي الثلاث (وهي أجهزة الشرطة المدنية والأمن الوقائي والدفاع المدني) عملها تحت إشراف وزارة الداخلية وإدارتها. ومن المهم في هذا الإطار العمل على تنسيق عمليات أجهزة الأمن الداخلي على نحو أفضل. كما يجب تنفيذ الخطط المتعلقة بإنشاء لجنة قيادة مشتركة بالإضافة إلى تعيين مدير عام للأمن الداخلي. ولما كان دمج جهاز الأمن الوقائي في جهاز الشرطة المدنية يفرز فوائد جمة، فيتعين دراسة هذا الأمر بصورة جدية.

وبالإضافة إلى ذلك، يجب فصل المهام الداخلية عن المهام الخارجية التي يتولى تنفيذها جهاز المخابرات. وقد أحرز بعض التقدم في هذا المجال مع سن قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥، الذي يحدد الاستخبارات الخارجية باعتبارها الصلاحية الرئيسية الموكلة لهذا الجهاز. غير أن القانون المذكور يمنح جهاز المخابرات العامة سلطات فضفاضة ويتضمن العديد من الثغرات التي تمكن الجهاز من إجراء الأعمال المخبرية على المستوى الداخلي. ومع ذلك، لا تزال العديد من مهام جهاز المخابرات العامة متداخلة مع تلك التي يقوم عليها جهاز الأمن الوقائي.

وفي الواقع، يجب تعزيز مهنية جميع الأجهزة الأمنية الفلسطينية. ولذا، يتعين دفع آلية التقاعد التي أنفذت في نيسان/أبريل من العام ٢٠٠٥ إلى الامام. ويجب كذلك فصل الأفراد من ذوي التأهيل المتدني وأصحاب السوابق الجنائية من الخدمة ورعاية الضباط المؤهلين من صغار السن. ومن حسن سياسة الأمور أن لا يخدم عناصر الأجهزة الأمنية في أماكن إقامتهم. وللتسريع في تنفيذ هذه السياسة، يجب على السلطة الوطنية الفلسطينية توفير وسائل النقل اللازمة أو صرف بدلات المواصلات لأفراد الأجهزة الأمنية. وأخيراً، يجب إجراء تحقيق شامل في قضايا الفساد التي تورط فيها كبار ضباط الأجهزة الأمنية أو الضباط المتقاعدين.

عملية التخطيط

إن التخطيط السليم يشكل شرطاً ضرورياً لنجاح إصلاح قطاع الأمن في فلسطين. ويجب أن تشمل الخطط المعدة الوزارات المعنية وقوات الأمن كذلك.

الإمكانات المؤسساتية: تعتبر الإمكانيات التي تملكها وزارة الداخلية في مجالات التخطيط ضعيفة. ومن أجل تعزيز إمكانياتها في هذا المجال، يجب على الوزارة المبادرة إلى تشكيل دائرة للتخطيط والأبحاث وتعيين رئيس مؤهل لها، بحيث يتولى تنفيذ وظائف الإدارة الاستراتيجية بالوزارة. ويمكن أن يتقلد رئيس هذه الدائرة منصب مساعد الوزير لشؤون التخطيط. وبهذه الصفة، يعمل رئيس دائرة التخطيط والأبحاث تحت إشراف الوزير بصورة مباشرة. كما يتولى رئيس هذه الدائرة تزويد مجلس الأمن القومي بالمعلومات المطلوبة وتوجيه الخطط التي تعدها الأجهزة الأمنية الثلاث ومتابعتها. وفي هذا السياق، اتخذ قرار سياسي بتعزيز إمكانيات قوى الأمن في مجال التخطيط، بيد أن هذا القرار لم ينفذ حتى هذه اللحظة. ومن جانب آخر، ينبغي إنشاء وحدات للأبحاث والتخطيط على مستوى كل قيادة من قيادات الأجهزة الأمنية الثلاث. كما يجب أن يعمل رؤساء تلك الوحدات تحت إشراف قادة أجهزتهم إلى جابن دائرة الأبحاث والتخطيط بالوزارة.

ويجب أن تضم وحدة التخطيط التابعة لقوات الأمن الداخلي ممثلين عن الأجهزة الداخلية الثلاث، ويفضل اختيار رئيسها من جهاز الشرطة المدنية. كما يتعين على هذه الوحدات الاضطلاع بالمسؤولية الكاملة عن إعداد الخطط لكل جهاز من الأجهزة الأمنية.

وزيادةً على ما تقدم، يتوجب تشكيل وحدات صغيرة للأبحاث والتخطيط على مستوى القيادة الإقليمية لكل جهاز من أجهزة الأمن (في الضفة الغربية وقطاع غزة)، ويعمل رؤساء هذه الوحدات تحت الإشراف المباشر لرئيس وحدات الأبحاث والتخطيط في كل جهاز من الأجهزة.

منهجية التخطيط: فيما يتعلق بهيكلية عملية الإصلاح، من المهم الاستفادة من التجربة مع طاقم التخطيط الأمني الانتقالي التي تمت خلال صيف ٢٠٠٥. فتعزيز التنسيق بين الأطراف الفلسطينية المعنية في إصلاح القطاع الأمني مسألة بالغة الأهمية. ولذلك، فقبل الشروع في إعداد الخطط المطلوبة، يتعين على دائرة الأبحاث والتخطيط في وزارة الداخلية عقد سلسلة من ورشات العمل بمشاركة وزير الداخلية والطواقم الرئيسية في وحدات الأبحاث والتخطيط في الأجهزة الأمنية. ويجب أن

تستند هذه الورشات إلى مفهوم واضح للإصلاح تقره القيادة السياسية، على أننا نحبذ أن يأتي هذا الإقرار على شكل سياسة مؤقتة للأمن القومي. وعلى هذا الأساس، ينبغي على المشاركين في ورشات العمل المذكورة صياغة المنهجية العامة لعملية الإصلاح وتحديد أهدافها ومعاييرها.

وفي نفس الوقت، على دائرة الأبحاث والتخطيط تنظيم عدد من ورشات العمل حول الجوانب القانونية لعملية الإصلاح بالتعاون مع الدائرة القانونية في الوزارة. ويجب أن تكون هذه الورشات شاملة، بحيث تضم المستشارين القانونيين للأجهزة الأمنية، وممثلين عن القضاء العسكري، وأعضاء من المجلس التشريعي، وممثلين عن مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية، بالإضافة إلى خبراء أجانب. ويتمثل الهدف من ورشات العمل المذكورة في تشكيل استراتيجية لتعزيز الرقابة المدنية الديمقراطية على قطاع الأمن. وفي نهاية المطاف، يجب تنفيذ تلك الاستراتيجية بالتوازي مع الإجراءات الإصلاحية التي تقوم بها السلطة التنفيذية، بحيث نتفادى عزل عملية إعادة هيكلة القطاع الأمني عن تعزيز آليات الرقابة والمساءلة.

وبعد اختتام ورشتي العمل المذكورتين، تقوم دائرة الأبحاث والتخطيط باطلاق سلسلة ثالثة من ورشات العمل تضم رؤساء الأجهزة الأمنية الثلاث وحدات التخطيط التابعة لهم، إلى جانب ممثلين عن جهاز القضاء العسكري. وفي هذه المرحلة، تعمل القيادة الأمنية على إقرار أهداف الإصلاح ومعاييره على كافة المستويات بالإضافة إلى إقرار جدول زمني ملزم لإنجاز الإصلاحات المرجوة. وبالتالي، تتولى وحدات الأبحاث والتخطيط العاملة في الأجهزة الأمنية بترجمة الاستراتيجية العامة للإصلاح إلى خطط ملموسة تخص الأجهزة التي تتبعها. وتعتبر ورشات العمل الشاملة عاملاً مهماً في هذا المجال.

المشاركة الدولية: تستطيع الدول المانحة الاضطلاع بدور إيجابي في عملية التخطيط، شريطة أن تتوفر لديها الرغبة الصادقة لدعم إصلاح قطاع الأمن الفلسطيني. وبغض النظر عن التجارب المريرة في الماضي، فمن المنطقي أن تتولى الولايات المتحدة زمام هذه الجهود نظراً لمواردها الضخمة ونفوذها السياسي الواسع. وفي هذا الإطار، يجب على الولايات المتحدة تشكيل فريق استشاري دولي يضم في عضويته خبراء متخصصين في العديد من الحقول المعرفية يمثلون الولايات المتحدة وأوروبا وكندا وروسيا والدول العربية كمصر والأردن. وبناءً على طلب الفلسطينيين، يقدم هذا الفريق الدولي الاستشارات والمساعدات الفنية لعمليات التخطيط التي يقومون بها. كما يعمل هذا الفريق الواسطة لدى إسرائيل

إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية الفلسطينية

لحملها على تيسير حركة أفراد الأجهزة الأمنية الفلسطينية واستيراد المعدات. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تتضمن مهام الفريق تنظيم اللقاءات الأمنية الدورية بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي وتسهيلها. وفي المقابل، يجب تشكيل طاقم فلسطيني خاص يترأسه مدير دائرة الأبحاث والتخطيط ويضم في عضويته بعض العاملين في وحدات التخطيط بالأجهزة الأمنية، بحيث يعمل بالتوازي مع الفريق الدولي. ومع أخذ التجربة السيئة مع مشروع مبادرة التقييم الاستراتيجية عام ٢٠٠٥ بعين الاعتبار، يتعين دراسة إمكانية مشاركة أي طرف ثالث من القطاع دراسة متأنية.

النتيجة

على الرغم من التقدم الذي تم إحرازه خلال عام ٢٠٠٥، لا يفتأ القطاع الأمني الفلسطيني بمختلف أجهزته وفروعه يعاني من مشاكل خطيرة. وإن دل هذا الأمر على شيء، فإنما يدل أن العوامل التي تطف وراء الأداء المتواضع لأجهزة الأمن الفلسطينية لا تقتصر على هيكليتها العقيمة أو قلة معداتها وضعف تدريبها. فالتعامل مع الإرث الأمني الذي تركه الرئيس الراحل ياسر عرفات، ولا سيما مراكز النفوذ المستقلة التي خلفها في قطاع الأمن واستشراء ظاهرتي الفساد والمحسوبية، يفرض على الفلسطينيين بذل الجهود الحثيثة على المدى الطويل لإصلاح هذا الوضع؛ وهم في سبيل ذلك بحاجة لمزيد العون لهم من الدول المانحة. وبالإضافة إلى ذلك، تمثل إعادة تنظيم الأجهزة الأمنية بهدف خلق هيكلية قيادية موحدة لها شرطاً ضرورياً ورئيسياً لإجراء المزيد من الإصلاحات في قطاع الأمن. ولضمان استدامة الإصلاحات الجارية على هذا القطاع، من الأهمية بمكان أن تقترن عملية إعادة بناء الأجهزة الأمنية وهيكلتها مجدداً بإصلاحات متوازية على مستوى الحكم ذاته، ولا سيما تعزيز آليات الرقابة البرلمانية والمراجعة القضائية.

ونرجو أن يساهم هذا الفصل، الذي يستند إلى تجربة الإصلاح التي جرت خلال عام ٢٠٠٥، في عرض توصيات مفيدة لإصلاح قطاع الأمن الفلسطيني في المستقبل. فالباب لا زال مفتوحاً على مصراعيه أمام المجتمع الدولي كي يضطلع بدور ناجع في إصلاح القطاع الأمني وتوفير التغطية السياسية الضرورية للفلسطينيين وتزويدهم بالخبرات والمعدات. وفي نهاية المطاف، يشكل إنشاء وجود قطاع أمني فلسطيني فعال وخاضع للمساءلة الديمقراطية السبيل الوحيد لتحقيق الاستقرار والنظام في الأراضي الفلسطينية. كما أن هذا القطاع هو السبيل الواقعي الوحيد الذي يمكن

السلطة الوطنية الفلسطينية من الوفاء بالتزاماتها وفقاً لخطة خارطة الطريق إلى جانب الاضطلاع بدورها سبيل الوصول إلى التعايش السلمي مع إسرائيل.

الهوامش

- ١ استندت في كتابة هذا الفصل إلى العديد من المقابلات واللقاءات التي أجريتها مع أفراد أجهزة الأمن الفلسطينية بصورة غير رسمية، كما عوّلت في كتابته على تجربتي الشخصية الطويلة في الخدمة في قطاع الأمن بالسلطة الوطنية الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية. ونظراً لحساسية هذا الموضوع، فلم أورد أية إشارة إلى مصادر المعلومات التي استندت منها في إخراج هذا الفصل، باستثناء تلك المتاحة على الملأ.
- ٢ أنشأ الرئيس الراحل ياسر عرفات جهاز الأمن الخارجي عام ١٩٩٦ بهدف تعيين احد القادة السابقين في القوة ١٧. ويعتبر جهاز الأمن الخارجي مركز أبحاث أكثر من كونه جهازاً أمنياً، وهو يوظف عدداً من العملاء الذين يعملون على جمع المعلومات في أوروبا والدول العربية في الشرق الأوسط.
- ٣ كان طوني بلير يتصور في بادئ الأمر عقد قمة سياسية تهدف إلى إعادة تفعيل خارطة الطريق ووضع الأساس للشروع في محادثات السلام بين الفلسطينيين والإسرائيليين من جديد، وكان بلير يطمح من وراء ذلك بسد الفجوة التي خلفتها المشاركة الامريكية المتواضعة في عملية السلام، والتي تمثلت في سحب الولايات المتحدة لمبعوثها الخاص لمحادثات السلام، جون وولف، من المنطقة في أواخر عام ٢٠٠٤. وفي استجابة للضغط الاسرائيلي والأمريكي، أعادت الحكومة البريطانية صياغة هدف القمة ونطاقها. حيث تحول الهدف من هذا اللقاء التركيز على الإصلاح المؤسساتية والإدارية في السلطة الوطنية الفلسطينية، عوضاً عن التركيز على محادثات السلام، مما جعله لا يربو عن مجرد 'اجتماع'.
- ٤ نتائج اجتماع لندن لدعم السلطة الفلسطينية، ١ آذار/مارس ٢٠٠٥، ص. ٦.
- ٥ وقد ضم هذا الفريق المصري ١٣ جنرالاً من مختلف فروع القوات المسلحة والشرطة والمخابرات في مصر، بالإضافة إلى مكتب مستشار الأمن القومي. وفي صيف عام ٢٠٠٥، توسع هذا الفريق ليضم في عضويته ٤٠ مسؤولاً من مسؤولي الأجهزة الأمنية المصرية. وفي أواخر ذلك العام، نشرت مصر فرقاً لمتابعة كتائب قوات الأمن الوطني الـ ١٢ المنتشرة في قطاع غزة لتتولى مهارات تلك القوات العملياتية والقيادية.
- ٦ «رئيس: الولايات المتحدة تعين -منسقاً أمنياً- وتولي دور يتسم بقدر أكبر من الفاعلية»، الاسوشيتد برس، ٧ شباط/فبراير ٢٠٠٥.
- ٧ وقد ترك الجنرال وورد منصبه في تشرين الثاني/نوفمبر عام ٢٠٠٥، حيث استبدل بالجنرال كيث دايتون، مدير قسم التخطيط الاستراتيجي والسياساتي في مكتب نائب رئيس أركان الجيش الأمريكي. وكان الجنرال دايتون قد عمل مديراً لعمليات وكالة الاستخبارات الأمريكية ومديراً لوحدة التفتيش في العراق التي كانت مخولة بالبحث عن أسحلة الدمار الشامل بعد غزو العراق.

إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية الفلسطينية

٨ منذ مقتل ثلاثة من الموظفين الأمنيين الأمريكيين في بلدة بيت حانون شمال قطاع غزة في تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠٠٣، لم تعد الحكومة الأمريكية لموظفيها بالسفر إلى القطاع لأسباب أمنية.

٩ على الرغم من علاقات العمل الجيدة التي كانت قائمة بين المجموعة الدولية للمساعدة الانتقالية (ITAG) والفلسطينيين، فقد اتسمت مرحلة التقييم خلال صيف عام ٢٠٠٥ بالغموض والتكرار.

١٠ خلال ربيع وصيف عام ٢٠٠٥، زودت المملكة المتحدة وألمانيا وحدات قوات الأمن الوطني في محافظة جنين بما يلزمها من أجهزة الاتصالات.

١١ المرسوم الرئاسي بشأن تقاعد منتسبي الأجهزة الأمنية، ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٥.

١٢ من أبرز هؤلاء: اللواء عبد الرزاق المجايدة، قائد قوات الأمن الوطني، في الضفة الغربية وقطاع غزة والقائد العام الفخري لجميع الأجهزة الأمنية الفلسطينية في الضفة وغزة (رئيس الأمن العام)، حيث أحيلت الصلاحيات والمسؤوليات التي يتمتع بها إلى وزير الداخلية والأمن الوطني. كما تم استبدال اللواء الحاج إسماعيل جبر، قائد قوات الأمن الوطني في الضفة الغربية، بالعميد نضال العسولي، القائد السابق لقوات الأمن الوطني في نابلس. وبالإضافة إلى ذلك، حل العميد محمد يوسف محل العميد أحمد عرفات القدوة، رئيس الإدارة العسكرية. أما العميد محمود عوض الله، المدير العام للمالية العسكرية، فقد خلفه في منصبه العميد رضوان الحلو. وبالإضافة إلى ذلك، تم استبدال اللواء موسى عرفات القدوة، الذي كان يتقلد رئاسة الاستخبارات العسكرية وقيادة قوات الأمن الوطني في قطاع غزة، بالعميد هشام عبيد بصفته رئيساً للاستخبارات العسكرية والعميد سليمان حلس بصفته قائداً لقوات الأمن الوطني في القطاع. (وقد قتل موسى عرفات على يد ألوية الناصر صلاح الدين، الجناح المسلح للجان المقاومة الشعبية، في هجوم على منزله بغزة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥). أما اللواء أمين الهندي، مدير المخابرات العامة، فقد خلفه العميد طارق رجب. وخلف اللواء الركن علاء حسني، المدير السابق لجهاز الشرطة المدنية في بيت لحم، اللواء الركن صائب العاجز في هذا المنصب. واستبدل اللواء ربحي عرفات، مدير الارتباط العسكري، بالعميد سامي السكسك. وأخيراً، أحيل العميد أبو يوسف الوحيدي، رئيس جهاز الأمن الخاص، إلى التقاعد.

١٣ قانون رقم ٨ لسنة (٢٠٠٥) بشأن الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

١٤ المرسوم الرئاسي بشأن توحيد قوى الأمن، ١٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٥.

١٥ قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطينية رقم (١٦) للعام ٢٠٠٤ وقانون التقاعد العام رقم (٨) للعام ٢٠٠٥.

١٦ القرار الصادر عن مجلس الوزراء بشأن زيادة رواتب الموظفين العسكريين، ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥.

١٧ أبرمت اتفاقية القاهرة في يوم ١٦ آذار/مارس ٢٠٠٥ بين السلطة الوطنية الفلسطينية من جهة وحركتي حماس والجهاد الإسلامي و١١ فصيلاً من الفصائل الفلسطينية الصغيرة من جهة أخرى. وبموجب هذه الاتفاقية، تلتزم جميع الفصائل الفلسطينية بالتهديئة مع إسرائيل.

١٨ كمثل على ذلك، أطلق عناصر من حركة حماس في شهر آذار/مارس ٢٠٠٥ النار على قائد جهاز الشرطة المدنية في مخيم الشاطئ في مدينة غزة، وأردوه قتيلاً.

- ١٩ ومن الأمثلة على هذه الأعمال الإجرامية الهجمات التي نفذها مسلحون من حركة فتح ضد عدد من المطاعم في مدينة رام الله خلال شهر نيسان/ أبريل عام ٢٠٠٥، وذلك بعد طردهم من المقر الرئاسي (المقاطعة) في المدينة. وفي أعقاب هذه الحوادث، تمت إقالة قائد قوات الأمن الوطني في رام الله لعجزه عن حماية الممتلكات العامة. وعلى الرغم من معرفة هوياتهم، لم يخضع هؤلاء المسلحين للمحاكمة أبداً. وهذا ما يثير دهشة المرء بالفعل لأنهم كانوا هم الأشخاص الذين أطلقوا النار على مبنى المقاطعة.
- ٢٠ تشكل قوات بدر وحدة عسكرية تابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية، وتتألف من ٢,٠٠٠ عنصر منتشرين في الأردن. وقد تلقوا تدريباتهم العسكرية على يد الشرطة والجيش الاردنيين. وكان من المقرر أن تساعد هذه القوات في فرض القانون والنظام في مرحلة ما بعد فك الارتباط مع قطاع غزة.
- ٢١ يضم مجلس الأمن القومي في هيكلية عضويته الحالية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ورئيس الوزراء، ووزراء الداخلية والخارجية والمالية والشؤون المدنية، ومستشار الأمن القومي، ورئيس دائرة شؤون المفاوضات في منظمة التحرير الفلسطينية.
- ٢٢ يبدو أن سوء التفاهم الحاصل يرجع في سببه إلى المبادرة التي أطلقتها الحكومة البريطانية في عام ٢٠٠٤ لإنشاء مركز عمليات لمكافحة الإرهاب في قطاع غزة والضفة الغربية. وفي جميع الأحوال، لم يخرج ذلك المركز إلى جيز الوجود مطلقاً.
- ٢٣ يبدو أنه تم استبعاد خطر -الاستيلاء- على جهاز الاستخبارات العسكرية من قبل أفراد من جهاز القوات الخاصة الذي جرى حله بعد مقتل قائد القوات الخاصة في تفجيرات عمان يوم ٩ تشرين الثاني/ نوفمبر عام ٢٠٠٥.

الرقابة المدنية الديموقراطية
على قطاع الأمن الفلسطيني
ماجد عاروري ومأمون عتيلي

تشكل كل دولة من الدول عدداً من الأجهزة الأمنية التي تتولى حماية الدولة ومواطنيها من التهديدات الداخلية والخارجية التي تعترئها. وقد تتفاوت هيكلية قطاعات الأمن بين الأنظمة السياسية. ولكن من بين الملامح الرئيسية التي يتسم بها الحكم المدني الديمقراطي لقطاع الأمن امثال جميع أجهزة القطاع الأمني للقوانين والأنظمة التي يصدرها ممثلو الشعب المنتخبين بصورة ديموقراطية، بالإضافة إلى خضوعها للمساءلة عن النشاطات التي تنفذها. وبعبارة أخرى، تهدف الأجهزة الأمنية في الدول الديمقراطية إلى حماية القيادة السياسية المنتخبة وضمان أمن المواطنين وسلامتهم.

وتتمتع الأجهزة الأمنية في واقع الأمر بامتيازات وصلاحيات محددة تؤدي في مجملها إلى تحقيق هدف وحيد يتمثل في حماية حقوق المواطنين والنظام الديمقراطي في الدولة. ولذلك، تحتل آليات الرقابة في الدول التي تتبنى الأنظمة الديمقراطية موقعاً يؤهلها لمراقبة الأجهزة الأمنية وأداءها. وتنسحب الرقابة على جميع النشاطات التي تقوم بها أجهزة الأمن، من قبيل جمع المعلومات (المخابرات)، أو قمع الأعمال الإجرامية (فرض القانون) أو استخدام القوة العسكرية (الدفاع). وتعمل الرقابة الناجعة كذلك على حماية المؤسسات السياسية والمواطنين معاً من سوء استخدام السلطة من قبل قوات الشرطة أو الجيش أو أجهزة المخابرات. ومن الخصائص المهمة التي تتحلى بها الرقابة ضمان مساءلة أجهزة القطاع الأمني أمام الهيئات التشريعية والقضائية.

يتناول هذا الفصل الأنظمة الخاصة بالرقابة على أجهزة الأمن، بما فيها المجلس التشريعي الفلسطيني، والسلطة القضائية والمجتمع المدني الفلسطيني بمختلف مكوناته وشرائحه. كما يطرح الفصل بعض التوصيات حول كيفية تعزيز إمكانية الرقابة لدى السلطة الوطنية الفلسطينية باعتبارها تشكل جزءاً من عملية شاملة لإصلاح النظام السياسي في فلسطين بصورة شاملة.

الرقابة البرلمانية

من المهم الأخذ بعين الاعتبار أن النظام السياسي والقانوني في فلسطين لا يزال في طور البناء والتكوين؛ فلم تمر سوى سنوات عشر على إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية وبناء مؤسساتها. وبغض النظر عن الصعوبات التي تكتنف عملية إنشاء الدولة، إلا أن هناك فرصة لعملية بناء المؤسسات الفلسطينية للاستفادة من التجارب السابقة على المستوى الدولي في مجال التنمية السياسية والقانونية. وباعتباره يضم بين جنبه ممثلي الشعب المنتخبين، يمتلك المجلس التشريعي الفلسطيني العديد من الأدوات التي تمكنه من فرض الرقابة على أداء السلطة التنفيذية وأجهزتها الأمنية.

الأساس القانوني للرقابة البرلمانية

يوفر القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥ الأساس القانوني لنظام الحكم في فلسطين؛ حيث تنص المادة (٥) من هذا القانون على ما يلي:

نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني».

وبالإضافة إلى ذلك، تنص المادة (٤٧/١) من القانون الأساسي المعدل على أن المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة. وتشكل هاتان المادتان مجتمعتين القاعدة القانونية التي ينطلق منها المجلس التشريعي في تأدية أعماله ووظائفه. كما يتضمن القانون الأساسي المعدل أحكاماً محددة تتعلق بأدوات الرقابة التي يتمتع بها المجلس ويضعها تحت تصرفه. ويشتمل النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣ كذلك على المزيد من الأحكام في هذا الخصوص.

الأدوات الرقابية

ينص القانون الأساسي المعدل في المادة ٧٤ منه على خضوع الحكومة الفلسطينية للمساءلة أمام المجلس التشريعي، حيث أن:

١. رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته.
٢. والوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته.

٣. ورئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي.

ولضمان ذلك، يستطيع المجلس التشريعي اللجوء إلى سلسلة من الأدوات الرقابية:

الأسئلة والاستجابات وجلسات الاستماع: تتمثل أهم الأدوات التي يتمتع بها أعضاء المجلس التشريعي عند ممارسة الرقابة في الأسئلة والاستجابات وجلسات الاستماع. وتمنح المادة (٣/٥٦) من القانون الأساسي كل عضو من أعضاء المجلس الحق في «توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم»^١ ويتعين أن تتصف الأسئلة الموجهة لهؤلاء بدقتها، كما يجب تقديم طلب كتابي بذلك إلى رئيس المجلس التشريعي.^٢

ويمكن للمجلس التشريعي الفلسطيني مناقشة القضية المطروحة بعد سبعة أيام من تقديم الأسئلة. ويستثنى من ذلك القضايا التي يرغب فيها أحد المسؤولين الحكوميين في الرد على تلك الأسئلة ضمن فترة زمنية أقصر من تلك المحددة للمجلس. وإذا كان الموضوع المطروح يكتسب صفة الاستعجال على نحو خاص، فيمكن حينها اختصار الفترة المحددة بسبعة أيام إلى ثلاثة أيام بعد موافقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.^٣

ومن ناحية إجرائية، يقوم رئيس المجلس التشريعي بتحويل الأسئلة إلى الحكومة، كما يضعها على جدول أعمال المجلس لمناقشتها في الجلسة التالية التي يعقدها المجلس. وما لم يتخذ قرار بخلاف ذلك، يخصص المجلس الدقائق الثلاثين الأولى من تلك الجلسة للاستجواب.^٤ وفي مجريات النقاش، يحق لأعضاء المجلس طرح المزيد من الأسئلة على المسؤول المعني.^٥ ويجوز للمسؤول الحكومي الخاضع للاستجواب أن يطلب من المجلس تأجيل تقديم رده على تلك الأسئلة إلى الجلسة التالية التي يعقدها المجلس، ما لم يكن الاستجواب مستعجلاً مما يفرض عليه تقديم الردود الفورية على الأسئلة الموجهة إليه.^٦

أما الاستجابات فتمثل أسئلة متقرنة مع التصويت بحجب الثقة. وبموجب المادة (١/٥٧) من القانون الأساسي المعدل، يجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي، بعد استجواب، التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء. ولا يجوز التصويت على هذا الطلب إلا بعد مضي ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويصدر القرار بموافقة أغلبية أعضاء المجلس.^٧ ومن الناحية الإجرائية، تعمل الاستجابات عمل الأسئلة، غير أنه يشترط على أعضاء البرلمان الذين يقدمون طلب الاستجواب شرح الهدف منه للمجلس.^٨

الرقابة المدنية الديموقراطية على قطاع الأمن الفلسطيني

وبالنسبة لجلسات الاستماع، فهي تختلف قليلاً عن الأسئلة والاستجابات في أن القانون لا يأتي على ذكرها بصورة صريحة. فالمجلس التشريعي يستقي حقه في عقد جلسات الاستماع لأعضاء السلطة التنفيذية من المادة (٥٦) من القانون الأساسي المعدل، والتي تنص على أنه « لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابة». كما تشير المادة (٥٧) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي إلى أنه «للجان [المجلس التشريعي] من خلال رؤسائها أن تطلب من أي وزير أو مسؤول في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تتعلق بالموضوعات المطروحة عليها أو التي تدخل ضمن اختصاصها». وتعد جلسات الاستماع باستدعاء الوزراء أو الموظفين العموميين أو مسؤولي الأجهزة الأمنية لاستجوابهم وسماع أقوالهم حول أمر معين.

كما إن هناك فرق مهم آخر بين الأسئلة والاستجابات ولسات الاستماع؛ حيث لا يمكن توجيه الأسئلة والاستجابات إلا للحكومة وأعضائها الذين يخضعون للمساءلة المباشرة أمام المجلس التشريعي. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن توجيه الطلبات الخاصة بعقد جلسات الاستماع لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والمسؤولين الأمنيين الذين يخضعون لإمرته والذين يقعون تحت طائلة مساءلة المجلس التشريعي كذلك بموجب القانون الأساسي المعدل.

لجان تقصي الحقائق: يجوز للمجلس التشريعي تشكيل لجان لتقصي الحقائق لتتولى جمع المعلومات حول قضايا ومسائل محددة. وفي هذا السياق تنص المادة (٥٨) من القانون الأساسي المعدل على أنه يجوز تشكيل مثل هذه اللجان «من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة». كما تؤكد المادة (٣/٤٨) من النظام الأساسي للمجلس على هذا الحق، بل تضيف إليه حق المجلس في «أن يشكل لجاناً أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة». وبالإضافة إلى ذلك، يجوز للمجلس التشريعي تكليف إحدى اللجان الدائمة العاملة فيه، كلجنة مراقبة حقوق الإنسان والحريات العامة أو لجنة الداخلية والأمن، بتقصي الحقائق في الموضوع المطلوب.

التصويت بحجب الثقة: وبالإضافة إلى جلسات الاستجواب، يشير القانون الأساسي إلى نوعين آخرين من التصويت بحجب الثقة؛ أولهما التصويت بمنح الثقة الذي يتم بالتوازي مع تشكيل الحكومة. فبعد اختيار أعضاء مجلس الوزراء، يتقدم رئيس الوزراء بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة

بهم،^٩ وذلك بعد الاستماع والانتهاه من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب.^{١٠} ويتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك.^{١١} كما تشترط المادة (٣/٦٦) من القانون الأساسي على أن الثقة بالحكومة تُمنح «إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي».

وتحدد المادة (٧٧) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥ النوع الثاني من أنواع التصويت بحجب الثقة، حيث تشير هذه المادة في الفقرة الأولى منها على أنه «يجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء بعد استجوابه».^{١٢} ويتم تحديد موعد أول جلسة بعد مضي ثلاثة أيام على تقديم الطلب ولا يجوز أن يتجاوز موعدها أسبوعين من ذلك التاريخ.^{١٣} كما يتم حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي.^{١٤} وعند قيام المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه بحجب الثقة عن رئيس الوزراء أو عنه وعن أعضاء حكومته مجتمعين يقدم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بديلاً خلال مهلة أقصاها أسبوعان تبدأ من تاريخ حجب الثقة.^{١٥} وحال قيام المجلس التشريعي بحجب الثقة عن واحد أو أكثر من أعضاء الحكومة يقدم رئيس الوزراء بديلاً في الجلسة التالية على إلا يتجاوز موعدها أسبوعين من تاريخ حجب الثقة.^{١٦}

الشكاوى: إلى جانب الأدوات المذكورة أعلاه، يشتمل المجلس التشريعي الفلسطيني على آلية لرفع الشكاوى والتظلمات. وفي حين يشير النظام الداخلي للمجلس على هذه الآلية، فلا يرد ذكر لها في القانون الأساسي المعدل. فموجب المادة (١٠٠) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة ٢٠٠٣، «يحق لكل فلسطيني أن يرفع إلى المجلس عريضة أو شكوى فيما له صلة بالشؤون العامة» للمجلس. ويجب أن تكون هذه العريضة أو الشكوى موقعة من مقدمها ذكراً فيها اسمه ومهنته وعنوانه الكامل. وإذا كانت العريضة باسم الجماعات، فيجب أن تكون موقعة من هيئات نظامية أو أشخاص اعتبارية. وبدوره، يحيل رئيس المجلس العرائض والشكاوى إلى لجنة الرقابة أو إلى غيرها من اللجان التي تقع ضمن نطاق اختصاصها تلك الشكاوى والعرائض.^{١٧} وفي إطار هذه العملية، يفحص ديوان الشكاوى ما يحال إليه من شكاوي ويبين في تقريره المقدم إلى رئاسة المجلس ما يرى إرساله منها لمجلس الوزراء أو اللجنة المختصة وما يرى رفضه منها.^{١٨} ولرئيس المجلس رفض الشكاوى التي لا تتماشى مع الشروط المطلوبة لتقديمها.

أداء المجلس التشريعي على صعيد الرقابة

على نحو ما بينا أعلاه، يمتلك المجلس التشريعي الفلسطيني في جعبته أنواعاً متعددة من أدوات الرقابة، مثله في ذلك مثل الكثير من البرلمانات في الدول الأخرى. ولكن لن يكتسب حتى أفضل الأطر القانونية سوى قيمة ضئيلة إن لم يترجم عملياً على أرض الواقع. ولذلك، فمن الأهمية بمكان دراسة الأداء الفعلي للمجلس في مجال الرقابة على الأجهزة الأمنية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية على مدى السنوات الماضية. وفي هذا السياق، يمكننا التمييز بين مرحلتين.

الشلل المؤسساتي (١٩٩٦ - ٢٠٠٤): خلال الفترة التي امتدت من تاريخ تأسيس المجلس التشريعي الفلسطيني في مطلع عام ١٩٩٦ حتى رحيل الرئيس ياسر عرفات في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، لم يضطلع المجلس بأي دور رقابي ذي بال. فقد اتسمت هذه الفترة بمرحلة بناء المؤسسات التي كانت تسير بخطى متثاقلة ومكلفة، وكان أهم ما يميز هذه العملية ما يعرف بقاعدة 'التجربة والخطأ'. كما طغت الصراعات بين الأطراف السياسية الفلسطينية على مواقع السلطة والنفوذ على العلاقات القائمة بين السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي والسلطة القضائية. وقد زاد من حدة التوتر السائد في تلك العلاقات اختلاف الرؤى السياسية حول آلية عمل السلطة الوطنية الفلسطينية من الناحية المؤسساتية. فقد نشأت المؤسسات الفلسطينية ضمن الإطار الذي حدده لها الرئيس ومستشاروه، وليس على نحو ما يفصله القانون. ونتيجة لذلك، لم يوظف المجلس التشريعي بالكاد صلاحيته في إجراء الرقابة. فعلى سبيل المثال، لم يعقد المجلس سوى خمس جلسات للاستجواب حول القضايا الأمنية بين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠٤، أي قبل اندلاع الانتفاضة الثانية. ومن جانب آخر، لم يعقد المجلس أية جلسات للتصويت بحجب الثقة عن الحكومة.

كما كانت هناك أسباب أخرى تقف وراء الأداء الضعيف للمجلس التشريعي على صعيد رقابته على أجهزة قطاع الأمن في فلسطين. فكونه أنشأ من العدم، كان المجلس التشريعي يفتقر بكل بساطة إلى الخبرة والمعرفة بالعمل البرلماني. وعلاوة على ذلك، لم تكن في المجلس أية معارضة قوية؛ حيث كان حزب سياسي واحد هو حزب حركة فتح يشكل الأغلبية فيه. وكذلك، لم يكن يُنظر إلى المجلس باعتباره مؤسسة مستقلة، وذلك فيما يتعلق بالفصل بين السلطات. كما أن عدداً كبيراً من أعضاء المجلس كانوا يتقلدون مناصب في الحكومة. وكان العديد من أعضائه مقربين من الرئيس الراحل عرفات، وكانوا عرضة لتأثيره الذي بدا ظاهراً في جلسات التصويت التي كان المجلس يعقدها. ولم يكن أعضاء المجلس يراعون في أحيان كثيرة الإجراءات التي ينص عليها القانون الأساسي والنظام

الداخلي للمجلس. وبالإضافة إلى ذلك، كان أعضاء المجلس الذين يتحدثون في أمور محددة يتعرضون لاعتداءات أفراد الأجهزة الأمنية. وكان من شأن تقصير المجلس في اتخاذ أية إجراءات حاسمة بحق مرتكبي تلك الاعتداءات تشويه صورته في نظر جمهور المواطنين الفلسطينيين، ناهيك عن تكميم أفواه العديد من منتقدي السلطة التنفيذية.^{١٩} وأخيراً، كان الرئيس عرفات حتى عام ٢٠٠٢ يتولى منصب وزير الداخلية والقائد الأعلى للقوات المسلحة، مما وضع جميع أجهزة الأمن الفلسطينية تحت سلطته وإشرافه المباشرين من الناحية القانونية. ولذلك، فحتى لو كان المجلس التشريعي يبدي استعداداه لمساءلة عرفات حول القضايا الأمنية، فأنى له ذلك بسبب افتقاره للآليات القانونية التي تمكنه من استجواب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

ازدياد وتيرة النشاطات (منذ عام ٢٠٠٤): عقب شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، طرأ تغير ملحوظ على الوضع في المجلس التشريعي الفلسطيني. فبعد وفاة الرئيس ياسر عرفات، تولى رئيس المجلس التشريعي روجي فتوح رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية في فترة انتقالية إلى حين إجراء الانتخابات الرئاسية. وخلال هذه الفترة وحتى بعد انتخاب محمود عباس رئيساً للسلطة في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، بدأ المجلس التشريعي يضطلع بمسؤولياته التشريعية والرقابية للمرة الأولى في تاريخه. فقد ظهرت مؤشرات مختلفة على عودة الحياة المؤسساتية إلى عمل المجلس وانتعاشها. وفي عام ٢٠٠٥، هدد المجلس التشريعي بحجب الثقة عن الحكومة في ضوء استمرار تدهور الأوضاع الأمنية في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية. كما أبدى أعضاء المجلس عزمهم وتصميمهم على العمل وفق الإجراءات التي يحددها القانون داخل المجلس وفي علاقتهم مع السلطتين التنفيذية والقضائية. وبالإضافة إلى ذلك، أظهر الأعضاء المزيد من التصميم على قبول مشاريع القوانين التي يحيلها لهم مجلس الوزراء.

وعلى الرغم من أن دور المجلس التشريعي الذي أضحي يتميز بقدر أكبر من الفاعلية لم يترجم إلى الرقابة المنشودة على قطاع الأمن - لا سيما بسبب ولاء أغلبية أعضائه لذات الحزب كما هو الحال في أوساط قيادات الأجهزة الأمنية - فقد أقدم المجلس على اتخاذ خطوات واعدة في هذا الاتجاه. ففي عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥، عقدت لجنة الرقابة ما يقرب من عشر جلسات استماع استدعت فيها مسؤولين حكوميين وقادة من قادة الأجهزة الأمنية. وفي شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٥، نشر ١٦ عضواً من أعضاء المجلس مذكرة يدعون فيها إلى عقد جلسة تحقيق في سلسلة من الانتهاكات الجسيمة التي ارتكبتها الأجهزة الأمنية في رام الله. كما أصدرت لجنة الرقابة في أيار/مايو ٢٠٠٥ تقريراً شديداً للتهمة حول الأوضاع الأمنية في الأراضي الفلسطينية أنحت

الرقابة المدنية الديمقراطية على قطاع الأمن الفلسطيني

فيه باللائمة على الحكومة بشكل صريح بسبب تقصيرها في الحفاظ على القانون والنظام. وفي هذا الصدد، يستحق هذا التقرير الذي يمثل أول تقرير شامل يصدره المجلس التشريعي دراسة تفصيلية.

يستند «التقرير حول الأوضاع الأمنية في الأراضي الفلسطينية (أيار/ مايو ٢٠٠٥)» إلى النتائج التي خلص لها تقصي الحقائق الذي أجرته لجنة الرقابة حول تدهور الأوضاع الأمنية الداخلية في الأراضي الفلسطينية (أنظر الملحق ب'). وقد ركز التحقيق الذي عمد إليه هذا التقرير بصورة خاصة على أداء أجهزة الأمن التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية ووزارة الداخلية والأمن الوطني. ويشتمل التقرير الذي جاء نزيهاً وصريحاً في لغته على النتائج التالية:

- لقد أفضى انعدام الاستعداد لدى السلطة الوطنية الفلسطينية لفرض سلطان القانون والنظام العام إلى زيادة ملموسة في أعمال القتل والاعتداءات وفوضى السلاح في الأراضي الفلسطينية، مما شجع المواطنين الفلسطينيين على أخذ القانون وإنفاذه بأيديهم. وبالإضافة إلى ذلك، تمكن الأفراد الذين يتمتعون بـ«علاقات» سياسية أو تجارية من تشجيع الأعمال الإجرامية والتدخل في عمل السلطة القضائية.
- ليس هناك أي تنسيق بين أجهزة الأمن الفلسطينية. بل بدلاً من ذلك، ترتفع وتيرة المنافسة بين تلك الأجهزة، حيث تأخذ هذه المنافسة صوراً من المواجهة المسلحة بين أفراد الأجهزة الأمنية في بعض الأحيان. ومن جانب آخر، لم يجر إنفاذ المرسوم الرئاسي بشأن توحيد القوات الأمنية الصادر بتاريخ ١٤ نيسان/ أبريل ٢٠٠٥ على أرض الواقع.
- لا تملك قوى الأمن الفلسطينية القدرة أو الاستعداد لملاحقة المسؤولين عن خرق القانون وانتهاك حرمة. ولذلك، يتحمل قادة الأجهزة الأمنية المسؤولية المباشرة عن تدهور الأوضاع الأمنية.
- يجري ارتكاب العديد من الأعمال الإجرامية أو التحريض على ارتكابها من جانب عناصر الأجهزة الأمنية أو أعضاء الأحزاب السياسية. ولذلك، تتحمل السلطة الوطنية الفلسطينية وحركة فتح والقيادة الأمنية المسؤولية المباشرة عن حالة الانفلات الأمني.
- على الرغم من إدراكها لحالة الفلتان الأمني، لم تتخذ وزارة الداخلية والأمن الوطني ما يلزم من الإجراءات الناجعة لتحسين الوضع الأمني،

حيث يتسبب سوء الإدارة على الصعيدين المالي والإداري بالوزارة في تقويض أداء الأجهزة الأمنية.

- يقوم وزير الداخلية والأمن الوطني بالتواصل المباشر مع أجهزة الأمن على مختلف مستوياتها، متجاوزاً بذلك قادة تلك الأجهزة وسلسلة القيادة المرعية؛ ومن شأن ذلك إضعاف أداء الأجهزة الأمنية وتهديد تماسكها من الناحية التنظيمية.
- تعتبر الموازنة الأمنية السنوية غير كافية، كما يجانب الوضوح الآليات المتبعة في توزيع الأموال بين مختلف فروع القطاع الأمني.

ويدعو التقرير السلطة التنفيذية إلى اتخاذ التدابير التي تقضي على حالة الفلتان الأمني، كما يطالب قادة الأجهزة الأمنية بتحمل مسؤولياتهم الشخصية عن تقصير أجهزتهم. وقد وجه التقرير كذلك نداءً لوزير الداخلية والأمن الوطني لتفعيل عمل جميع أجهزة قطاع الأمن وإعداد آليات فعالة للتنسيق بين تلك الأجهزة، إلى جانب تقديم مسودة إطار قانوني يشمل القطاع الأمني بجميع فروعه. وبالإضافة إلى ذلك، يطالب التقرير السلطة التنفيذية بوقف تدخلها في أعمال السلطة القضائية وسير العدالة، ولا سيما فيما يتصل بتنفيذ القرارات الصادرة عن المحاكم. ومن جانب آخر، دعا التقرير السلطة القضائية نفسها إلى الارتقاء بمستوى أدائها وفقاً لمقتضيات استقلال القضاء.

وفي إطار متابعة هذا التقرير، عقد المجلس التشريعي في شهر حزيران/يونيو ٢٠٠٥ جلسة استماع للواء نصر يوسف، وزير الداخلية والأمن الوطني في حينه، وطلب منه شرح التدابير والإجراءات التي اتخذتها وزارته لاستعادة القانون والنظام. وقد أشار الوزير إلى أنه بذل الكثير من الجهود لدمج الأجهزة الأمنية. وفي هذا السياق، قال الوزير أنه تم إنجاز ما يقرب من ٦٠٪ من العمل على دمج تلك الأجهزة. كما صرح بأنه شرع في تنفيذ خطة أمنية^{٢٠} في المجالات التي تقع ضمن اختصاص وزارته. وبالإضافة إلى ذلك، بين الوزير يوسف في أكثر من مناسبة أثناء جلسة الاستماع إلى أنه يفتقر إلى الموارد الضرورية والدعم السياسي المطلوب في عمله. غير أن أعضاء المجلس التشريعي وجهوا انتقادات لاذعة لأداء الوزير وللرد الذي قدمه للمجلس، مما يشير إلى أنه لم يطرأ على الوضع الأمني أي تحسن ملموس على أرض الواقع.^{٢١}

حتى نهاية عام ٢٠٠٥، لم يزل الأثر العملي الذي أفرزه الجهد الفتي الذي بذله المجلس التشريعي في الرقابة على القوات الأمنية ضعيفاً لسوء الحظ، وذلك على الرغم من

الرقابة المدنية الديموقراطية على قطاع الأمن الفلسطيني

التحقيقات الأخرى التي أجرتها لجنة الداخلية بالمجلس حول عملية إصلاح قطاع الأمن. وقد أصدر المجلس قراراً في حزيران/يونيو ٢٠٠٥، دعا فيه أحمد قريع، رئيس الوزراء حينذاك، لوضع حد لحالة الفلتان الأمني، غير أن هذا القرار لم يزل حبراً على ورق على الرغم من تأييده من قبل ٤٤ عضواً من أصل ٨٨ عضواً من أعضاء المجلس.^{٢٢} ومع ذلك، توفر نهاية حقبة الرئيس الراحل عرفات وما تمخضت عنه انتخابات كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ دون شك فرصة ثمينة لتفعيل الرقابة البرلمانية في الأراضي الفلسطينية. فقد لا تكون الأدوات الرقابية التي يملكها المجلس التشريعي كاملة، ولكن التجارب السابقة في المجالات الأخرى غير القطاع الأمني أثبتت إمكانية نجاعتها إذا ما تم تطبيقها بصورة ملائمة. بل يمكن أن يفرز المزيد من التنوع السياسي ووجود معارضة قوية بعض الأثر على هذا الصعيد كذلك. كما تمنح الجهود التي تبذل حالياً لإعداد إطار قانوني لقطاع الأمن المجلس التشريعي فرصة ثمينة لفرض رؤيته المدنية الديموقراطية على حكم قطاع الأمن في فلسطين.

المراجعة القضائية

تفرض الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها أجهزة قطاع الأمن الفلسطيني وجوب خضوعها للمساءلة أمام السلطة القضائية. ويشير ذلك على نحو خاص إلى استخدام القوة وجميع الإجراءات والتدابير الأخرى التي قد تشكل انتهاكاً لحقوق المواطنين الفلسطينيين وحرّياتهم. وبعبارة أخرى، يعتبر مبدأ المراجعة القضائية بالنسبة للأجهزة الأمنية عنصراً رئيسياً من عناصر سيادة القانون.

الإطار القانوني

لا ينظم القانون الأساسي مسألة رقابة السلطة القضائية على القطاع الأمني بصورة مباشرة، ولكنه في المقابل يمنح كل مواطن فلسطيني الحق في «الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي»، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا.^{٢٣} وفيما عدا هذا النص، لا يكاد القانون الأساسي المعدل يتضمن إشارة إلى المراجعة القضائية. أمام المواد (١٠١ - ١٠٣) التي تشترط إنشاء محاكم عسكرية وإدارية ودستورية، فلا تشير إلى الصلاحيات التي تضطلع بها كل منها. وبينما تنص المادة (١٠٧) على تعيين النائب العام، تحدد المادة (١٠٦) بأن «الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة...»

وفيما عدا القانون الأساسي، يشتمل عدد قليل من التشريعات الفلسطينية على أحكام تنظم الإطار القانوني للمراجعة القضائية للقطاع الأمني والأعمال التي يتولاها، ومن بين هذه التشريعات: القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ بشأن تشكيل المحاكم النظامية، وقانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ (والذي لا يزال مشروع معدل منه بانتظار إقراره)، وقانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١. ومن بين هذه القوانين، ينص القانون الأخير بصورة خاصة إلى وجوب التزام الأجهزة الأمنية الفلسطينية في إطار عملها بسلطان القانون وسيادته؛ حيث تفرض المادتان (٢٠ و٢١) من قانون الإجراءات الجزائية على النائب العام الإشراف على مأموري الضبط القضائي وخضوعهم لرقابته فيما يتعلق بأعمال وظيفتهم، وله في ذلك أن يطلب من الجهات المختصة اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق كل من يقع منه مخالفة لواجباته أو تقصير في عمله، ولا يمنع ذلك من مساءلته جزائياً. أما المادتان (٢٩ و٣٩) من ذات القانون فتحظران الاعتقالات غير القانونية وتفطيش المنازل إلا بأمر من الجهة المختصة بذلك. ومن جانب آخر، يمنح قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ في المادتين (٣٣ و٣٤) منه المواطنين الحق في تقديم الشكاوى للمحكمة العليا بشأن الاعتقالات غير القانونية أو غيرها من الإجراءات الإدارية التي تقدم عليها الأجهزة الأمنية؛ حيث تستطيع المحكمة العليا إلغاء أثر أي إجراء إداري يجانب القانون.

المراجعة القضائية على أرض الواقع

مما تستحق السلطة القضائية الثناء والتقدير عليه أنها بذلت على مدى السنوات الماضية جهوداً حثيثة في إطار رقابتها على عمل الأجهزة الأمنية. وعلى وجه التحديد، أثبتت الشكاوى التي رفعت أمام المحكمة العليا أنها تشكل أداة ناجعة؛ ففي السنوات الأخيرة، ألغت المحكمة العليا حوالي ١٠٠ أمر من أوامر الاعتقال التي أصدرتها الأجهزة الأمنية أو المحاكم الدنيا والتي تسببت باعتقال مواطنين دون وجه حق.^{٢٤} وقد اتخذت المحاكم الإدارية قرارات من هذا القبيل في عدة قضايا. كما ساعدت الشكاوى التي رفعت للمحكمة العليا على تسليط الضوء على تلك الأجهزة التي كانت متورطة في الأعمال غير القانونية، كجهاز الأمن الوقائي والاستخبارات العسكرية.^{٢٥}

أياً كان الأمر، نستطيع القول بأن المراجعة القضائية لأعمال الجهاز الأمني ونشاطاته تتسم بالضعف في نطاقها ونجاعتها؛ فلم تمتلك المحاكم ولا النائب العام القدرة على الإشراف على عمل أجهزة الأمن وحماية حقوق المواطنين بصورة ناجعة وفعالة. بل على العكس، كان على الجهاز القضائي في الكثير من المناسبات الدفاع عن نفسه إزاء تدخلات المستوى السياسي أو المؤسسة الأمنية. وكما هو الحال بالنسبة للسلطة

الرقابة المدنية الديموقراطية على قطاع الأمن الفلسطيني

التشريعية، لا تكمن المشكلة هنا في غياب الإطار القانوني فقط؛ فعلى الرغم من الجدل القائم حول توفر فرصة ما لتحسين هذا الوضع، فإن القاعدة القانونية اللازمة لمباشرة المراجعة القضائية الناجعة موجودة أصلاً. وفي هذا السياق، تشير التجارب السابقة التي اكتسبتها المحاكم إلى أن القائمين على السلطة القضائية - إذا ما توفرت لديهم الرغبة الحقيقية - يستطيعون إثبات نجاحهم في توظيف الأدوات الموجودة. وكما هو الحال بالنسبة للمكونات الأخرى في قطاع الأمن، تعتبر الأسباب الرئيسية التي تقف وراء الأداء الضعيف للسلطة القضائية سياسية في معظمها، حيث أن عدداً لا يستهان من القضاة والمسؤولين في النيابة العامة هم أعضاء في حركة فتح. وقد أفضت هذه المعضلة إلى نشر ثقافة المحسوبية والواسطة، حيث تجري التعيينات والترقيات على أساس من العلاقات والمصالح الشخصية والولاءات السياسية، وليس بناءً على المؤهلات والخبرات. وبالنظر إلى أن حركة فتح تهيمن على أجهزة القطاع الأمني في فلسطين، فليس هناك استعداد في أوساط السلطة القضائية لمقاومة المسؤولين الأمنيين في تلك الأجهزة على الأعمال غير القانونية التي تبدر منهم. وعلاوة على ذلك، فرضت السلطة التنفيذية نفوذها وتدخلت في مناسبات كثيرة في عمل المحاكم، كما عملت الأجهزة الأمنية على تجاهل الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم أو تباطأت في تنفيذها.^{٢٦}

دور المجتمع المدني الفلسطيني

لقد مكن النسيج السياسي والاجتماعي الفريد في فلسطين من تشكيل مجتمع مدني قوي، خصوصاً إذا ما قارناه بأقرانه من مجتمعات الدول العربية. فقد خلقت الجهات التي خاضها المجتمع الفلسطيني مع الاحتلال الإسرائيلي والتجارب التي استقاها من الانتفاضة الأولى تقليداً راسخاً لدى المواطنين الفلسطينيين يتمثل في حرية التعبير عن الرأي وتنظيم المظاهرات المدنية وتوجيه الانتقادات السياسية.

المنظمات غير الحكومية الفلسطينية وقطاع الأمن

عقب عام ١٩٩٤، شرعت المنظمات غير الحكومية وجماعات حقوق الإنسان في فلسطين بمراقبة نشاطات أجهزة قطاع الأمن الفلسطيني، وذلك إلى جانب سلطات الاحتلال الإسرائيلية. وهذا يعني عملاً متوازياً: فمن جهة، واصلت المنظمات غير الحكومية الفلسطينية توثيق الانتهاكات الإسرائيلية لحقوق الإنسان الفلسطيني من أجل فضحها وتعميمها على المجتمع الدولي. ومن الجهة الأخرى، كانت تلك المنظمات

تعمل في ذات الوقت على توثيق ومتابعة انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها أجهزة الأمن الفلسطينية، ولا سيما منها الاعتداء على المظاهرات العامة والتعدي على حرية التعبير عن الرأي والاعتقالات غير القانونية وتفتيش المنازل وإساءة معاملة المحتجزين لديها.

وفيما يتعلق بمنهج عملها، ركزت المنظمات غير الحكومية الفلسطينية على زيادة وعي جمهور المواطنين وإطلاق حملات التضامن التي تهدف إلى حمل السلطة الوطنية الفلسطينية على الامتثال لمعايير حقوق الإنسان الدولية. كما شرعت بعض المنظمات غير الحكومية في تمثيل المواطنين أمام المحاكم، وتمكنت من استصدار أحكام قضائية بإلغاء أوامر الاعتقال الصادرة بحق المواطنين المحتجزين دون وجه قانوني وإطلاق سراحهم. وبالإضافة إلى ذلك، توظف مؤسسات المجتمع المدني التقارير والبيانات الصحفية لفضح الانتهاكات الواقعة على حقوق الإنسان. كما تصدر العديد من المنظمات غير الحكومية نشرات دورية حول الأوضاع السياسية في الأراضي الفلسطينية، والتي غالباً ما تعرض صورة دقيقة للوضع القائم أكثر مما تعرضه وسائل الإعلام. وتتضمن مؤسسات المجتمع المدني التي تعمل على مراقبة أعمال الأجهزة الأمنية الهيئية الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ومؤسسة الحق - القانون في خدمة الإنسان، ومركز علاج وتأهيل ضحايا التعذيب، ومركز الميزان لحقوق الإنسان والمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان.^{٢٧} وتشير بعض الأمثلة الحديثة إلى النشاطات التي تنفذها مؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية والأطراف المشاركة معها:

- في شهر حزيران/يونيو ٢٠٠٥، هدد أعضاء الفصائل الوطنية والإسلامية، وهي عبارة عن مجموعة من الفصائل التي تأسست في بداية الانتفاضة الثانية، بتنظيم حملة للعصيان المدني في رام الله إن لم تتخذ السلطة الوطنية الفلسطينية الإجراءات الفعالة التي تضع حداً لحالة الفلتان الأمني في الأراضي الفلسطينية. كما طالب ممثلو تلك الفصائل باستقالة الرئيس والحكومة. وفي نفس الوقت، أعلنت نقابة المحامين الفلسطينيين الإضراب ليوم واحد تضامناً مع مطالب الفصائل الوطنية والإسلامية.
- كما لعبت مؤسسات المجتمع المدني دوراً مهماً في مراقبة الأنشطة التي نفذها أفراد الأجهزة الأمنية خلال الانتخابات التي عقدت في عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٦^{٢٨} وقد نشرت مختلف المنظمات غير الحكومية مراقبين عملوا على رصد الانتهاكات التي أقدمت عليها عناصر قوات الأمن وتوثيقها، وذلك من

الرقابة المدنية الديموقراطية على قطاع الأمن الفلسطيني

قبيل التقصير في إنفاذ الحظر على حمل الأسلحة في المراكز الانتخابية أو حمل السلاح وإطلاق النار خلال المسيرات الانتخابية.

• وفي خطوة غير مسبوقة، رفع محام من رام الله دعوى ضد الرئيس محمود عباس ورئيس الوزراء أحمد قريع ورئيس المجلس التشريعي روجي فتوح. وبالاستناد إلى المادة (١/٣٠) من القانون الأساسي المعدل،^{٢٩} فقد اتهمهم المحامي بتحمل المسؤولية المباشرة عن حالة انعدام القانون والفلتان الأمني في المناطق الخاضعة لسيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية. وإلى حين كتابة هذا الفصل، لم يزل قرار المحكمة العليا في خصوص هذه الدعوى معلقاً.

وعلى الرغم من هذه النشاطات التي كتب لها النجاح، لم يتمكن المجتمع المدني الفلسطيني من ممارسة الرقابة الفعالة على مؤسسات قطاعه الأمن. ففي حين تضطلع المنظمات غير الحكومية الفلسطينية بدور جد مهم على صعيد السياسة الفلسطينية، إلا أنه من الواضح أنها تفتقر إلى القدرة والنفوذ السياسي اللذين يمكنها من سد الفجوة التي يخلفها تقصير السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي والجهاز القضائي في مجال الرقابة على الأجهزة الأمنية.

المؤسسة المخولة بالتحقيق (أبودسمان) في السلطة الوطنية الفلسطينية

منذ إنشائها في عام ١٩٩٥، قدمت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن مساهمة جلية في إطار تحسين وضع الرقابة المدنية الديموقراطية على أعمال السلطة الوطنية الفلسطينية. وفي الأساس، ينص القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٣١) منه على إنشاء الهيئة^{٣٠}؛ حيث تأسست فيما بعد بموجب مرسوم رئاسي. وعلى الرغم من أنها لا تمثل منظمة غير حكومية من الناحية الفنية، تضطلع الهيئة في جل عملها بدور المعارضة في مواجهة الحكومة. وفي الواقع، تتولى الهيئة المستقلة لحقوق المواطن وظيفة مزدوجة باعتبارها تشكل مكتب تحقيق (أبودسمان) للسلطة الوطنية الفلسطينية من جانب، ومؤسسة وطنية تُعنى بحقوق الإنسان من جانب آخر. وبالرغم من أن صلاحيات الهيئة غير منظمة في قانون بعد - حيث لم يزل مشروع القانون المتعلق بها في طور الإعداد - إلا أنها تمكنت من تطوير آليات عمل ناجعة على هدي من الصلاحيات التي يمنحها لها المرسوم الرئاسي ونظامها الداخلي. كما استطاعت الهيئة بناء علاقات جيدة مع مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية على مدى عشر سنوات خلت.

وتتمتع الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بصلاحيات لإجراء التحقيقات في انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها أجهزة الأمن الفلسطينية وتوثيقها من خلال الشكاوى والتظلمات التي تصلها من المواطنين. وتقوم الهيئة بدورها في دراسة هذه الشكاوى من ناحية مضمونها، ومن ثم تتولى التحقيق بشأنها مع المؤسسات والأجهزة ذات العلاقة. وعلى نحو خاص، تسعى الهيئة إلى ضمان التزام أجهزة الأمن بالقانون عند تفتيش منازل المواطنين واعتقالهم واحتجازهم. وزيادة على هذه المهام، تعمل الهيئة في سبيل منع تعذيب المحتجزين أثناء خضوعهم لاستجواب الأجهزة الأمنية.

وقد قدمت الهيئة المستقلة لحقوق المواطن مساهمة بارزة في نشر 'ثقافة الرقابة' في أوساط المجتمع المدني الفلسطيني، وذلك من خلال إطلاق حملات التوعية العامة والزيارات الدورية للمؤسسات الأمنية وتدريب أفراد الأجهزة الأمنية على التعامل مع قضايا حقوق الإنسان. ويُظهر التحسن التدريجي الذي طرأ على سجل الأجهزة الأمنية الفلسطينية في التعامل مع حقوق الإنسان^{٣١} أن الجهود الحثيثة التي تبذلها مؤسسات المجتمع تؤتي ثمارها. ومن جانب آخر، لا تزال الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن تفتقر إلى الأدوات التي تتيح لها الحصول على المعلومات في القضايا التي لا تبدي فيها السلطة الوطنية الفلسطينية استعداداً للتعاون. وفي سياق عملها الدؤوب، لا تنفك الهيئة تعتمد بدرجة كبيرة على استعداد قادة المجتمع ومسؤولي السلطة الوطنية الفلسطينية في التعاون معها.

النتائج والتوصيات

مع الأخذ بعين الاعتبار البيئة الأمنية الصعبة التي تسود الأراضي الفلسطينية وافتقار السلطة الوطنية الفلسطينية إلى آليات العمل المؤسساتية، يمكن للمرء أن يخلص إلى النتائج التالية، وذلك فيما يتصل بأداء السلطتين التشريعية والقضائية في الرقابة على القطاع الأمني ودور المجتمع المدني على هذا الصعيد:

- في عهد الرئيس الراحل ياسر عرفات، كانت الرقابة البرلمانية على الأجهزة الأمنية الفلسطينية تتسم بالضعف. فقد كانت جميع الصلاحيات التنفيذية وجزء غير يسير من الصلاحيات التشريعية في يد الرئيس عرفات، مما تتسبب في إضعاف دور المجلس التشريعي على جميع المستويات، بما فيها المستوى الأمني. كما لم يهيئ الحكم المطلق الذي مارسه عرفات والتداخل

الرقابة المدنية الديموقراطية على قطاع الأمن الفلسطيني

بين المجلس التشريعي والحكومة والهيكلية السياسية الجامدة للسلطة التشريعية الأرضية المناسبة للمجلس التشريعي لينطلق منها لممارسة دوره الرقابي على قطاع الأمن.

- يمكن ملاحظة التحسن الطفيف الذي طرأ على الرقابة البرلمانية في فلسطين منذ مطلع عام ٢٠٠٥، حيث طفت على السطح التقارير التي تتناول القضايا المتعلقة بالأمن بالإضافة إلى استجواب المسؤولين أمام المجلس التشريعي. كما شكل دمج الأجهزة الأمنية وتوحيدها تحت لواء وزارة الداخلية والأمن الوطني عنواناً سياسياً وحيداً يمكن إخضاعه للمساءلة، حتى لو لم يجر تنفيذ ذلك التوحيد بصورة تامة على أرض الواقع.

- لا تزال السلطة القضائية لا تضطلع بدورها المأمول في مراجعة أعمال الأجهزة الأمنية على الوجه المطلوب. فعلى الرغم من وجود إطار قانوني تستند إليه هذه السلطة في مساءلة أفراد الأجهزة الأمنية ومحاسبتهم من خلال المحاكم، عملت التدخلات السياسية والولاءات الحزبية والفصائلية والافتقار إلى الموارد الضرورية على الحيلولة دون إجراء مثل هذه المراجعة وانعدام أثرها.

- لا تمتلك مؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية القدرة على سد الفجوة في إجراء الرقابة الناجمة بالنيابة عن المجلس التشريعي والسلطة القضائية، وذلك على الرغم من الجهود الحثيثة التي تبذلها المنظمات غير الحكومية التي تعنى بحقوق الإنسان في ميدان الرقابة والحملات الجماهيرية العامة.

ومن أجل الارتقاء بمستوى الرقابة المدنية الديموقراطية في السلطة الوطنية الفلسطينية بصورة مستدامة، يتعين تبني مدخل شامل يضم المجلس التشريعي والسلطة القضائية والمجتمع المدني في آن معاً. وبالتوازي مع ذلك، يتوجب إجراء الإصلاحات على كل قطاع من هذه القطاعات الثلاثة:

- ينبغي على المجلس التشريعي تولي مسؤوليته في الرقابة الفاعلة على السلطة التنفيذية وأجهزة قطاع الأمن الفلسطينية بشكل خاص. فقد أفرزت الانتخابات التشريعية الفلسطينية التي جرت في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ مجلساً تشريعياً جديداً يضم أطرافاً سياسية متنوعة؛ ومن شأن ذلك أن يتيح فرصة لا تعوض لتعزيز أدائه على هذا الصعيد.

- ولتحقيق ذلك، على المجلس التشريعي أن يوظف كافة الأدوات البرلمانية لديه، وعليه عند الضرورة تعديل الإطار القانوني الخاص بالرقابة. كما

يتوجب على المجلس أن يعمل على إقامة علاقة عمل ببناء مع الحكومة، ومن ذلك إعداد إجراءات واضحة ومتفق عليها تمكنه من الحصول على المعلومات المتعلقة بقضايا الأمن. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يكون المجلس قادراً على مراقبة جميع الشؤون المالية المتعلقة بالقطاع الأمني على نحو فعال، ولا سيما الموازنات المخصصة لمختلف أجهزته. ويتطلب هذا الأمر المزيد من العمل على إعداد إطار قانوني سليم للقطاع الأمني. وأخيراً، على المجلس التشريعي أن يبادر إلى إصلاح هيكلية الإدارة وتأمين ما يلزمه من الموارد، سواء منها الموظفين والبنية التحتية وإدارة المعلومات.

- يجب تمكين السلطة القضائية، بجميع فروعها وإداراتها، من مراقبة مراكز التحقيق والاعتقال والسجون التي تخضع لإدارة الأجهزة الأمنية. كما يجب إرغام أجهزة الأمن على احترام الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم، ولا سيما تلك الأحكام التي تنص على إلغاء القرارات الإدارية. ومن الأهمية كذلك اضطلاع النيابة العامة بأعمال التحقيق ووضع حد للاعتقالات الإدارية التي تنفذ دون الاستناد لأية أحكام قضائية.
- ويتعين على مؤسسات المجتمع المدني كذلك توحيد جهودها لوضع حد للممارسات غير القانونية التي تشوب القطاع الأمني، ومن أبرزها على الإطلاق الاعتقالات وأعمال التعذيب التي تجانب القانون. كما يجب توظيف وسائل الإعلام الفلسطينية والعالمية وإطلاق حملات التوعية العامة وتنظيم المسيرات الجماهيرية بصورة منهجية أكبر. وبالإضافة إلى ما تقدم، على الأحزاب السياسية ووسائل الإعلام الاضطلاع بدور أكبر في مراقبة أعمال أجهزة القطاع الأمني. وأخيراً، هناك حاجة ماسة لإفساح المجال لجمهور المواطنين الفلسطينيين لمناقشة القضايا المتعلقة بحكم قطاعهم الأمني وما يجب أن يعنيه مفهوم الأمن لهم.

الهوامش

^١ تتسم هذه المادة بعدم وضوحها، حيث يمكن تفسير الجزء الأخير منها بالمعنى الحرفي الوارد في النص أو بمعنى (ومن يقع تحت إشرافهم)، وأي من التفسيرين يفضي بدوره إلى نتائج متباينة حول ما إذا كان يحق للمجلس استدعاء المسؤولين الحكوميين من ذوي المراتب دون درجة الوزير.

^٢ المادة (٢/٧٥) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة ٢٠٠٣.

الرقابة المدنية الديموقراطية على قطاع الأمن الفلسطيني

- ٣ المادة (٣/٥٦) من القانون الأساسي المعدل. وبالإضافة إلى ذلك، تمنح المادة (٨١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة ٢٠٠٣ المجلس الحق في استعجال النظر في أي موضوع مطروح عليه بناءً على طلب كتابي مسبب مقدم من خمسة أعضاء على الأقل أو من إحدى اللجان البرلمانية. كما تنص المادة (٨٢) من هذا النظام على يبحث المجلس ولجانه الموضوعات المستعجلة قبل غيرها ولا تسري أحكام المواعيد عليها، وللمجلس أن يقرر مناقشة الموضوع في الجلسة ذاتها وفي هذه الحالة تقدم اللجنة المختصة بتقريرها للمجلس فوراً كتابة أو شفاهة.
- ٤ المادة (٧٧) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة ٢٠٠٣.
- ٥ المصدر السابق، المادة (٧٨).
- ٦ المصدر السابق، المادة (٧٧).
- ٧ المادة (١/٥٧) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥.
- ٨ المادة (٤/٨٠) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة ٢٠٠٣.
- ٩ المادة (١/٦٦) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥.
- ١٠ المصدر السابق، المادة (١/٦٦).
- ١١ المصدر السابق، المادة (٢/٦٦).
- ١٢ لا تختلف الأحكام التي تحددها المادة (٧٧) بشأن طلب طرح الثقة بالحكومة بشكل جوهري عن الاستجابات التي تنص عليها المادة (٥٧) من هذا القانون. وإذا ما أريد إدخال أية تغييرات أو تعديلات على القانون في المستقبل، يمكن دمج هاتين المادتين في مادة واحدة.
- ١٣ المادة (٢/٧٧) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥.
- ١٤ المصدر السابق، المادة (١/٧٨).
- ١٥ المصدر السابق، المادة (١/٧٩).
- ١٦ المصدر السابق، المادة (٢/٧٩).
- ١٧ المادة (١/١٠٢) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة ٢٠٠٣.
- ١٨ المصدر السابق، المادة (٢/١٠٢).
- ١٩ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، وضع حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام ٢٠٠٤. التقرير السنوي العاشر، رام الله، ٢٠٠٥، ص. ٣٧.
- ٢٠ بحسب تصريحات الوزير، تضمنت هذه الخطة الأمنية إطلاق حملات في قطاع غزة وفي عدد من مدن الضفة الغربية لمنع الاعتداءات على المؤسسات العامة ومصادرة السيارات المسروقة ومحاربة الاتجار بالمخدرات.
- ٢١ وقد أدلى اللواء نصر يوسف ببيانات صريحة خلال جلسة الاستماع، حيث قال: "إن ما يثير دهشتي واستغرابي هو جهل أعضاء المجلس بالوضع الأمني على مدى السنوات العشر الماضية. وبقدر استطاعتنا علينا أن نحول دون تأثير المستوى السياسي على القوات الأمنية. إننا نحاول أن نقوض مراكز القوى في الأجهزة الأمنية، ولكن هذا الأمر يستغرق وقتاً". الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، مذكرات داخلية؛ أنظر أيضاً إبراهيم حمامي، الأيدي الخفية وراء حالة الانفلات الأمني، ٢١ حزيران/يونيو ٢٠٠٥).
- ٢٢ حمامي، الأيدي الخفية.
- ٢٣ المادة (١/١٠٢) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥.

- ٢٤ مذكرات داخلية؛ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. أما الإحصائيات الدقيقة لعدد القضايا المرفوعة ضد أجهزة الأمن الفلسطينية أمام المحكمة العليا فهي غير متوفرة.
- ٢٥ مقابلة مع موسى أبو دهيم، رئيس قسم الشكاوى، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ٢٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، رام الله.
- ٢٦ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، وضع حقوق المواطن الفلسطيني، ص. ٦١-٨٩؛ ومقابلة مع مهن ادعيس، رئيس قسم الأبحاث في الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥؛ ومقابلة مع موسى أبو دهيم. ولا تتوفر إحصائيات دقيقة حول عدد الأحكام القضائية غير المنفذة.
- ٢٧ كما عملت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ومركز الديمقراطية وحقوق العاملين، ومركز الميزان والمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان على تمثيل المواطنين أمام المحاكم في القضايا المتصلة بالاعتقالات غير القانونية وفي غيرها من الانتهاكات.
- ٢٨ تنص المادة (٥٩) من القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥ بشأن الانتخابات على أنه "يقع على عاتق أجهزة الأمن الفلسطينية واجب المحافظة على النظام العام وأمن كل مواطن في جميع مراحل الانتخابات." كما تحظر هذه المادة على أي شخص من غير أفراد أجهزة الأمن حمل أي سلاح ناري أو أي سلاح آخر أو أداة يعاقب على حملها بموجب قانون العقوبات أو إطلاق العيارات النارية في أي مهرجانات أو مسيرات أو اجتماعات انتخابية.
- ٢٩ القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥. وتنص هذه المادة على أن "التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا".
- ٣٠ المادة (٣١) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥: "تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني".
- ٣١ في عام ٢٠٠٤، مثلاً، لم تسجل أية حالات وفاة أثناء الاحتجاز في سجون الأجهزة الأمنية، في حين سجلت حالة 'اختفاء' واحدة (اعتقال مواطنين في مراكز اعتقال غير رسمية تابعة لأجهزة الأمن). كما انخفضت أعداد حالات الاعتقال التي تنفذ بدوافع سياسية وحالات التعذيب. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، وضع حقوق المواطن الفلسطيني، ص. ١٤٣-١٥٥.

الإصلاح الأمني وارتباطه بالإصلاح القضائي:

الحلقة المفقودة

معن ادعيس

يرتبط إصلاح الأمن في السلطة الوطنية الفلسطينية ارتباطاً وثيقاً بالإصلاح القضائي. ويبدو هذا الترابط من خلال الدور المنوط بكل منهما في تحقيق سيادة القانون الذي يشتمل على مكافحة الجريمة وفرض القانون في الشارع وتوفير الأمن للمواطنين. ويحتل إصلاح الجهاز القضائي في السلطة الوطنية الفلسطينية أهمية خاصة نظراً لكونه يشكل أضعف السلطات الفلسطينية منذ فترة طويلة.

إن حفظ النظام والأمن في المجتمع ومحاسبة المخلّين بالقانون في الدولة يشكلان في مجملهما دورة متكاملة. وبموجب القوانين الفلسطينية، تعتبر الأجهزة الأمنية الفلسطينية الأداة الرئيسية التي توظفها السلطة القضائية للمحافظة على القانون والنظام؛ حيث تتخذ هذه السلطة الإجراءات الجزائية اللازمة لردع المجرمين عن أفعالهم الخارجة على القانون. ولذلك، تعتمد المسؤوليات الملقاة على عاتق الأجهزة الأمنية والسلطة القضائية ونجاعتها في تنفيذها على بعضهما البعض، فإذا ما قصرت أجهزة الأمن في فرض سلطان القانون في الشارع، فسيكون من الصعب على السلطة القضائية الإمساك بالمخلفين بالقانون ومساءلتهم أمام المحاكم. والعكس صحيح كذلك؛ فإذا ما عجز الجهاز القضائي عن ملاحقة الخارجين على القانون ومحاسبتهم، فلن يمكن حتى لأكثر الأجهزة الأمنية كفاءة من مباشرة عملها بصورة ناجحة. وهذا بدوره يؤكد على أن أي إصلاح تجريه السلطة الوطنية على الأجهزة الأمنية لا بد أن يرافقه إصلاح مواز في السلطة القضائية. إن فصل إصلاح القطاع الأمني عن الإصلاح القضائي أو تفضيل أحد الجانبين التي يشملها ذلك الإصلاح على حساب الآخر لن يفضي إلى إحراز التقدم المرجو على هذا الصعيد. يتناول هذا الفصل العلاقة بين إصلاح القطاع الأمني والإصلاحات الجارية في السلطة القضائية. كما يقف هذا الفصل على الجهود التي بذلت لإصلاح النظام القضائي في فلسطين ويسلط الضوء على التعاون القائم بين السلطة القضائية ومختلف الأجهزة الأمنية. وبناءً على هذا التحليل، يخلص هذا الفصل إلى توصيات حول كيفية إنجاز الإصلاحات في كل من هذين القطاعين.

الإصلاح الأمني وارتباطه بالإصلاح القضائي: الحلقة المفقودة

إصلاح السلطة القضائية الفلسطينية

على مدى السنوات الماضية أعلنت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة أن إصلاح الجهاز القضائي وتعزيز سيادة القانون في المجالات التي تشرف عليها السلطة الوطنية الفلسطينية يشكل أحد أولوياتها. ومنذ عام ٢٠٠١، نفذت السلطة الوطنية الفلسطينية العديد من الإجراءات الإصلاحية لتعزيز الجهاز القضائي الفلسطيني وتطويره^١.

التشريعات الخاصة بالقضاء: خلال الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٣، أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية رزمة من التشريعات التي تنظم مختلف جوانب عملية إصلاح السلطة القضائية. وتتضمن تلك التشريعات:

- القانون الأساسي لعام ٢٠٠٢ وتعديلاته في العام ٢٠٠٣ و٢٠٠٥؛
- قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢؛
- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١؛
- قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١؛
- قانون أصول المحاكم المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١؛
- وقانون البيّنات في المواد المدنية والتجارية رقم (٤) لسنة ٢٠٠١.

وقد ساهمت هذه القوانين أيضا مساهمة في إصلاح وتوحيد الوضع القانوني الخاص بالسلطة القضائية.

إنشاء محكمة الاستئناف: صادق رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ياسر عرفات خلال عام ٢٠٠١ على قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١، الذي استحدث محكمة الاستئناف كمحكمة قانون مختصة في البت في الإجراءات القانونية لعامة القضايا المدنية والجزائية الصادرة عن المحاكم الدنيا. وقد باشرت هذه المحكمة عملها بصورة رسمية في عام ٢٠٠٣.

رفع عدد القضاة والنيابة العامة: تم خلال السنوات الثلاث الماضية رفع عدد قضاة المحاكم الفلسطينية، وبالأخص قضاة محاكم البداية. فقد تم خلال سنة ٢٠٠٢ تعيين أكثر من ٣٠ قاض في محاكم الصلح الفلسطينية، كما جرى في عام ٢٠٠٣ تعيين ١٩ قاضي صلح جديد، بعضهم ممن كان يعمل في النيابة العامة في المحاكم الفلسطينية. وفي عام ٢٠٠٥، تم تعيين ٨ قضاة صلح. وبالإضافة إلى ذلك، جرى ترفيع عدد من

قضاة محاكم الصلح إلى محكمة البداية، إلى جانب عدد آخر من القضاة من محاكم البداية إلى المحكمة العليا. أما على مستوى النيابة العامة، فقد تم تعيين القسم الأكبر من وكلاء النيابة العامة القائمين حالياً على رأس عملهم في عام ٢٠٠٣. وأياً كان الأمر، فلم تستند التعيينات التي تمت في سلك القضاء أو النيابة العامة إلى أسس ومعايير واضحة.

البنية التحتية اللازمة للجهاز القضائي: تم بناء مبنى متكامل لمحكمة الاستئناف ومجلس القضاء الأعلى في مدينة رام الله بالضفة الغربية. كما تم استحداث محكمة بداية في مدينة بيت لحم، وعدد من محاكم الصلح في محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة، مثل محاكم الصلح في كل من مدينتي دورا وحلحول في محافظة الخليل.

تحسين الوضع المالي للقضاة والنيابة العامة: مع سن قانون السلطة القضائية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٢، عملت السلطة الوطنية الفلسطينية على تحسين الوضع المالي للقضاة ووكلاء النيابة العامة، حيث أدخل هذا القانون تحسينات ملموسة على الرواتب ومختلف العلاوات الأخرى التي تدفع لهم.

إلغاء محكمة أمن الدولة: ضمن الجهود التي بذلتها السلطة الوطنية في تقليص دور القضاء الموازي وغير القانوني في الفصل في النزاعات الناشئة بين المواطنين، ألغت وزارة العدل محكمة أمن الدولة خلال عام ٢٠٠٣. وقد كان الرئيس الراحل ياسر عرفات قد أنشأ هذه المحكمة خلال عام ١٩٩٥، وكانت المهمة الرئيسية التي أوكلها لها تتمثل في محاكمة الناشطين الفلسطينيين الذين يشاركون في عمليات ضد إسرائيل. كما حولت القرارات التي أصدرتها وزارة العدل في هذا الشأن كافة القضايا التي كانت تنظرها إلى المحاكم النظامية.

رفع الاختصاص القيمي لمحاكم الصلح: بحسب قانون تشكيل المحكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١، ارتفع الاختصاص القيمي لمحاكم الصلح (أي المبالغ التي تدفع لقاء نظر المحاكم في القضايا المعروضة عليها) من ٢٥٠ ديناراً أردنياً إلى ٢٠,٠٠٠ دينار، ثم تم تخفيضه فيما بعد إلى ١٠٠٠٠ ديناراً. وبالتالي، أصبحت نسبة كبيرة من القضايا من اختصاص محكمة الصلح. وهذا الأمر وإن كان المقصود منه إيجابي، إلا أنه رفع كثيراً الحد الصلحي الذي كانت تبت فيه محاكم الصلح، ودون أن يوازيه تأهيل مناسب للقضاة الذين يعينون في هذه المحاكم.

الحاجة إلى المزيد من الإصلاحات

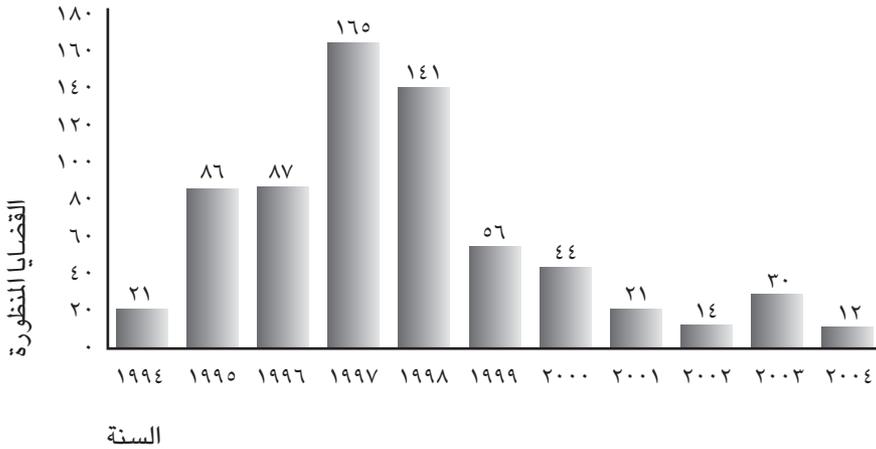
على الرغم من التقدم الذي تم إحرازه في مختلف المجالات، لم تزل السلطة القضائية بجميع فروعها تتسم بالضعف والعجز. وبغض النظر عن صدق النية التي صاحبت عمليات الإصلاح، لم تتمخض إجراءات الإصلاح سوى عن أثر ضئيل، في حين كان بعضها الآخر يهدف إلى تفادي المشاكل الخطيرة التي تعترى نظام القضاء، كالفصائلية والفساد وتحكم المستوى السياسي فيه. ومن الواضح أن الإرادة السياسية التي تهدف إلى إنشاء سلطة قضائية كفؤة تتمتع بالاستقلال التام مفقودة على مدى السنوات الماضية. وعلاوةً على ذلك، لم تفض المحاولات التي بذلتها الحكومة لتفعيل الإصلاحات القضائية إلى أية نتيجة، وذلك كما حصل مع برنامج الإصلاح الفلسطيني الشامل لعامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٥. ولا تزال السلطة القضائية تعاني من قصور وعجز خطيرين، مما تسبب في فشل نظام العدالة في وضع حد لحالة الفلتان الأمني في الشارع الفلسطيني.

الدور المنوط بالنائب العام: تشترط المادة (١٠٧) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥ في النائب العام أن يحظى بمصادقة المجلس التشريعي بعد تعيينه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. ومنذ إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية في عام ١٩٩٤، تم تعيين أكثر من نائب عام واحد، بيد أن أياً منهم لم يحصل على مصادقة المجلس التشريعي. فقد كان رئيس السلطة الفلسطينية يختار النائب العام بناءً على الولاء السياسي فقط، وليس على أساس المؤهلات المهنية التي يتمتع بها. ولذلك، فليس من المستغرب أن لا يبدي النائب العام المعين على هذه الشاكلة الاستعداد الحازم لاتخاذ الإجراءات الصارمة التي تعزز من سيادة القانون وبسط سلطانه.

الخلافات بين أطراف السلطة القضائية: لا يزال تنازع الاختصاص والصراع على مراكز النفوذ بين مختلف المؤسسات القضائية السمة البارزة، ولا سيما منه الخلاف القائم بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى. ويتركز هذا الخلاف على الجهة المخولة بالإشراف الإداري على المحاكم والنيابة العامة. بل إن ما يزيد من أوار هذا الصراع النزاعات الشخصية التي لا تفتأ تحول دون تنفيذ الإصلاحات في السلطة القضائية. وعلى الرغم من قيام الحكومة الفلسطينية بإصدار العديد من المراسيم التي تنظم هذه المسألة، فلم يتم إلى الآن وضع اليد على حل جذري لها. وقد عمل قانون السلطة القضائية رقم (١٥) لعام ٢٠٠٥، الذي صدر في إطار برنامج الإصلاح الفلسطيني الشامل، على تحديد الصلاحيات المخولة لكل من وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى وتنظيمها. ولكن المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية ألغت هذا القانون بسبب بعض المخالفات الدستورية التي وقعت أثناء إقراره.

ضعف القضاء العسكري: في الواقع أن أفراد الأجهزة الأمنية متورطون في ارتكاب العديد من المخالفات القانونية.^٢ ومع ذلك، يلاحظ أن القضاء العسكري لا يضطلع بمسؤوليته في محاسبة هؤلاء الأفراد عما يبدر منهم من أفعال. ويشير الرسم البياني التالي إلى أن عدد القضايا التي نظرها القضاء العسكري شهدت انخفاضاً ملحوظاً على مدى السنوات القليلة الماضية. ومن الناحية التنظيمية، لا تزال البنية القانونية للقضاء العسكري غير فاعلة، ولم تقم السلطة الوطنية الفلسطينية بسن أي تشريعات تنظم هذا الفرع من القضاء.

الرسم البياني رقم (١): عدد القضايا التي نظرتها هيئة القضاء العسكري



غياب الإطار القانوني الشامل: لم تسن السلطة الوطنية الفلسطينية أية قوانين تنظم الهيكلية التنظيمية للمحكمة الدستورية والمحاكم الإدارية واختصاصاتها وإجراءاتها. وعلى الرغم من إعلان الحكومة عن الشروع في صياغة التشريعات التي تنظم هذه المسألة، إلا أنه لم يجر للآن إحراز أي تقدم على هذا الصعيد.

عدم انتظام العمل في محاكم البداية: خلق تكوين الهيئات القضائية في محاكم البداية من ثلاثة قضاة بحسب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ مشكلة كبيرة في البت في القضايا. فبالرغم من انخفاض عدد القضايا التي أصبحت محاكم البداية تختص بها بعد رفع الإختصاص القيمي لمحاكم الصلح، إلا أنها ظلت غير قادرة على البت في العدد القليل من القضايا التي تنظرها. فتارة لا يحضر أحد

الإصلاح الأمني وارتباطه بالإصلاح القضائي: الحلقة المفقودة

القضاة فتتعطل المحكمة، وتارةً أخرى لا يحضر قاضٍ آخر. هذا بالإضافة إلى قلة عدد قضاة محاكم البداية وانخفاض حجم التعيينات في هذه المحاكم. وقد حاولت السلطة الوطنية الفلسطينية التخفيف من النتائج السلبية المذكورة الناجمة عن تشكيل محكمة البداية من ثلاثة قضاة، وذلك بتشكيل محكمة البداية من قاضٍ فرد في عدد من القضايا الجزائية والمدنية بحسب التعديل الذي تم إجراؤه. ولكن لم يترتب على هذا الإجراء أي نتيجة تصوب الوضع القائم.^٤

غياب التفتيش القضائي: لا يزال التفتيش القضائي غير فاعل، ولم تتخذ الجهات المختصة خطوات فاعلة للتعامل مع انعدام الرقابة الإدارية على المحاكم. وفي الحقيقة، يعتبر موضوع التفتيش القضائي أحد الموضوعات الرئيسية التي تشكل مثار خلاف حاد بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى، كما نجم عنه قيام خلاف كذلك بين وزير العدل واللجنة التوجيهية لتطوير القضاء التي تتولى تنسيق عملية إصلاح السلطة القضائية. وقد رفضت وزارة العدل مراراً وتكراراً منح مجلس القضاء الأعلى الصلاحية لتولي التفتيش القضائي. فمن وجهة نظر الوزارة، من غير المعقول أن يتولى القضاء بنفسه التفتيش على نفسه.^٥

تراكم القضايا: يمثل تراكم القضايا أمام المحاكم معضلة حقيقية. وقد تفاقمت هذه المشكلة خلال العامين المنصرمين بعد رفع الاختصاص القيمي لمحاكم الصلح، ما يعني أن تنظر هذه المحاكم، بالإضافة إلى القضايا المدورة من الأعوام السابقة، في آلاف الملفات المحالة إليها من محاكم البداية. ومن العوامل الأخرى التي تزيد من سوء هذا الوضع عدم امتثال الشهود للتبليغات، مما يتسبب في تأخير إجراءات المحاكمات بصورة غير معقولة؛ فغالباً ما يرفض الشهود الإدلاء بشهاداتهم أمام المحاكم ما لم يدفع الدفاع لهم المال لقاء شهادتهم أو يتكفل بتكاليف سفرهم من مكان إقامتهم إلى المحكمة المعنية للشهادة أمامها.

التأهيل والتدريب: على الرغم من تعيين عشرات القضاة في محاكم الصلح، إلا أن هذا الأمر لم يساهم في حل المشكلات التي يعاني منها القضاء الفلسطيني والناجمة عن قلة عدد القضاة في المحاكم بشكل عام إذا قورن بالاحتياجات الفعلية للنظام القضائي الذي يتسم بفاعليته ونشاطه. ولا تزال فلسطين تفتقر إلى قضاة مؤهلين بالإضافة إلى مؤسسات للتدريب القضائي. كما لم يفرغ المجلس التشريعي بعد من إعداد القانون الخاص بمعهد التدريب القضائي. وزيادة على ذلك، لم تسن السلطة الوطنية الفلسطينية أنظمة واضحة بشأن تنقلات القضاة وأعضاء النيابة العامة وترقياتهم.

العلاقة بين السلطة القضائية وأجهزة الأمن الفلسطينية

الإطار القانوني

يتمتع كافة أفراد الأمن في السلطة الوطنية بصلاحيات محددة تتمثل في المحافظة على الأمن والنظام العامين. وتختص النيابة العامة بصلاحيات التحقيق في الجرائم وملاحقة المجرمين. وفيما يتعلق بالتنفيذ، يتولى هذه المهمة قسم التحقيق في جهاز الشرطة المدنية الذي يعمل بصفة الضابطة القضائية^١. وفي الواقع، تتمتع الشرطة المدنية دون غيرها من الأجهزة الأمنية بالصلاحيات التي يخولها لها القانون لإجراء التفتيشات وملاحقة المشبوهين في القضايا الجنائية^٢. غير أن قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ يحدد الصلاحيات الممنوحة للشرطة في إطار محاربة الجريمة، كما يفصل الجهات التي تنضوي تحت إمرة الضابطة العدلية^٣ وإشرافها. وبالرغم من ذلك، تقوم أجهزة أمنية أخرى في السلطة الوطنية وبشكل غير قانوني باحتجاز المواطنين والتحقيق معهم، ومنها جهاز الأمن الوقائي والاستخبارات العسكرية.

وقد حددت المادة (٢١) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ الأشخاص الذين يتمتعون بصفة الضبط القضائي، وحصرتهم في الفئات التالية:

- مدير الشرطة ونوابه ومساعدوه؛
- مديرو شرطة المحافظات والإدارات العامة؛
- ضباط وضباط صف الشرطة، كل في دائرة إختصاصه (دائرة المباحث الجنائية)؛
- رؤساء المراكب البحرية والجوية؛
- الموظفون المخولون بصلاحيات الضبط القضائي بموجب قوانين أخرى. وفي الأغلب، لا تكون هذه الفئة من بين أفراد الشرطة، وإنما من موظفي الإدارات الأخرى، وتنص عليهم القوانين ذات العلاقة.

كما أتبع قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ وقانون الإجراءات الجزائية المذكور فيما تقدم أفراد الضابطة القضائية، فيما يمارسونه من أعمال، بالنيابة العامة. حيث نصت المادة (٦٩) من قانون السلطة القضائية على أن «أعضاء (مأمورو) الضبط القضائي يكونون فيما يتعلق بأعمال وظائفهم تابعين للنيابة العامة». أما

الإصلاح الأمني وارتباطه بالإصلاح القضائي: الحلقة المفقودة

قانون الإجراءات الجزائية، فينص في المادة (١/١٩) منه على أن «يتولى أعضاء النيابة العامة مهام الضبط القضائي والإشراف على مأموري الضبط كل في دائرة إختصاصه». وفيما يتعلق بالمساءلة والمحاسبة، نصّت المادة ٢٠ من القانون ذاته على ما يلي:

«(١) يشرف النائب العام على مأموري الضبط القضائي، ويخضعون لمراقبته فيما يتعلق بأعمال وظيفتهم؛ (٢) للنائب العام أن يطلب من الجهات المختصة إتخاذ الإجراءات التأديبية بحق كل من يقع منه مخالفة لواجباته أو تقصير في عمله».

كما تخول المادة (٢/١٩) من قانون الإجراءات الجزائية مأموري الضبط القضائي صلاحية «البحث والاستقصاء عن الجرائم ومرتكبيها وجمع الاستدلالات التي تلزم للتحقيق في الدعوى». أمام المادة (٢٢) من هذا القانون فتسرد الصلاحيات التي تتمتع بها سلطة الضبط القضائي على النحو التالي:

- قبول البلاغات والشكاوى التي ترد إليهم بشأن الجرائم، وعرضها على النيابة العامة.
- إجراء الكشف والمعاينة والحصول على الإيضاحات اللازمة لتسهيل التحقيق.
- الإستعانة بالخبراء المختصين والشهود دون حلف يمين.
- إتخاذ جميع الوسائل اللازمة للمحافظة على أدلة الجريمة.
- إثبات جميع الإجراءات التي يقومون بها في محاضر رسمية بعد توقيعها منهم ومن المعنيين بها.

وعلاوةً على ما تقدم، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ أحكاماً تفصيلية حول المهام المنوطة بجهاز الشرطة. فبموجب المادة (٢٧)، «يجب على مأمور الضبط القضائي في حالة التلبس بجناية أو جنحة أن ينتقل فوراً إلى مكان الجريمة، ويعاين الآثار المادية لها ويتحفظ عليها»^٧. كما يتعين على مأمور الضبط القضائي إثبات «حالة الأماكن والأشخاص وكل ما يفيد في كشف الحقيقة، ويسمع أقوال من كان حاضراً أو من يمكن الحصول منه على إيضاحات في شأن الجريمة ومرتكبيها». ويجب عليه كذلك أن يخطر النيابة العامة فوراً بانتقاله، ويجب على عضو النيابة المختص بمجرد إخطاره بجناية متلبس بها الانتقال فوراً إلى مكان الجريمة».

كما تناولت المادة (٣٠) من القانون المذكور إجراءات القبض على المجرمين بصورة تفصيلية: «لمأمور الضبط القضائي أن يقبض بلا مذكرة على أي شخص حاضر توجد دلائل على إتهامه في الأحوال التالية:

- حالة التلبس في الجنايات أو الجنح التي تستوجب عقوبة الحبس مدة تزيد على ستة أشهر.
- إذا عارض مأمور الضبط القضائي أثناء قيامه بواجبات وظيفته أو كان موقوفاً بوجه مشروع وفر أو حاول الفرار من مكان التوقيف.
- إذا إرتكب جرماً أو أتهم أمامه بإرتكاب جريمة، ورفض إعطائه إسمه أو عنوانه أو لم يكن له مكان سكن معروف أو ثابت في فلسطين.

أما إذا لم يكن المتهم في الحالات السابقة حاضراً، أو وجد مأمور الضبط القضائي دلائل كافية تستدعي القبض عليه جاز له أن يطلب من النيابة العامة إصدار مذكرة القبض بحسب المادة ٣١ من قانون الإجراءات الجزائية المذكور.

وفيما يتعلق بتفتيش الأشخاص أو المنازل من رجل الشرطة، فقد أجازت المادة (٣٨) من القانون ذاته لمأمور الضبط القضائي في الأحوال التي يجوز فيها قانوناً القبض على المتهم أن يفتشه ويحرر قائمة بالمضبوطات يوقعها والمقبوض عليه ويضعها في المكان المخصص لذلك، ويسلم نسخة منها إلى المقبوض عليه. وكذلك منع القانون الضابطة القضائية دخول المنازل وتفتيشها إلا بعد الحصول على مذكرة بذلك من النيابة العامة على نحو ما تحدده المادة (٣٩) من هذا القانون. أما المادة (٤٩) من القانون نفسه فتجيز لمأموري الضبط القضائي، في حال قيامهم بواجباتهم، الإستعانة بقوات من الشرطة أو القوة العسكرية.

ووفقاً للمادة (١/٥٥) من قانون الإجراءات الجزائية المذكور، تعتبر النيابة العامة الجهة الوحيدة المخولة بصلاحيّة إجراء التحقيقات في الجرائم دون غيرها من الأجهزة.^٨ ومع ذلك، يجوز إحالة بعض صلاحيات التحقيق إلى الشرطة كما أشرنا أعلاه. أما المادة (٢/٥٥) من القانون، فتمنح النائب العام أو وكيل النيابة المختص الحق في «تفويض أحد أعضاء الضبط القضائي المختص بالقيام بأي من أعمال التحقيق في دعوى محددة، وذلك عدا إستجواب المتهم في مواد الجنايات. ويجب أن يكون هذا التفويض محدداً»^٩.

التعاون بين النيابة العامة والشرطة المدنية

هناك العديد من العوامل التي تعوق عمل الشرطة المدنية بصفقتها الضابطة القضائية. وتؤثر هذه العوامل بصورة رئيسية على دوائر المباحث الجنائية وتتعلق بإمكانياتها وعلاقتها مع النيابة العامة. وتتمثل النتيجة المترتبة على هذا الخلل في قصور خطير في أعمال التحقيق في الجرائم وملاحقة المجرمين.^{١٠}

التعاون غير البناء: يتسم التعاون والعمل المشترك بين جهازي الشرطة والنيابة العامة بعدم جدواه أو نجاعته. ويعود السبب وراء ذلك في جانب منه إلى غياب التدريب والمعرفة بالإجراءات المرعية في هذا الشأن، وفي جانب آخر إلى قيام نزاعات المصالح التي تتدخل في عمل الشرطة. فعلى سبيل المثال، لا تكتفي دوائر المباحث الجنائية في العديد من المحافظات الفلسطينية بتبليغ النيابة العامة عن الجرائم التي تقيد ضد أفراد مجهولين، بل تعجز عن تحديد هوية مقترفي تلك الجرائم. ومن شأن نقل التبليغات على هذا النحو القاصر من قبل جهاز الشرطة شل قدرة النيابة العامة عن اتخاذ الإجراءات والتدابير الحازمة لدرء خطر الجريمة وأدائها. وفي مناطق أخرى، لا تقبل النيابة العامة القضايا، وذلك بحجة عدم إكتمال المعلومات والتحقيقات اللازمة عن موضوع القضية من قبل جهاز الشرطة. إن هذين الأسلوبين يقوضان أية فرصة ممكنة لردع الجريمة بصورة ناجعة.

عدم وجود معرفة أو فهم مشترك لأحكام القانون لدى ضباط الشرطة: إذ يفتقر ضباط الشرطة الذين يحملون صفة الضابطة القضائية في المدن والمحافظات الفلسطينية إلى معرفة أو فهم مشترك لطبيعة الصلاحيات والمهام المنوطة بهم. ومن الأمثلة البارزة على ذلك التشوش الذي يسود في أوساط جهاز الشرطة بشأن الإجراءات الخاصة بتحويل المحتجزين إلى النيابة العامة. ففي هذا الخصوص، يشير قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ في المادة (٣٤) منه على ما يلي:

« يجب على مأمور الضبط القضائي أن يسمع فوراً أقوال المقبوض عليه، فإذا لم يأت بمبرر إطلاق سراحه يرسله خلال أربع وعشرين ساعة إلى وكيل النيابة المختص».

ولكن مأموري الضبط القضائي يختلفون بشكل أساسي في مدى كفاية مدة الـ ٢٤ ساعة المذكورة في تلك المادة لسماع أقوال الشخص المقبوض عليه قبل تحويله إلى النيابة العامة أو إطلاق سراحه. فالقريب الأول يرى أن مدة ٢٤ ساعة كافية لسماع أقوال المقبوض عليه، ومن ثم إحالته إلى النيابة العامة إذا وجد مقتضى لذلك. وينطلق

هذا الرأي من أن قانون الإجراءات الجزائية جعل النيابة العامة صاحبة الإختصاص الأصلي في التحقيق بالجرائم، وأناط بالضابطة القضائية صلاحيات محدودة في التحقيق. وبهذا، تكفي مدة ٢٤ ساعة لمأموري الضبط القضائي من أجل أخذ إفادة من المتهم وأخذ المعلومات الأولية في القضية.

أما أصحاب الرأي الثاني فيرون أن هذه المدة غير كافية لسماع أقوال المقبوض عليه وإحالته للنيابة العامة، بل إنه يتعين رفع سقفها. وينطلق هذا الرأي من الواقع العملي لعمل مأموري الضبط القضائي، حيث يقوم هؤلاء بالكثير من الإجراءات التي تندرج ضمن أعمال التحقيق في الجرائم، بالرغم من أنها ليست من إختصاصهم الأصلي، وكان المفروض أن تقوم بها النيابة العامة. ويعود قيامهم بهذه الإجراءات إلى أن النيابة العامة ترفض قبول ملف أية قضية من الضابطة القضائية في جهاز الشرطة، ما لم يتضمن ملف القضية المعلومات والتحقيقات الكاملة اللازمة للإدانة. وفي هذه الحالة، لا تكفي مدة ٢٤ ساعة التي تحددها المادة (٣٤) من القانون لجمع ما يكفي من الأدلة على نحو ما تنص عليه المادة (١/١٩) من القانون ذاته.^{١١}

العمل وفق تفويض التحقيق في الجرائم لا ينسجم مع أحكام القانون: تشوب العديد من الإشكاليات القانونية والعملية تفويض صلاحيات التحقيق في الجرائم من النيابة العامة لجهاز الشرطة، على نحو ما تحدده المادة (٢/٥٥) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، أهمها:

- التفويض الشفوي: في أغلب الأحيان، لا يحصل ضابط الشرطة القائم بالتحقيق على تفويض مكتوب من النيابة العامة للتحقيق في الجريمة، وإنما يحصل على تفويض شفوي عبر الهاتف، وبعد ذلك يقوم وكيل النيابة المختص بوضع التفويض المكتوب عندما يصله ملف القضية الكامل من جهاز الشرطة، وذلك لتسوية الأمور القانونية المتعلقة بالتفويض قبل وصول الملف إلى القضاء. وبما أن التفويض يتم شفويًا، فهذا يعني أنه لا يحدد الشروط المختلفة المتعلقة بالتفويض، وعلى وجه الخصوص الإجراءات محل التفويض، والشخص المفوض بتنفيذ الإجراء الحقيقي ومدة التفويض، مما يسمح بوقوع تجاوزات مختلفة من قبل مأموري الضبط القضائي في جهاز الشرطة في تنفيذ أمر التفويض ويحد من قدرة النيابة العامة في الرقابة على تنفيذ مأموري الضبط القضائي للتفويض. وبالنتيجة، لا تقتصر هذه الخروقات على هضم حقوق المواطنين، بل إنها تؤدي إلى إفشال القضية أمام القضاء ومن ثم

الإصلاح الأمني وارتباطه بالإصلاح القضائي: الحلقة المفقودة

إفلات مجرمين من العقاب بسبب عدم سلامة إجراءات القبض والتوقيف والتحقيق من أفراد الشرطة التابعين للضابطة القضائية.

• التفويض العام: تحظر المادة (٣/٥٥) من قانون الإجراءات الجزائية التفويض العام. ولكن على الرغم من عدم قانونية مثل هذا التفويض بالنص القانوني الصريح، إلا أن نسبة كبيرة من التفويضات التي تتم بالفعل هي من ذات هذا النوع. ففي بعض الأحوال، لا تفوض النيابة العامة مأمور الضبط القضائي في جهاز الشرطة بالقيام بعمل معين من أعمال التحقيق في الجريمة، وإنما تفوضه تفويضاً عاماً للتحقيق في الجريمة بأكملها. وقد حدا هذا الإجراء بالنيابة العامة إلى رفض الملفات التي لم تكمل الشرطة أعمال التحقيق فيها.

• الإستجواب: بالرغم من أن قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ يمنع في المادة (٢/٥٥) منه تفويض أعضاء الضبط القضائي من إستجواب المتهم في الجرائم المصنفة «جناية» بدلاً من النيابة العامة، إلا أن جهاز الشرطة يقوم بالعادة بأخذ أقوال المتهمين على هيئة إستجواب، لكن دون حلف اليمين وفي صيغة ما يطلق عليه قانوننا «أخذ إفادة»، وذلك لأن هذا الجهاز يعتقد بأن المحكمة ستفرضها. وفي الحقيقة أن هذا الإجراء يشكل خرقاً جسيماً لحقوق المواطن لأن النيابة تستخدم الإقرار الذي يتم في تلك الإفادة لتوجيه الاتهام للمشتبه به.

ضعف رقابة النيابة العامة على الضابطة القضائية: بالرغم من أن الضابطة القضائية تتبع من الناحية الفنية النيابة العامة، إلا أنها لا تخضع لرقابة حقيقية من جانبها. وعلى أرض الواقع، فشلت النيابة العامة في إثبات سيادتها المؤسساتية التي منحها لها القانون. كما يسود اعتقاد مبرر لدى بعض أعضاء الضبط القضائي بأنهم الأقدر من الناحية العملية على التحقيق في الجرائم من غيرهم من وكلاء النيابة العامة، كما أنهم عادةً ما يتجاوزن الصلاحيات الممنوحة لهم على التفويضات العامة التي يأخذونها دون وجه قانوني. إن النيابة العامة تفتقر إلى الثقل المؤسساتي وما يلزمها من الأدوات الضرورية التي تمكنها من ردع تلك المخالفات.

تدخل أجهزة أمنية أخرى في عمل جهاز الشرطة: تقوم أجهزة أمنية أخرى، مثل جهاز الأمن الوقائي وجهاز الاستخبارات العسكرية، بعمل جهاز الشرطة كسلطة ضبط قضائي. وعلى الرغم من نص المادة (٢١) من قانون الإجراءات الجزائية الذي لا يدرج تلك الأجهزة ضمن جهاز الضابطة القضائية، إلا أنها تتولى

ملاحقة المجرمين أو المتهمين، وتقبض عليهم وتحقق معهم دون وجود الأساس القانوني الذي يمنحهم صفة الضابطة القضائية للقيام بذلك. ولأن المحاكم لا تعترف بالأدلة والاعترافات التي تنتزعها هذه الأجهزة من المتهمين - لا سيما تلك التي تأخذها تحت إكراه التعذيب - أدى ذلك إلى إفلات العديد من المجرمين من العقاب نتيجة عدم قانونية الإجراءات المتبعة في التحقيق معهم.

التعاون بين النيابة العامة وغيرها من الأجهزة الأمنية الفلسطينية

على الرغم من مواطن الخلل والقصور التي تشوب العمل المشترك والتعاون بين السلطة القضائية وجهاز الشرطة، إلا أن هناك على الأقل إطار قانوني يحكم هذا العمل المشترك ويهدف إلى تنظيم العلاقات القائمة بينهما. ولكن لا تنسحب الحالة على أجهزة الأمن الأخرى التي تضطلع بمهام استخباراتية، كجهازى الأمن والاستخبارات العسكرية. وفي الواقع، يكتنف كثير من المشكلات العلاقة بين السلطة القضائية وتلك الأجهزة الأمنية. ومن جانب آخر، يشكل جهاز المخابرات العامة الاستثناء الوحيد هنا لأنه مخول قانوناً بالعمل كجهاز 'ضبط قضائي' من خلال قانون المخابرات العامة رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥. ومع ذلك، تورط جهاز المخابرات على مدى سنوات عدة في اعتقال أفراد بصورة تجانب القانون، ولا يبقى لنا سوى انتظار ما تفضي إليه الأحكام القانونية الجديدة.

عدم تنفيذ أحكام المحاكم: منذ عام ١٩٩٤، لا تنفك الأجهزة الأمنية ترفض تنفيذ العديد من قرارات المحاكم الفلسطينية، وكان أغلبها خاصة بمحكمة العدل العليا الفلسطينية والتي تأمر فيها بالإفراج عن أشخاص اعتقلوا لدى تلك الأجهزة بطريقة مخالفة للقانون. وعلى الرغم من تناقص هذه القرارات في السنوات الأخيرة من عمر السلطة الوطنية الفلسطينية - لا سيما بفعل انخفاض حالات الاعتقال نتيجة للوضع الأمني المتردي للأجهزة الأمنية الناجم عن تدمير الإحتلال الإسرائيلي للبنى الإدارية والبشرية لها - لا تزال الأجهزة الأمنية عاجزة عن تنفيذ الأحكام القضائية، خاصة تلك المتعلقة بالمنازعات المالية والنزاعات الناشئة حول الأملاك والعقارات. ولعل جزءاً من هذه المشكلة يعود إلى الإحتلال الإسرائيلي الذي لا يسمح للجهات التنفيذية في جهاز الشرطة بالخروج إلى المناطق المصنفة (ب) و(ج) لتنفيذ أحكام وقرارات المحاكم، والتي تمتلك السلطات الإسرائيلية المسؤولية الأمنية عنها بموجب اتفاقية أوسلو الثانية. أما الجزء الآخر من المشكلة فتتحمله السلطة الوطنية الفلسطينية، وبالأخص في المناطق الفلسطينية المصنفة (أ) التي تملك فيها الصلاحيات الأمنية فيها كمراكز المدن وبعض القرى المحيطة بها.

الإصلاح الأمني وارتباطه بالإصلاح القضائي: الحلقة المفقودة

التجاوز على قانون الإجراءات الجزائية في القبض والتوقيف واحتجاز الحريات: على نحو ما أشرنا فيما تقدم، يقوم جهاز الأمن الوقائي وجهاز الاستخبارات العسكرية، إلى جانب جهاز المخابرات العامة مؤخراً، باعتقال الأشخاص واستجوابهم بصورة تخالف قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١. وينطبق هذا الأمر بالذات على أولئك الذين يشتبه في تعاونهم مع سلطات الاحتلال الإسرائيلي أو في إسهامهم مع تلك السلطات في اغتيال عدد من رجالات المقاومة الفلسطينية. و لم يتوقف الأمر عند هذا الحد، بل هذه الأجهزة المخبرية أنشأت مراكز توقيف خاصة بها بمعزل عن السجون ومراكز الإصلاح الرسمية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، كما لا تتوفر فيها الشروط التي نص عليها قانون مراكز الإصلاح والتأهيل الفلسطيني رقم (٦) لسنة ١٩٩٨. ولا يحظى الموقوفون في هذه المراكز بأي إشراف أو متابعة قضائية سواء من القضاء أو النيابة العامة، كما إن هذه المراكز - عدا عن عدم قانونيتها - لا يتوفر فيها أي من الشروط التي نص عليها قانون مراكز الإصلاح والتأهيل الفلسطيني وغير معترف بها ضمن مراكز الإصلاح والتأهيل رسمياً، فهي كذلك غير مخصصة أصلاً للاحتجاز.

حالات التعذيب وفاة عشرات المحتجزين في السجون ومراكز التوقيف الخاضعة لإشراف الأجهزة الأمنية: غالباً ما يخضع المحتجزون في السجون ومراكز التوقيف التابعة للأجهزة الأمنية للتعذيب، وذلك في انتهاك صريح للقانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥، وقانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، بالإضافة لقرار محكمة البداية برام الله بشأن قضية 'الخصر' في عام ١٩٩٨^{١٢}. وفي العديد من الحالات، قامت الأجهزة الأمنية بتقديم أدلة للمحاكم كانت قد حصلت عليها من خلال تعذيب المحتجزين لديها. وعلاوة على ذلك، سُجلت حوالي ٣٠ حالة وفاة لمواطنين على مدى السنوات العشر الماضية، وجرها وقعت في مراكز التحقيق التابعة لأجهزة المخابرات العامة أو الأمن الوقائي أو الاستخبارات العسكرية. والأدهى من ذلك أن السلطة الوطنية الفلسطينية لم تجر أي تحقيق قضائي في هذه الحالات.

حلول الأجهزة الأمنية محل القضاء في إعطاء صفة حسن السيرة والسلوك وشهادة «عدم المحكومية» للأشخاص الذين يريدون تولي وظائف عامة: إن، وبحسب الإجراءات المتبعة لدى ديوان الموظفين العام في السلطة الوطنية الفلسطينية، ومن أجل التحقق من «السلامة الأمنية» للشخص المراد تعيينه في وظيفة عامة، مدنية كانت أو عسكرية، فإنه يتم اللجوء إلى القسم الأمني الخاص بما يعرف «أمن المؤسسات» التابع لجهاز الأمن الوقائي للتأكد من عدم محكومية هذا الشخص، وكذلك التأكد من عدم وجود أية شبهات أمنية عليه حتى يتمكن من تولي الوظيفة العامة.

كما يقوم الجهاز ذاته بمخاطبة ديوان الخدمة المدنية فيما إذا كان لا يرغب في استمرار تولي أي موظف لوظيفته العامة، ويطالب ديوان الموظفين العام بإنهاء خدماته. وفي ظل غياب إشراف قضائي فعال، تشكل التدخلات السياسية أو الشخصية في هذا الجانب السمة البارزة.^{١٢}

ضعف الأجهزة الأمنية وعدم قدرتها على توفير الحماية للمحاكم والقضاة والمحامين: تتحمل الأجهزة الأمنية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية المسؤولية عن حماية مباني المحاكم والقضاة والمحامين وموظفي السلك القضائي. غير أن هذه الأجهزة قصرت في توفير الحماية المطلوبة من التجاوزات التي وقعت على القضاء الفلسطيني ممثلاً بالمحاكم ورجالات القضاء والقانون بصورة دورية. وعلى الرغم من قيام نقابة المحامين الفلسطينيين بتنفيذ العديد من الفعاليات الاحتجاجية بعد تعرض عدد من المحامين لاعتداءات مجهولين دون أن يتم الكشف عن المعتدين، فلم تتخذ السلطة التنفيذية أو أجهزتها الأمنية أية إجراءات حازمة بشأن هذه الحوادث.^{١٤} كما يؤثر غياب الحماية المادية المنتظرة من القوات الأمنية على مراكز الإصلاح والتأهيل التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية التي تخضع لإمرة جهاز الشرطة المدنية.^{١٥}

النتيجة

لقد صدرت عشرات التقارير وأجريت عشرات الدراسات والأبحاث وعقدت مئات الندوات وورش العمل التي شخّصت في مجملها مشكلة القضاء، وحددت أوجه الخلل فيه بدقة متناهية؛ فالمشكلة واضحة المعالم، وهي ليست بحاجة إلى المزيد من الجهود لتوضيحها. وعلى الرغم من جميع الإجراءات المتخذة في مجال إصلاح الوضع القضائي المتردي، إلا أنه لا يبدو أن التحسن المرجو بإنشاء سلطة قضائية قوية وفعالة قد أبصر النور بعد؛ بل على العكس، فقد استفحل تدهور نظام القضاء والعدالة في فلسطين إلى حد بعيد. فلا زالت عشرات آلاف القضايا ملقاة في أروقة المحاكم، ولا زالت مشكلة تنفيذ أحكام المحاكم تراوح مكانها. ونتيجة لهذا الوضع، اكتسبت أنظمة القضاء العشائري المتبعة في حل المنازعات الناشئة بين المواطنين أهمية كبرى. فبحسب استطلاع أجري عام ٢٠٠٥، لم تزد نسبة المواطنين الذين يولون ثقتهم للجهاز القضائي التابع للسلطة الوطنية الفلسطينية عن ٢٦٪، وذلك في مقابل ٣٧ ممن يضعون ثقتهم في نظام القضاء العشائري غير الرسمي.^{١٦} ولا يبدو أن هناك أية إجراءات فعلية على صعيد وضع القرارات التي تجسر الهوة القائمة بين الأجهزة الأمنية والسلطة القضائية، أو

الإصلاح الأمني وارتباطه بالإصلاح القضائي: الحلقة المفقودة

على الأقل تنسيق الإنجازات الضئيلة التي حصلت على صعيد الإصلاح القضائي مع عملية إصلاح القطاع الأمني الجارية.

وفي الواقع، لا تزال السلطة القضائية المختصة أصلاً بإنفاذ القانون والأجهزة الأمنية المساندة لها هي السلطة الأهم التي لا تفتأ تعاني من التهميش وعدم الاكتراث من قبل السلطة الوطنية، ولا سيما من السلطة التنفيذية، وذلك على الرغم من الإعلانات المتكررة بالتزامها بالإصلاح. ولعل من أهم الأسباب الحقيقية وراء هذا التهميش هو أنه ليس من مصلحة السلطة التنفيذية الفلسطينية أن يكون هناك سلطة قضائية قوية، تحاسب المسؤولين عن ملفات الفساد المالي والإداري، والذين هم في أغلبهم من أعضاء السلطة التنفيذية.

وفي هذا السياق، يجب التأكيد على أن السلطة الوطنية الفلسطينية تتحمل مسؤولية لا يستهان بها عن حالة انعدام القانون وعموم الفوضى في أراضيها. وإذا كان صحيح أن للاحتلال الإسرائيلي أثر سلبي واضح على قدرة السلطة الفلسطينية على بسط سلطان القانون والنظام، فليس صحيحاً أن ارتفاع عدد المخالفات القانونية التي يقوم بها أفراد الأجهزة الأمنية والتي تضر بالمصالح الشخصية للمواطنين لها ما يبررها أو أنها نتيجة رئيسية للاحتلال الإسرائيلي، وليس بمقدور المسؤولين وقفها. بل إن بإمكان السلطة الوطنية الفلسطينية اتخاذ إجراءات معينة لإصلاح الوضع الأمني وفرض سيادة القانون إن كانت تمتلك الإرادة السياسية اللازمة لذلك.

إن توفير الأمن للمواطنين الفلسطينيين يتطلب إعداد آليات ناجعة لفرض القانون، إلى جانب قيام تعاون بناء بين جهاز الشرطة المدنية والسلطة القضائية بالتحديد. ولتحقيق ذلك، فلا بد من اتخاذ عدد من الإجراءات على صعيد الأجهزة الأمنية والسلطة القضائية. ومن أجل ضمان استدامة عملية الإصلاح، يجب تنفيذ الإصلاحات الجارية على قطاع الأمن والسلطة القضائية بالتوازي وفي آن واحد معاً. كما يتعين إنشاء لجنة توجيهية تتمتع بدعم سياسي قوي لتنسيق هذه العملية. وبالنسبة لأجهزة الأمن التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، ينبغي تنفيذ التوصيات التالية:

- ضرورة وضع التشريعات التي تحكم عمل جهاز الشرطة كسلطة ضبط إداري، تحدد الصلاحيات والمسؤوليات المنوطة به، كما تنظم علاقته بغيره من الأجهزة الأمنية في مجال حفظ النظام والأمن العامين.
- الحد من الدور الذي يمارسه مأمورو الضبط القضائي وحصره في المجالات التي يحددها قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١،

بالإضافة إلى تعديل هذا القانون عند الضرورة من أجل توضيح العلاقة بين جهاز الشرطة والنيابة العامة. ويكتسب هذا الأمر أهمية خاصة لأنه يحول دون إفلات المجرمين من العقاب نتيجة لعدم قانونية الإجراءات المتبعة بحقهم.

- ضرورة استكمال الإجراءات التشريعية الخاصة بوضع التشريعات التي تنظم عمل الأجهزة الأمنية بصورة عامة، ولا سيما منها جهازي الأمن والوقائي والاستخبارات العسكرية، إلى جانب مراعاة تلك التشريعات للمعايير المدنية والديموقراطية.

- صياغة خطة أمنية وتنفيذها بهدف ضمان توفير الحماية اللازمة لمؤسسات السلطة القضائية، وفي مقدمتها المحاكم، والأطر القضائية وأعضاء النيابة العامة والقضاة. وكذلك، فإن من الضروري أن تقوم الجهات المختلفة في السلطة الوطنية بإجراء تحقيقات جدية في حوادث الإخلال بالأمن، والإعلان عن نتائج هذه التحقيقات، والقبض على المجرمين وإحالتهم للعدالة.

- ضرورة وضع الإجراءات والخطط الكفيلة بتوفير الحماية اللازمة لمراكز الإصلاح والتأهيل، والحد من الاعتداءات التي تقع عليها، وتؤدي إلى المس بالنزلاء المحتجزين فيها.

أما فيما يتعلق بالسلطة القضائية الفلسطينية فنحن نوصي بضرورة العمل على الآتي:

- إعداد وتنفيذ استراتيجية سليمة لإصلاح السلطة القضائية، بحيث تتضمن أهدافاً واقعية يمكن العمل على تحقيقها. ويجب أن تأخذ مثل هذه الاستراتيجية في عين الاعتبار التقدم الحاصل على صعيد إصلاح القطاع الأمني وتنفيذها إلى جانبه، لا سيما في مجال بسط سلطان القانون.

- خلق بيئة مناسبة لإجراء الإصلاح على السلطة القضائية من خلال فرض نظام التقاعد على المسؤولين الأمنيين الذين يقاومون ذلك الإصلاح.

- تعزيز عمل النيابة العامة بهدف إعادة المسؤوليات الأصلية المسلوقة منها فيما يتعلق بالتحقيق في الجرائم وملاحقة المجرمين. وهذا يعني بصورة أساسية حصر دور جهاز 'الضبط القضائي' في الدور الثانوي الذي منحه له القانون.

الإصلاح الأمني وارتباطه بالإصلاح القضائي: الحلقة المفقودة

- استكمال العمل على التشريعات ذات العلاقة بالقضاء، وكذلك تعديل التشريعات التي تحتاج للتعديل، مثل قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٥.
- تطوير الموارد البشرية والمادية والمالية للمحاكم بحيث تستطيع التعامل مع الكم الضخم من القضايا المتراكمة أمامها. ويجب أن يتضمن ذلك إعادة هيكلة شاملة لمحاكم البداية، بالإضافة إلى تعيين موظفين جدد في السلك القضائي وتدريبهم.
- إنشاء وتنفيذ نظام متكامل وفعال للتفتيش القضائي يقوم على أساس التوزيع الواضح للمسؤوليات بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى.
- إعادة تنظيم جهاز القضاء العسكري وتعزيز إمكانيات المحاكم العسكرية بحيث تتمكن من محاسبة أفراد القوات الأمنية المتورطين في الانتهاكات القانونية، ويشتمل هذا الأمر على سن إطار قانوني سليم ينظم مهام المحاكم العسكرية ومسؤولياتها.

الهوامش

- ^١ يقسم النظام القضائي في فلسطين إلى محاكم الصلح، ومحاكم البداية والمحكمة العليا. وتعمل المحكمة العليا في ذات الوقت عمل المحكمة الدستورية، والمحكمة الإدارية ومحكمة الاستئناف. وتتعامل المحاكم النظامية مع جميع أنواع الجرائم والقضايا المدنية، أما القضايا الإدارية فتتظرها المحكمة العليا فقط.
- ^٢ قانون رقم (٢) بتعديل بعض أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١.
- ^٣ ورد ذلك في تصريح أدلى به مدير هيئة القضاء العسكري لصحيفة الحياة الجديدة الصادرة بتاريخ ٢٧/٢/٢٠٠٥.
- ^٤ القانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٥ المعدل لقانون تنظيم تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١.
- ^٥ تصريح وزير العدل في ورشة العمل التي عقدها مركز تطوير القطاع الخاص حول أداء اللجنة الوطنية للإصلاح بتاريخ ٢٩/١٢/٢٠٠٥.
- ^٦ منذ صدور قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥، أصبح هذا الجهاز مخول بصلاحيات العمل بصفته 'ضابطة قضائية' ضمن اختصاصه فقط. (حيث تنص المادة (١٢) من هذا القانون على أنه «يكون للمخابرات في سبيل مباشرة اختصاصاتها المقررة بموجب هذا القانون صفة الضبطية القضائية».) غير أنه لم تقع أية سابقة على وضع هذا النص موضع التنفيذ.
- ^٧ يقسم القانون الجرائم بحسب فداحتها إلى مخالفات وجنح وجنايات. ويعاقب على المخالفات بالغرامة أو الحبس التكميلي الذي لا تزيد مدته عن أسبوع واحد، ويعاقب على الجنح بالحبس لمدة تتراوح من أسبوع واحد إلى ثلاث سنوات، أما الجنايات فيعاقب عليها بالحبس لمدة تتعدى ثلاث سنوات. قانون العقوبات الأردني، المواد (١٤ - ١٦).

- ٨ كما تشير المادة (١) من ذات القانون على أن النيابة العامة «تختص دون غيرها بإقامة الدعوى الجزائية ومباشرتها ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون.»
- ٩ المادة (٣/٥٥) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني: «لا يجوز أن يكون التفويض عاماً.»
- ١٠ تستند الملاحظات التالية إلى النتائج المتخضة عن ورشتي عمل عقدتهما الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حيث ضمت إحداها عدداً من ضباط قسم التحقيق في قسم الشرطة في مدينة رام الله بتاريخ ١٤ آب/أغسطس ٢٠٠٤، أما ورشة العمل الأخرى فعقدت في مدينة أريحا يومي ٢٥ و٢٦ حزيران/يونيو ٢٠٠٥ بعنوان 'القضاء والأمن' وشارك فيها ضباط شرطة وخبراء. وقد صادق مجلس الوزراء على التوصيات التي خلصت إليها هذه الورشة الثانية.
- ١١ وفقاً للمادة (١٩) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني: «يتولى أعضاء النيابة العامة مهام الضبط القضائي والإشراف على مأموري الضبط كل في دائرة اختصاصه.»
- ١٢ في تاريخ ٢٣ آذار/مارس ١٩٩٨، برأت محكمة بداية رام الله في قرارها الشهير، والأول من نوعه منذ قيام السلطة الوطنية، تسعة متهمين في ثماني جرائم قتل متكررة، بعد أن قررت أن إقرار المتهمين قد أخذ بعد إكراه مادي ومعنوي مورس عليهم. فقد حقق مع جهاز الاستخبارات العسكرية واحتجزوا في السجن التابع لها، وكان يتم أخذ إفاداتهم من قبل النيابة العامة ثم يعودون بعد ذلك إلى السجن التابع لهذا الجهاز. هذا فضلاً عن أن النيابة العامة لم تأخذ اعترافاتهم تلك إلا بعد فترة طويلة من احتجازهم لدى الجهاز المذكور، الأمر الذي يؤكد على أن اعترافاتهم تلك لم تكن قد أخذت وفق أسس قانونية سليمة.
- ١٣ أنظر التقرير حول 'دور الجهات الأمنية في مجال الوظيفة العامة'، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ٢٠٠٤.
- ١٤ شكّل مجلس الوزراء بتاريخ ١٤ حزيران/يونيو ٢٠٠٥ لجنة وزارية خاصة لبحث موضوع الاعتداءات على المحاكم والقضاة وأعضاء النيابة العامة والعاملين في المحاكم، مكونة من وزير الداخلية والأمن الوطني ووزير العدل ووزير المالية. وفوض القرار اللجنة بالعمل على توفير إجراءات الحماية اللازمة للقضاة وأعضاء النيابة العامة والعاملين في المحاكم وتقديم الاقتراحات بما يكفل توفير الحماية اللازمة لهم. إلا هذه اللجنة وكغيرها من الإجراءات الحكومية لم تفعل شيئاً.
- ١٥ خلال نهايات العام ٢٠٠٤ وبدايات العام ٢٠٠٥ وقع حادثان خطيران نجم عنهما مقتل خمسة أشخاص كانوا محتجزين في مراكز الإصلاح والتأهيل الخاضعة لحماية وإشراف جهاز الشرطة. فبتاريخ ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، هاجمت مجموعة من المسلحين يلبسون لباس قوات الاحتلال الإسرائيلي مركز الإصلاح والتأهيل الموجود في مدينة نابلس، وتمكنوا من دخوله وتقييد القوة الشرطة المكلفة بحراسة السجن، وأخرجوا اثنين من السجناء، وقتلوا أحدهما داخل أسوار السجن، بينما قتلوا الآخر على بوابة السجن. وقد تكررت ذات الاعتداء في مركز إصلاح وتأهيل آخر بتاريخ ١٠ شباط/فبراير ٢٠٠٥، حيث تمكن العشرات من المسلحين من اقتحام مركز الإصلاح والتأهيل الكائن في مدينة غزة، وقتلوا ثلاثة من السجناء المحتجزين فيه. وفي كلا الحالتين لم تتمكن القوة الشرطة الموجودة من توفير الحماية اللازمة لهذه المراكز ولا للمحتجزين فيها.
- ١٦ بوكو ر. دي مارتينو، وأرنولد ليتهود ورولان فريديريك، المفاهيم الفلسطينية العامة حول حكم القطاع الأمني: التقرير التلخيصي، جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والمعهد العالي لدراسات التنمية، ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، ص. ٩.

الجماعات المسلحة غير النظامية

وحكم القطاع الأمني

محمد نجيب ورولاندر فريديك

منذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في عام ١٩٩٤، اتسم حكم قطاع الأمن الفلسطيني بقيام أطراف أمنية نظامية وغير نظامية بصورة متوازية.^١ وقد يفترض المرء أن التفريق بين الجماعات المسلحة النظامية وغير النظامية في السياق الفلسطيني أمر خاطئ في جميع الأحوال، وذلك لأن السلطة الوطنية الفلسطينية لا تشكل دولة ذات سيادة ولا تعدو كونها مجرد نظام سياسي انتقالي يقوم على أساس اتفاقية بين دولة ومنظمة لا تعتبر دولة في أي حال من الأحوال. ومع ذلك، يمكننا التمييز بين الأجهزة الأمنية التي تعمل ضمن إطار اتفاقيات أوسلو وتتمتع بتفويض رسمي يخولها استخدام القوة، وأطراف أخرى لا تعمل ضمن هذا الإطار. وفي هذا السياق، تنتمي أجهزة الأمن التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية إلى الفئة الأولى، في حين تنتمي مختلف الجماعات المسلحة إلى الفئة الثانية.

ومن الناحية العملية، يصعب تحديد خطوط واضحة نستطيع من خلالها التمييز بين الأجهزة النظامية وغير النظامية بسبب وجود العديد من التداخلات بينهما فيما يتعلق بنشاطاتها العملية وانتماء أفرادها وولاءاتهم والأيدولوجيات التي تحكم تلك الأجهزة. ومما يسود من صعوبة التمييز بين هذه الأجهزة أن هذه الخطوط أضحت تتسم بالضبابية والغموض منذ اندلاع الانتفاضة الثانية عام ٢٠٠٠. فقد اكتسبت الجماعات المسلحة غير النظامية نفوذاً وثقلاً سياسياً متعاضدين. وفي العديد من المجالات، كان بروز هذه الجماعات نتيجة مباشرة للدمار الشامل الذي لحق البنية التحتية لقطاع الأمن الفلسطيني على يد قوات الجيش الإسرائيلي خلال عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٢.

ينقسم هذا الفصل إلى جزأين. يتضمن الأول منهما عرضاً للجماعات المسلحة الرئيسية على الساحة الفلسطينية والتي تعتبر مهمة من الناحية السياسية، وهي الأجنحة المسلحة التابعة لحركتي حماس والجهاد الإسلامي ولجان المقاومة الشعبية وكتائب شهداء الأقصى.^٢ كما يلقي هذا الجزء الضوء على أيدولوجيات هذه الجماعات واستراتيجياتها وإمكانياتها العملية. أما الجزء الثاني من هذا الفصل فيتناول بالتفصيل التحدي الذي تفرضه الجماعات المسلحة غير النظامية أمام عملية حكم قطاع الأمن الفلسطيني، كما يستكشف الخيارات المتوفرة لهذا القطاع للتعامل معه. وقد اكتسبت هذه المسألة أهمية خاصة منذ تولي حماس سدة الحكم بعد فوزها في الانتخابات التشريعية في شهر كانون الثاني/يناير من عام ٢٠٠٦.

لمحة عامة للجماعات المسلحة الفلسطينية غير النظامية

كتائب عز الدين القسام

كتائب عز الدين القسام هي الجناح العسكري لحركة المقاومة الإسلامية (حماس). وبحسب التصريحات الصادرة عن الحركة، تأسست هذه الكتائب بصورة رسمية في صيف عام ١٩٩١، بعد أن اغتال عناصر من حركة حماس الحاخام اليهودي في مستوطنة «كفار داروم»، إحدى المستوطنات الإسرائيلية التي كانت مقامة في قطاع غزة. وقد قام زكريا وليد عقل بتشكيل الوحدات العسكرية الأولى لكتائب القسام. وبذلك، جاء الإعلان الرسمي عن تأسيس الجناح العسكري لحركة حماس بعد مضي أربع سنوات على تأسيس الحركة نفسها في كانون الأول/ديسمبر عام ١٩٨٧ عقب اندلاع الانتفاضة الفلسطينية الأولى. وقد تشكلت كتائب القسام بالدرجة الأولى من نشطاء حماس الذين شاركوا في أعمال المقاومة السرية خلال حملة الإعتقالات التي شنتها القوات الإسرائيلية في عام ١٩٩٠ والتي جاءت نتيجة لما يُسمّى بـ«حرب السكاكين»^٢.

ولكن العديد من الأفراد الذين تولوا في مرحلة لاحقة مناصب عليا في كتائب القسام كانوا يشاركون في أنشطة مسلحة قبل الانتفاضة. فمنذ عام ١٩٨٤، كان بعض الإسلاميين البارزين كالشيخ أحمد ياسين والشيخ صلاح شحاده يعملون على تشكيل قوة مسلحة لمقاومة الاحتلال الإسرائيلي. وفي عام ١٩٨٦، قام شحاده ببناءً على أوامر من أحمد ياسين، بتأسيس شبكة من المسلحين الإسلاميين عرفت بـ«المجاهدون الفلسطينيون»، ولكن السلطات الإسرائيلية اعتقلت معظم أفراد هذه المجموعة وصادرت أسلحتهم. وفي نفس الوقت، أمر الشيخ ياسين بتأسيس مجموعة «مجد»، وهي عبارة جهاز عسكري كان مسؤول عن مطاردة العملاء وتصفياتهم. وفي الضفة الغربية، كانت بعض الخلايا التي تنتسب لحركة الإخوان المسلمين تعمل تحت مسمى «كتائب عبد الله عزام».

الأيدولوجيا

تعمل كتائب عز الدين القسام، باعتبارها الجناح العسكري لحركة حماس، وفقاً للتوجيه الأيدولوجي والعقائدي للحركة. وتعتبر حركة حماس في الواقع إحدى الحركات المنبثقة عن حركة الإخوان المسلمين وتشارك معها في العديد من معتقداتها الإسلامية التي تتبنى التوجه الإصلاحية، وذلك من قبيل الواجهة التي تقوم على أساس أن الإسلام يمثل نظاماً عقائدياً ينظم الحياة بجميع مناحيها (الإسلام هو الحل) وأن الدعوة والتربية والعمل الخيري أمور تعزز إيمان الفرد بدينه.^٥

مع ذلك، عمل النزاع الإسرائيلي الفلسطيني والقوى المحركة لهذا النزاع على تشكيل حركة حماس. فقد شكلت فكرة الكفاح المسلح ضد إسرائيل عاملاً جوهرياً في تفكير هذه الحركة الفلسطينية التي انبثقت عن جماعة الإخوان المسلمين، لا سيما بالنسبة لشقها الناشط في قطاع غزة. ومنذ تأسيسها في سنة ١٩٨٧، تأرجحت نظرة حماس للصراع مع إسرائيل بين منظور عقائدي ديني، ينظر من خلاله إلى هذا الصراع باعتباره صراعاً بين الإسلام واليهودية، ومنظور سياسي، ينظر من خلاله إلى ذلك الصراع بوصفه مقاومة للاحتلال أجنبي والصهيونية والإمبريالية الغربية التي ينظر إليها مجتمعة باعتبارها مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً. وقد هيمن التوجه الأول على تفكير الحركة في السنوات الأربع الأولى التي تلت تأسيسها. ومع نمو هذه الحركة من الناحيتين السياسية والتنظيمية، اكتسبت التوجه الثاني أهمية متزايدة.^٦ وخير مثال على التوجه الأول هو ميثاق حماس الصادر سنة ١٩٨٧. ويغلب من نص هذا الميثاق وصياغته الخطاب الديني، كما يعرف فلسطين باعتبارها «أرض وقف إسلامي على أجيال المسلمين إلى يوم القيامة».^٧ وفي المقابل، تؤكد «المذكرة التمهيدية» التي أقرتها حركة حماس في منتصف العقد التاسع من القرن الماضي على تبني وجهة تتسم بقدر أكبر من النظرة السياسية والواقعية. فبموجب هذه المذكرة، تحتل فكرة تحرير الأرض وإنهاء الاحتلال أهمية أكبر من المعتقدات الإسلامية.

وبحسب المذكرة التمهيدية، فإن الصراع القائم هو مع

«العدو الصهيوني المرتبط مع المشروع الغربي الذي يسعى إلى إخضاع الأمة العربية الإسلامية لهيمنة الثقافة الغربية، وتعزيز تبعيتها للغرب وتكريس تخلفها».^٨

إن الشعب الفلسطيني هو الهدف المباشر للاحتلال الاستيطاني الصهيوني^٩ وعليه تحمل العبء الرئيسي في مقاومة الاحتلال الجائر^{١٠} وفي هذا السياق، ترى حماس بأن الصراع القائم مع الاحتلال الإسرائيلي صراع متطاوّل وتاريخي؛ ولذلك يجب أن تقوم مقاومة ومواجهة لا تفتقر مع العدو في فلسطين إلى أن نحقق النصر والتحرير.^{١١} ولتحقيق ذلك، تعتمد حماس على دعم الأمة العربية الإسلامية: فالدول العربية والإسلامية هي المنطقة التي يستطيع شعبنا الفلسطيني أن يلقى الدعم منها.^{١٢}

لكن جملة من العوامل الداخلية والخارجية، كإنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في عام ١٩٩٤ والضغط التي مارسها المجتمع الدولي، فرضت على حركة حماس إبداء قدر كبير من المرونة. وحاولت الحركة على الدوام عقد توازن بين ما تسميه «الحل

الجماعات المسلحة غير النظامية وحكم القطاع الأمني

التاريخي»: وهو تحرير فلسطين بكاملها «التي تشكل وحدة واحدة لا تتجزأ من شمالها إلى جنوبها (...) ومن بحرها إلى نهرها»^{١٢} إلى جانب الحل الانتقالي: وهو إقامة دولة فلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة ضمن حدود عام ١٩٦٧. ويمثل «برنامج التغيير والإصلاح» الذي أطلقته الحركة في حملتها الانتخابية للمجلس التشريعي عام ٢٠٠٦^{١٣} وما يعرف «بوثيقة الأسرى» الصادر في شهر حزيران / يونيو ٢٠٠٦ تعبيران واقعيان عن الحل الانتقالي.^{١٤} وبالإضافة إلى ذلك، حرصت حركة حماس على عدم معاداة الدول الأخرى في المنطقة وخارجها وتحاشي عزلتها من الناحية السياسية. وأخيراً، ركزت حماس على أهمية المشاركة الشعبية في العملية السياسية، كما شكلت رؤيتها الخاصة بالديموقراطية. وفي هذا السياق، توجت الحركة رؤاها في مشاركتها بالانتخابات التشريعية الفلسطينية في كانون الثاني / يناير عام ٢٠٠٦ وما أعقبها من تشكيل الحكومة بزعامتها.

الهدف والاستراتيجية

تضع كتائب عز الدين القسام نصب عينها تحرير فلسطين من خلال العمل العسكري. كما تنظر هذه الكتائب لنفسها باعتبارها امتداداً تاريخياً للمقاومة الفلسطينية التي ترجع إلى حقبة الإنتداب البريطاني.^{١٥} وتحدد كتائب القسام لنفسها المهمة التالية:

«المساهمة في الجهود الرامية إلى تحرير فلسطين واستعادة حقوق الشعب الفلسطيني وفقاً للتعاليم الإسلامية المقدسة الواردة في القرآن الكريم وسنة نبينا محمد (عليه الصلاة والسلام) وسنة الخلفاء الراشدين والعلماء الأتقياء والصالحين»^{١٦}

وتترجم الكتائب مهمتها هذه إلى ثلاث أولويات سياسية:

«بث روح الجهاد في الفلسطينيين والعرب والمسلمين؛ والدفاع عن الفلسطينيين وأرضهم ضد الاحتلال الصهيوني ومظاهره؛ وتحرير الفلسطينيين وأرضهم التي اغتصبها المستوطنون وقوات الاحتلال الصهيوني»^{١٧}

وعلى هدي من عقيدة الحركة، ينظر عناصر كتائب القسام إلى النزاع المسلح مع إسرائيل باعتباره فرض عين.^{١٨}

وإلى جانب بعدها الأيديولوجي، يوفر العمل العسكري الذي تنفذه حركة حماس مصدراً من مصادر الاستقطاب الجماهيري والتعبئة السياسية، حيث لا تزال الحركة تمعن في توظيف «المنجزات التي حققتها على صعيد المقاومة». فخلال حملاتها

الانتخابية في الانتخابات المحلية التي جرت عام ٢٠٠٥ والانتخابات التشريعية عام ٢٠٠٦، مثلاً، زعمت حماس بأن عملياتها العسكرية أجبرت الجانب الإسرائيلي على «فك ارتباطه» عن قطاع غزة.

ومن الناحية الرسمية، تستند العمليات العسكرية التي تنفذها كتائب القسام إلى العديد من المبادئ التي تدعو لما يلي:

- اقتصار اشتباكاتهما ومواجهتها على وحدات الجيش وبعض التشكيلات المسلحة التي تسانده.
- ممارسة حق الدفاع عن النفس ضد الاحتلال أو هجمات المستوطنين المسلحين.
- التركيز على الأهداف العسكرية أو شبه العسكرية وتجنب الأهداف الأخرى، لا سيما المدنيين.
- احترام إنسانية الجانب الآخر وفقاً لشروط الاشتباكات المسلحة وعدم التمثيل في القتلى أو تشويههم أو الإفراط في القتل.
- عدم استهداف رعايا الدول الغربية أو مصالحها في الأراضي المحتلة أو خارجها.
- عدم تنفيذ أية عملية خارج إقليم فلسطين وتركيز العمليات داخل الأراضي الفلسطينية.^{١٩}

على أرض الواقع، تبنت كتائب القسام استراتيجية عسكرية تتضمن استهداف المدنيين. ومع ذلك، تنبغي الإشارة إلى أن الاستراتيجية العسكرية التي تتبناها حركة حماس خضعت للعديد من التغييرات استجابة للقوى المحركة للنزاع الفلسطيني الإسرائيلي. ففي السنوات السبع الأولى التي أعقبت تأسيسها، قامت حماس بمهاجمة ما اعتبرته «أهدافاً عسكرية مشروعة فقط» أي أفراد القوات المسلحة الإسرائيلية ومنشآتها. ولكن بعد ارتكاب «مجزرة الحرم الإبراهيمي في الخليل»^{٢٠} عام ١٩٩٤ واغتيال قائدها العسكري (المهندس) يحيى عياش على يد الاستخبارات الإسرائيلية عام ١٩٩٦، نفذت الكتائب سلسلة من العمليات التفجيرية ضد المدنيين في إسرائيل. وقد صرحت الحركة بأن هذا الأمر ينطلق من مبدأ المعاملة بالمثل. وبين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠١، لم تستهدف كتائب القسام المدنيين الإسرائيليين في عدد كبير من عملياتها، ويعود ذلك في جانب منه إلى الإجراءات الصارمة التي اتخذتها السلطة الوطنية الفلسطينية

الجماعات المسلحة غير النظامية وحكم القطاع الأمني

ضد حركة حماس خلال عام ١٩٩٦. وخلال الانتفاضة الثانية (٢٠٠٠-٢٠٠٥)، اضطلعت كتائب القسام بالمسؤولية عن تنفيذ عدد من الهجمات التفجيرية داخل الخط الأخضر. وبعد مشاركتها في أعمال الانتفاضة المسلحة في كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠١، وهو وقت حديث نسبياً، دأبت الكتائب المذكورة على التعاون مع التنظيمات الفلسطينية الأخرى في تنفيذ عملياتها ضد إسرائيل. ومنذ شهر آذار/مارس عام ٢٠٠٥، التزمت حماس بما يُسمى بـ«التهدئة»، وبذلك تقلصت العمليات المسلحة التي شنتها ضد المدنيين الإسرائيليين إلى حد كبير.

على صعيد آخر، كانت العلاقات القائمة بين حركتي حماس وفتح تتسم بالمد والجزر، إذ تعتبر كل من الحركتين نفسها الممثل الحقيقي للحركة الوطنية الفلسطينية. وحتى عام ٢٠٠٦، كانت حماس تحرص على تفادي الدخول في مواجهة مباشرة مع فتح، وذلك على أساس ميثاقها الذي يفرض عليها المحافظة على علاقات ودية مع حركة فتح ومع جميع الفصائل الفلسطينية الأخرى. وبين عامي ١٩٩٦ و١٩٩٩، شنت السلطة الوطنية الفلسطينية التي تسيطر عليها حركة فتح حملة واسعة ضد حماس. وبعد أن وصلت إلى سدة الحكم في شهر نيسان/أبريل عام ٢٠٠٦، سعت حماس إلى إحكام سيطرتها السياسية على قوى الأمن الفلسطينية من خلال تشكيل جهاز أمني عرف باسم «القوة التنفيذية» تحت إمرة وزارة الداخلية. ولأول مرة في تاريخهما، نشبت اشتباكات عنيفة بين مسلحي حركتي حماس وفتح على إثر ذلك.

القوة التي تتمتع بها كتائب القسام وتجهيزاتها وتكتيكاتها العسكرية

لا يعرف العدد الحقيقي للعناصر المنظمة في كتائب عز الدين القسام سوى الكتائب نفسها. ولكن تتراوح التقديرات بشأن عدد هؤلاء بين ١٠،٠٠٠ و١٧،٠٠٠ مسلح، يتمركز معظمهم في قطاع غزة.^{٢١} وفي هذا السياق، تتبنى كتائب القسام مجموعة من المعايير لتجنيد الأفراد في صفوفها، حيث يجب أن تتوفر في الأعضاء الجدد الذين ينضون تحت رايته «شروط التقوى والصلاح والتحمل إلى جانب الشروط البدنية والخلفية التعليمية اللازمة لإنجاز المهام الموكلة لهم»^{٢٢} ويخضع هؤلاء المجندين لعامين من التدريب.

ومن بين معداتها العسكرية، تمتلك كتائب القسام بنادق هجومية من نوع M-١٦، و M-٤، و AK-٤٧، وقاذفات RPG المستوردة والمصنعة محلياً (والتي تطلق عليها اسم قاذفات 'ياسين')، وقنابل يدوية، وقذائف هاون من مختلف العيارات، بالإضافة إلى صواريخ القسام المصنعة محلياً. وتحمل هذه الصواريخ رؤوساً حربية تزن ثلاثة كيلو جرامات، ويتراوح مداها من ٦ إلى ٨ كيلو مترات (وتذكر التقارير أن مدى

الطراز الأخير من صواريخ القسام يصل إلى ١٤ كيلو متراً). وعلى صعيد التكتيكات، تستهدف كتائب القسام المدنيين والعسكريين الإسرائيليين، والعملاء الفلسطينيين. كما تنتهج تكتيكات الخطف والعمليات التفجيرية والسيارات المفخخة. وفي الفترة الممتدة من عام ٢٠٠٢ حتى شهر آذار/مارس ٢٠٠٥، أدخلت الكتائب تغييراً على أسلوب عملياتها بالتحول إلى إطلاق القذائف ضد الأهداف الإسرائيلية. وبذلك، أضحت صواريخ القسام تمثل «السلاح الاستراتيجي الجديد الذي تتبناه حماس بدلاً من العمليات التفجيرية».^{٢٣}

على مدى السنوات الماضية، قوضت العمليات العسكرية الإسرائيلية التي استهدفت كتائب القسام من إمكانياتها العملية بصورة كبيرة. كما عملت السلطات الإسرائيلية على اعتقال أهم القادة العسكريين والسياسيين في حركة حماس أو اغتيالهم. ومن بين القادة العسكريين الذين قتلهم إسرائيل الشيخ صلاح شحاده (٢٠٠٢)؛ وإبراهيم المقادمة، رئيس جهاز الأمن الداخلي (٢٠٠٣)؛ ومحمود أبو هنود (٢٠٠١)؛ وعماد عقل (٢٠٠٢)؛ وإبراهيم حمد (٢٠٠٦). ومن القادة السياسيين الذين اغتالهم القوات الإسرائيلية الشيخ أحمد ياسين (٢٠٠٤)؛ وعبد العزيز الرنتيسي (٢٠٠٤)؛ وإسماعيل أبو شنب (٢٠٠٣). ووفقاً لمصادر في كتائب القسام، فقدت الكتائب ما يقرب من ٨٠٠ عضو من أعضائها منذ اندلاع الانتفاضة الثانية.^{٢٤}

القيادة والإدارة

يعمل الجناح العسكري التابع لحركة حماس بصورة سرية؛ حيث تحافظ الحركة على عملياتها المتعلقة بالتنظيم والقيادة والإدارة والتجنيد والتدريب والاتصالات في طي الكتمان. وتتنظم كتائب عز الدين القسام في شبكة من الخلايا الموزعة في قطاع غزة والضفة الغربية. وتنظم هذه الخلايا بدورها في «مجموعات» و«سرايا»، وتتألف الواحدة منها من أربعة إلى خمسة عناصر، كما تعمل بصورة شبه مستقلة عن بعضها البعض بناءً على تعليمات القيادة العليا لها. وعلى مدى الفترة السابقة، ثبت عدم نجاعة هذا النظام؛ حيث كان يسهل على قوات الجيش الإسرائيلي تحديد هويات جميع أعضاء الخلية الواحدة عند اعتقال أحد أفرادها.

وتتواجد قيادة كتائب القسام في داخل فلسطين. ومن بين قادتها البارزين محمد ضيف وأحمد الجعبري اللذين يُقيمان في قطاع غزة. وتختلف قيادة الجناح العسكري عن القيادة السياسية لحركة حماس، حيث تتوزع هذه الأخيرة إلى «قيادة داخلية» -وهي لجان القيادة في قطاع غزة والضفة الغربية - وقيادة «خارجية» تتخذ شكل المكتب السياسي في العاصمة السورية دمشق. ومن جانب آخر، يشكل معتقلو حركة

الجماعات المسلحة غير النظامية وحكم القطاع الأمني

حماس في السجون الإسرائيلية المركز الرابع من مراكز القوى في الحركة. وتتقاسم القيادتان العسكرية والسياسية في حماس المسؤولية عن اتخاذ القرارات من خلال المجلس الاستشاري الموحد. ومع نهاية عام ١٩٩٥، رجحت كفة القيادة 'الداخلية' على 'الخارجية'. وقد ساعد على إحداث هذا التحول إطلاق سراح الشيخ أحمد ياسين من السجون الإسرائيلية عام ١٩٩٧، والإجراءات التي اتخذتها الحكومة الأردنية لقمع النشاطات التي تمارسها حماس في الأردن خلال عام ١٩٩٩، إلى جانب فوز الحركة في الانتخابات المحلية في ٢٠٠٥ والانتخابات التشريعية في ٢٠٠٦. وخلال سنة ٢٠٠٦، بدأ الإنقسام واضحاً بين كتائب القسام والقيادة السياسية لحماس في الأراضي الفلسطينية، مما دفع الكتائب للتقرب مرة أخرى من «القيادة الخارجية» للحركة.

في الواقع، تشتهر كتائب القسام بدرجة عالية من الانضباط وتعمل وفق القرارات التي تصدرها قيادتها السياسية بصورة عامة. وخلال فترة الهدنة التي استمرت (٥٣) يوماً في صيف عام ٢٠٠٣، لم تقدم الكتائب على أية عملية ضد إسرائيل. وعلى نحو مماثل، التزمت الكتائب كذلك بالتهدئة، باستثناء بعض الحالات التي أصدرت القيادة السياسية لحماس تعليماتها بمخالفتها.^{٢٥} وحتى الاستيلاء على مقاليد السلطة في قطاع غزة خلال شهر حزيران/يونيو ٢٠٠٧ - والذي تشير التقارير بأن الجناح العسكري في حماس أقدم عليه دون موافقة الجناح السياسي للحركة - كانت العمليات العسكرية التي ينفذها هذا الجناح دون الاحتكام إلى قرارات المستوى السياسي للحركة بشأنها شبه نادرة.^{٢٦}

الموارد المالية

تتلقى كتائب عز الدين القسام تمويلها من حركة حماس داخل فلسطين وخارجها. وما يميز هذه الحركة وجود فصل تام بين الموارد المالية العسكرية والموارد المالية التي توظف لأغراض سياسية واجتماعية وأغراض أخرى. وتعتبر إيران الراعي الرئيسي للجناح العسكري لحماس، أما جناح الحركة السياسي فيلقى الدعم بصورة رئيسية من المنظمات غير الحكومية في المملكة العربية السعودية ودول الخليج العربي. وبحسب مصادر غير رسمية، تقارب المعونات المالية التي تقدمها إيران لكتائب القسام ٣ ملايين دولار سنوياً. ويتم نقل هذه الأموال إليها من خلال الجمعيات الخيرية والصيرفة. ومن بين المصادر الداخلية المهمة التي تدرّ العائدات على حماس ما تمتلكه الحركة من المصالح التجارية كمكاتب سيارات الأجرة وشركات الاستيراد والتصدير.

سرايا القدس

تشكل سرايا القدس الجناح العسكري لحركة الجهاد الإسلامي في فلسطين. وقد أسس هذه الحركة كل من فتحي الشقاقي من رفح وعبد العزيز عوده من جباليا في قطاع غزة عام ١٩٨١. وكان الشقاقي وعوده، اللذان درسا معا في مصر، من أعضاء جماعة الإخوان المسلمين، غير أنهما انشقا عنها على خلفية أولوية الكفاح المسلح. ولمدة تنوف على سبع سنوات، أقدمت حركة الجهاد الإسلامي على تنفيذ عمليات عسكرية ضد الجنود الإسرائيليين والمستوطنين في قطاع غزة، وذلك قبل إنشاء جناح عسكري منفصل فيها. وأثناء هذه الفترة ذاتها، كانت مجموعة من النشطاء الإسلاميين الذين ينتمون لحركة فتح في الضفة الغربية تحت مسمى «سرايا الجهاد الإسلامي». ومنذ عام ١٩٨٨، شرع الشقاقي في العمل على دمج المجموعتين الناشطتين في قطاع غزة والضفة الغربية وإنشاء تشكيلات عسكرية دائمة للجهاد الإسلامي في فلسطين. ولكن بروز سرايا القدس إلى الساحة استغرق أربع سنوات أخرى. وتشير مصادر حركة الجهاد الإسلامي أن محمود الخواجا أنشأ الجناح العسكري في الحركة خلال عام ١٩٩٢ كي يحل محل مختلف المجموعات التي تعمل بصورة فردية وغير منظمة.^{٢٧} كما تزعم سرايا القدس بأنها من أدخل نهج العمليات التفجيرية إلى الساحة الفلسطينية.

وعلى الرغم من نشأة حركة الجهاد الإسلامي قبل حركة حماس بسبع سنوات، فلا زالت أصغر في نطاقها من حماس. ففي حين ارتقت حماس إلى حركة سياسية تحظى بدعم شعبي قوي وتمتلك شبكة دينية واجتماعية واسعة، بقي تركيز الجهاد منصبا على العمل العسكري بدلا من النشاط السياسي. وبعبارة أخرى، لا يزال الجهاد الإسلامي يمثل حركة ثورية في جانب كبير منها، ولا يتجاوز التأييد الشعبي لها ما نسبته ٥٪ من جمهور المواطنين الفلسطينيين. وعلاوة على ذلك، يحكم التنافس العلاقات القائمة بين الجهاد وحماس. على الرغم من الجهود التي بذلت لتنسيق العمل بين الحركتين، ظلت حماس دوماً تنأى بنفسها عن التعاون الوثيق مع حركة الجهاد الإسلامي.

الأيدولوجيا

تختلف الأيدولوجيا التي ترتئها حركة الجهاد الإسلامي لنفسها عن الرؤية العامة التي تتبناها حركة حماس من جوانب عدة. فبادئ ذي بدء، يرفض الجهاد الإسلامي التوجه «الإصلاحي» الذي ورثته حماس عن جماعة الإخوان المسلمين. ويستند هذا التوجه «الإصلاحي» في أساسه إلى الفكرة القائلة بأنه ينبغي معالجة مشكلة

الجماعات المسلحة غير النظامية وحكم القطاع الأمني

إسرائيل بعد إحياء الإسلام في ربوع العالم الإسلامي، والذي يكفل التخلص من الضعف الروحي والديني السائد بين المسلمين. وكما أشرنا فيما تقدم، يُفترض تحقيق «الأسلمة» من خلال الدعوة والتربية. وعلى النقيض من هذه الفكرة، ترى حركة الجهاد الإسلامي في إسرائيل بذاتها تشكيل مصدرا من مصادر الفساد الروحي والديني للمسلمين. بل تعتقد هذه الحركة أن فلسطين عرضة للمخططات الإمبريالية التي تهدف توسيع هيمنة الغرب على العالم الإسلامي:

«يمثل الكيان الصهيوني رأس الحربة للمشروع الاستعماري الغربي المعاصر في معركته الحضارية الشاملة ضد الأمة الإسلامية، واستمرار وجود هذا الكيان على أرض فلسطين وفي القلب من الوطن الإسلامي، يعني استمرار وهيمنة واقع التجزئة والتبعية والتخلف الذي فرضته قوى التحدي الغربي الحديث على الأمة الإسلامية.»^{٢٨}

وعليه يتوجب الشروع الفوري في العمل المباشر لمواجهة إسرائيل كوسيلة من الوسائل الكفيلة بإعادة الحياة إلى الإسلام: «إن فلسطين - من البحر إلى النهر» - أرض عربية إسلامية؛ ولا يجوز القبول بالوجود الصهيوني عليها ولا حتى على ذرة من ترابها.»^{٢٩} ولذلك، فالكفاح المسلح هو مبرر وجود حركة الجهاد الإسلامي. وهذا بدوره يشير إلى أن هذه الحركة لا تلقي بالا لفرض القيم الإسلامية في المجتمع.

أما الاختلاف الآخر الذي يفرق بين حماس والجهاد فيمكن في عدم إمكانية وضع القضية الفلسطينية في إطار وطني قومي فقط بالنسبة للحركة الأخيرة. ففلسطين تمثل قضية إسلامية بالدرجة الأولى، وحل هذه القضية هو المفتاح لنجاح «كل استراتيجية جادة تهدف إلى تحرير الأمة الإسلامية وتوحيدها.»^{٣٠} وبعبارة أخرى، فإن فكريتي تحرير فلسطين وإعادة تحكيم الإسلام في جميع مناحي حياة المسلمين متداخلتان مع بعضهما البعض بصورة وثيقة، وتحقيق إحداهما رهن بتحقيق الأخرى.

وعلى الرغم من أنها حركة سنية، تمزج حركة الجهاد الإسلامي بين القومية الإسلامية الفلسطينية مع تعاليم آية الله الخميني، الزعيم الشيعي للثورة الإسلامية في إيران؛ حيث يعتبر فتحي الشقاقي في مقال له بعنوان «الخميني: الحال الإسلامي والبديل» صدر خلال عام ١٩٧٩ الخميني الزعيم المحتذى لأنه يولي القضية الفلسطينية الأهمية التي تستحقها في الأيديولوجية الإسلامية لأول مرة في التاريخ المعاصر ولتسببه في هزيمة نكراء للغرب من خلال الثورة الإسلامية في إيران ولنجاحه في إقامة دولة إسلامية.

الهدف والإستراتيجية

تمثل سرايا القدس الأداة التي توظفها حركة الجهاد الإسلامي «في الجهاد العسكري ضد الأهداف والمصالح الصهيونية»^{٣١} وتحدد الحركة أهداف الكفاح المسلح على النحو التالي:

- «تحرير كامل فلسطين، وتصفية الكيان الصهيوني، وإقامة حكم الاسلام على ارض فلسطين، والذي يكفل تحقيق العدل والحرية والمساواة والشورى.
- تعبئة الجماهير الفلسطينية واعدادها اعدادا جهاديا، عسكريا وسياسيا، بكل الوسائل التربوية والتثقيفية والتنظيمية الممكنة، لتأهيلها للقيام بواجبها الجهادي تجاه فلسطين.
- استنهاض وحشد جماهير الامة الاسلامية في كل مكان، وحثها على القيام بدورها التاريخي لخوض المعركة الفاصلة مع الكيان الصهيوني.
- العمل على توحيد الجهود الاسلامية الملتزمة باتجاه فلسطين، وتوطيد العلاقة مع الحركات الاسلامية والتحررية الصديقة في كافة انحاء العالم.^{٣٢}

وتستهدف سرايا القدس في عملياتها العسكرية الجنود والمدنيين الإسرائيليين. ومن جانب آخر، تنتظر هذه المنظمة إلى الهجوم على المدنيين الإسرائيليين باعتباره خياراً قائماً ويأتي في إطار الرد على العمليات العسكرية التي تشنها القوات الإسرائيلية ضد الفلسطينيين:

«نحن لا نشجع على استهداف المدنيين إلا إذا أجبرنا الجيش الإسرائيلي على ذلك. إننا نفضل الدخول في نزاع عسكري خالص، ولكننا نضطر إلى الحياد عن ذلك بسبب أعمال العنف الواقعة على المواطنين الفلسطينيين»^{٣٣}

في هذه الأثناء، تعكف حركة الجهاد الإسلامي على إعادة النظر في توجيهها الاستراتيجي، لا سيما في ضوء فوز حماس في الانتخابات المحلية عام ٢٠٠٥ والانتخابات التشريعية عام ٢٠٠٦. وفي الحقيقة، تعتبر بوادر ذلك متفاوتة. فعلى الرغم من الموافقة الرسمية التي أبدتها حركة الجهاد للدخول في حالة التهدئة مع إسرائيل في شهر آذار/مارس عام ٢٠٠٥، نفذت سرايا القدس خمس عمليات تفجيرية في إسرائيل. وتفسر الحركة هذا الأمر بأنه يندرج في إطار مبدأ المعاملة بالمثل والرد على قيام إسرائيل باستهداف قادتها وكوادرها، وهو ما تنص عليه اتفاقية القاهرة الموقعة في آذار/مارس ٢٠٠٥: «إن الهدنة لا تعني النهاية؛ فلنا الحق

الجماعات المسلحة غير النظامية وحكم القطاع الأمني

في الرد إذا ما تعرضنا للهجوم من قبل الإسرائيليين. وهذا هو أحد الشروط التي تضمنها حوار القاهرة الذي تمخض عن الهدنة.^{٣٤} ومنذ مطلع عام ٢٠٠٦، كثفت سرايا القدس من إطلاق الصواريخ ضد الأهداف الإسرائيلية من قطاع غزة. ومن جهة أخرى، أبدى القادة السياسيون في الحركة استعدادهم للتوصل إلى تسوية في العديد من مناسبات.^{٣٥}

على مدى تاريخها، ما فتئت حركة الجهاد الإسلامي تكيل الانتقادات اللاذعة للسلطة الوطنية الفلسطينية وترفض الاعتراف بها. وعلى النقيض من حماس، لم تسعى إلى تحدي السلطة الفلسطينية وحركة فتح في المعترك السياسي الفلسطيني. وبالرغم من ذلك، خلفت الإجراءات القاسية التي اتخذتها السلطة الوطنية الفلسطينية ضد الحركة، من قبيل تلك التي أعقبت العمليات التفجيرية التي شنت خلال العقد التاسع من القرن الماضي داخل الخط الأخضر،^{٣٦} أثراً سلبياً قوياً على الحركة بالنظر إلى حجمها الصغير. ولذلك، يغلب الإنقسام على مواقف عناصر سرايا القدس حيال السلطة الوطنية الفلسطينية؛ ففي حين ينظر بعضهم إلى هذه السلطة باعتبارها مؤسسة فلسطينية تختلف عن غيرها من الأنظمة العربية، يتبنى البعض الآخر منهم موقفاً عدائياً منها ويرى فيها نظاماً سياسياً موالياً للولايات المتحدة وإسرائيل.^{٣٧}

القوة التي تتمتع بها سرايا القدس وتجهيزاتها وتكتيكاتها العسكرية

يتراوح عدد منتسبي سرايا القدس بين ١٠٠٠ و ٢٠٠٠ عنصر. ولكن تشير معظم التقديرات إلى أن عدد هؤلاء يقدر بـ ١٦٠٠ عنصر، غالبيتهم من الشباب الذين تتراوح أعمارهم من ١٨ إلى ٢٤ سنة. وباستثناء قطاع غزة، يمثل غالبية المنظمين في صفوف سرايا القدس لاجئين من المناطق الريفية. وخلال الانتفاضة الثانية، تمكنت سرايا القدس من تجنيد عدد كبير من عناصر فتح وأفراد الأجهزة الأمنية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، خاصة في شمال الضفة الغربية. وبخلاف كتائب عز الدين القسام، لا يخضع المنتسبون لسرايا القدس لبرنامج تربيوي صارم، بل يتلقون تدريبات أيديولوجية وعسكرية تعدّهم لتنفيذ العمليات الموكلة لهم.^{٣٨}

وعلى غرار كتائب القسام، تمتلك سرايا القدس بنادق هجومية من نوع M-١٦، و M-٤، و AK-٤٧، وقاذفات RPG، وقاذفات هاون، بالإضافة إلى صاروخ القدس الذي تنتجه محلياً والذي يشابه صواريخ القسام. كما سعت هذه السرايا إلى الحصول على صاروخ جراد (Grad) الروسي الصنع (والذي يصل مداه إلى ٢٠ كيلومتراً تقريباً ويزن رأسه ١٤ كيلو غراماً) من حزب الله. وتوظف سرايا القدس في عملياتها البنادق والهجمات التفجيرية والصواريخ. وقد أثبت هذا التنظيم صلابته

إزاء التدابير التي اتخذتها السلطات الإسرائيلية لقمعه وأثبت قدرة فائقة على الابتكار والتغيير في تكتيكاته.^{٣٩}

وتتخذ سرايا القدس من قطاع غزة وشمال الضفة الغربية، لا سيما في طولكرم و جنين، معقلاً لها. وقد عززت الانتفاضة الثانية من قوة هذا التنظيم. وفي أوج المواجهات مع الجيش الإسرائيلي، نفذت سرايا القدس العديد من العمليات المشتركة مع كتائب شهداء الأقصى وعدداً أقل من العمليات مع الجناح العسكري التابع لحماس، الذي تعتبره سرايا القدس منافساً لها.^{٤٠}

القيادة والإدارة

تنفذ سرايا القدس عملياتها عن طريق خلايا صغيرة ليس لها قيادة مركزية. ومنذ عام ٢٠٠٥، شنت إسرائيل حملة عسكرية قوية ضد هذا التنظيم وقتلت العديد من من قادته العسكريين كما اعتقلت عدداً آخر منهم في شمال الضفة الغربية وقطاع غزة. ومع ذلك، تمكنت سرايا القدس من استعادة عافيتها وحافظت على إمكانياتها العملية، وذلك من خلال استبدال الكوادر التي فقدتها بصورة سريعة نسبياً.

وتتخذ القيادة السياسية لحركة الجهاد الإسلامي - ولا سيما أمينها العام رمضان شلح ومجلس الشورى فيها الذي يتولى وضع سياستها - من دمشق مقراً له. أما داخل الأراضي الفلسطينية، فلا تمتلك الحركة بنية تحتية سياسية تناظر تلك القائمة في الخارج. ويمثل خالد البطش الناطق الرسمي بلسانها هناك. ويكتنف الغموض دور الجناح السياسي في الحركة في إدارة العمليات على الأرض. فعلى سبيل المثال، ينظر إلى العمليات التفجيرية التي واصلت سرايا القدس تنفيذها أثناء فترة التهدئة في جانب منها على أنه نتاج للإنقسامات والخلافات القائمة في أوساط قيادة الحركة حول الفوائد التي ستجنيها من تلك التهدئة.

وبعد نفي مؤسسي حركة الجهاد الإسلامي فتحي الشقاقي وعبد العزيز عوده إلى لبنان في عام ١٩٨٨، أقامت الحركة علاقات وطيدة مع حزب الله وإيران. بدعم يسره لها حزب الله، تمكنت الحركة من توسيع قاعدتها في مخيمات اللاجئين الفلسطينيين في لبنان. وعلى الرغم من وصفها كأداة من أدوات السياسة الخارجية التي توظفها إيران تجاه إسرائيل، تصر سرايا القدس توصف على أنها تشكل تنظيماً مستقلاً قائماً بذاته:

الجماعات المسلحة غير النظامية وحكم القطاع الأمني

«تؤمن سرايا القدس بالتعاون مع حزب الله وإيران، بالإضافة إلى التعاون مع منظمة الجهاد الإسلامي العالمية. فقد تلقينا الدعم من هذه الجهات، كما إن التعاون قائم بيننا على مختلف المستويات. ولكن ما يميزنا هو استقلالنا في عملياتنا. وبعبارة أخرى، لا تملك إيران تأثيراً على استراتيجيتنا وتكتيكاتنا.»^{٤١}

الموارد المالية

تعتبر إيران الممول الرئيسي لسرايا القدس. وفي المقابل، يتولى حزب الله تدريب عناصرها ومدّهم بالسلاح والإسناد اللوجستي. ولكن من الصعوبة بمكان تحديد مبالغ المساعدات المالية المقدمة لهذه السرايا بصورة دقيقة، حيث تتباين تقديرات بشأنها. ويشير أحد التقديرات في هذا الشأن أن هذا المبلغ يصل إلى نحو مليوني دولار سنوياً.

كتائب شهداء الأقصى

تشكل كتائب شهداء الأقصى الذراع العسكري لحركة التحرير الوطني الفلسطيني (فتح)، وهي إحدى القوى التي ساعدت على تأجيج الانتفاضة الفلسطينية الثانية. وقد برزت كتائب شهداء الأقصى إلى الوجود بُعيد اندلاع الانتفاضة الثانية في أيلول / سبتمبر عام ٢٠٠٠، وقد أسسها ثلة من نشطاء فتح في مخيم بلاطة للاجئين في مدينة نابلس. معظمهم من «خريجي» الانتفاضة الأولى. وتنسب الكتائب لنفسها مقتل مستوطن يهودي في أول عملية لها بالقرب من قرية الجلمه في الضفة الغربية في مطلع عام ٢٠٠١. كما تنظر الكتائب لنفسها باعتبارها «جناحاً حامياً للشعب الفلسطيني.»^{٤٢}

وقد تشكلت كتائب شهداء الأقصى استجابة لمطالب الرعيل الأول من نشطاء فتح الذين ساورهم القلق حيال فقدان حركتهم لشرعيتها وقاعدتها الشعبية لصالح حركتي حماس والجهاد الإسلامي في خضمّ الانتفاضة. ومع وجود القوة الدافعة والمهمة لها في نابلس ورام الله، سرعان ما انتشرت خلايا هذه الكتائب في كل من جنين وطولكرم وبيت لحم وقطاع غزة.^{٤٣} وفي مرحلة لاحقة، تحولت بعض هذه الخلايا إلى مليشيات تتركز حول بعض القادة المحليين، من قبيل كتائب الشهيد أبو الريش في المنطقة الوسطى بقطاع غزة وكتائب شهداء جنين في مخيم البريج للاجئين في القطاع. كما برزت على الساحة مجموعات ثانوية أخرى تحت لواء كتائب شهداء الأقصى في

قطاع غزة، من بينها كتائب المجاهدين، وكتائب الفتح الميين وكتائب فرسان العاصفة. وفي الواقع، يؤمّن تنظيم حركة فتح (وهو التنظيم السياسي للحركة الذي يضم في عضويته كبار عناصرها ورعيها الأول) معظم الموارد المالية لكتائب شهداء الأقصى.

الأيدولوجيا

تكنّ كتائب شهداء الأقصى الإخلاص والولاء للأيدولوجية التي تتبناها حركة فتح، والتي تتمثل في المواجهة مع إسرائيل كوسيلة لإقامة الدولة الفلسطينية. وتنظر الكتائب إلى الكفاح المسلح باعتبارها الأسلوب الأمثل لتحقيق أهدافها في إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة على تراب الضفة الغربية وقطاع غزة وعاصمتها القدس، وانسحاب إسرائيل من جميع المناطق التي احتلتها عام ١٩٦٧، وإخلاء كافة المستوطنات وضمنان حق العودة لجميع اللاجئين الفلسطينيين. كما يتعين أن تتمتع الدولة الفلسطينية المنشودة بالسيطرة السياسية والأمنية التامة على شعبها وإقليمها.^{٤٤} وبالإضافة إلى ذلك، تصف الكتائب نفسها بأنها تسير على خطى خلايا حركة فتح التي كانت ناشطة إبان الانتفاضة الفلسطينية الأولى، كالعاصفة وصقور فتح.

وتستند أيدولوجية كتائب شهداء الأقصى إلى توجه وطني فلسطيني يجانب التوجه الإسلامي. وهي بذلك تمثل تنظيماً علمانياً. غير أن الكتائب وظفت على مدى السنوات القليلة الماضية الخطاب الديني والرموز الدينية، كما شاطرت الفصائل الإسلامية مفهوم «الاحتلال الأمريكي-الإسرائيلي لفلسطين».^{٤٥}

الهدف والاستراتيجية

توظف كتائب شهداء الأقصى الأساليب العسكرية في سبيل تحقيق أهدافها في إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة. وبالمقارنة مع كتائب عز الدين القسام وسرايا القدس، أحجمت كتائب شهداء الأقصى عن إصدار بيانات بلاغية توضح فيها هدفها واستراتيجيتها، ويعود ذلك في جانب منه إلى أن الكتائب تحدد لنفسها الأهداف السياسية التي تتبناها حركة فتح.

وفيما يتعلق باستراتيجيتها، حصرت كتائب شهداء الأقصى أنشطتها في بادئ الأمر في استهداف الجنود والمستوطنين الإسرائيليين في الضفة الغربية وقطاع غزة. ومنذ بدايات عام ٢٠٠٢، اتجهت الكتائب نحو تنفيذ العمليات المسلحة ضد المدنيين داخل الخط الأخضر. غير أن كتائب الأقصى شهدت انقسامات وانشقاقات عديدة في صفوفها، مما يجعل الحديث عن استراتيجية موحدة تحكمها أمراً صعباً. ففي

الجماعات المسلحة غير النظامية وحكم القطاع الأمني

شهر آذار/ مارس من عام ٢٠٠٥، قبلت الكتائب بالتهديئة التي رعتها السلطة الوطنية الفلسطينية وأوقفت جميع عملياتها المسلحة. وبناءً على مبادرة محمد دحلان، رئيس الأمن الوقائي في قطاع غزة سابقاً ووزير الشؤون المدنية، باشرت الكتائب في دمج عناصرها في أجهزة الأمن الفلسطينية. ويشرح أحد نشطاء الكتائب البارزين هذا الأمر بقوله:

«الكتائب ملتزمة بسياسة السلطة الوطنية الفلسطينية التي تهدف إلى خلق البيئة المواتية لاستئناف عملية السلام وتجنب إعطاء إسرائيل الذرائع لمواصلة سياساتها الجائرة في قمع الفلسطينيين وسلطتهم.»^{٤٦}

ومن جانب آخر، تعتبر العلاقات القائمة بين كتائب شهداء الأقصى والسلطة الوطنية الفلسطينية التي تهيم عليها حركة فتح معقدة ويكتنفها الغموض. وعلى الرغم من أن مسؤولي فتح غالباً ما يرفضون الاعتراف بوجود جناح عسكري لحركتهم، يعتقد العديد من قادة الكتائب ومقاتليها على أن علاقة وثيقة تربطهم بفتح. وفي هذا السياق، يصف أحد كبار النشطاء في الكتائب هذه العلاقة على النحو التالي:

«إن علاقتنا مع السلطة الوطنية الفلسطينية طبيعية، ونحن على تواصل دائم مع الرئيس عباس للإطلاع على آخر المستجدات. وقد قامت السلطة الوطنية الفلسطينية باستيعاب الكتائب في أجهزتها الأمنية.»^{٤٧}

وبالإضافة إلى ما تقدم، كانت كتائب شهداء الأقصى تتعاون مع الجماعات المسلحة الإسلامية في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال الانتفاضة الفلسطينية الثانية.^{٤٨} وتضمن هذا التعاون تبادل المعلومات والخبرات الفنية إلى جانب تشكيل ما يعرف بـ'الخلايا المشتركة'. وعلى وجه العموم، وجدت الكتائب سهولة في العمل مع سرايا القدس لعدم وجود شروط أيديولوجية تحول دون ذلك. وفي بعض الأحيان، أقامت كتائب شهداء الأقصى علاقات طيبة مع كتائب عز الدين القسام. ومما سهل العمل المشترك بين الفصائل الفلسطينية بمختلف أطيافها النشطاء الذين تربطهم أواصر القرابة.

القوة التي تمتلكها كتائب شهداء الأقصى وتجهيزاتها وتكتيكاتها

يتألف قوام كتائب شهداء الأقصى من حوالي ٨٠٠ ناشط متفرغ. والعديد من هؤلاء الناشطين (مطلوبون) لقوات الأمن الإسرائيلية. كما تضم الكتائب ما يقرب من ٤,٠٠٠ ناشط ومناصر غير متفرغ. وينتمي العديد من عناصر الكتائب إلى شريحة الشباب - الذين تتراوح أعمارهم من ١٨ إلى ٢٤ سنة - من سكان المخيمات في الضفة الغربية

وقطاع غزة. ويعمل نحو ٣٠٪ من عناصر هذه الكتائب في الأجهزة الأمنية الفلسطينية التي تهيمن عليها حركة فتح، لا سيما في جهازي الأمن الوقائي والمخابرات العامة. ويشير قادة الكتائب إلى أنه كان يمكنهم بسهولة زيادة عدد أتباعهم لو كانوا يملكون الإمكانيات اللازمة.^{٤٩}

وكغيرها من الجماعات الفلسطينية المسلحة، تمتلك كتائب شهداء الأقصى بنادق هجومية من نوع M-١٦، وM-٤، وAK-٤٧ وقاذفات RPG. أما الصواريخ التي تنتجها الكتائب فهي صواريخ الأقصى التي تحاكي صواريخ القسام (والتي سميت تيمناً بالمسجد الأقصى في القدس) إلى جانب صواريخ العاصفة. وتستخدم الكتائب في عملياتها ضد الجنود والمدنيين الإسرائيليين الهجمات التفجيرية، والسيارات المفخخة، والبنادق والسكاكين بالإضافة إلى اعتماد تكتيك الخطف. كما تستهدف الكتائب في عملياتها العملاء المرتبطين بالمخابرات الإسرائيلية. ومن جانب آخر، أدخلت الكتائب العديد من التعديلات على تكتيكاتها العسكرية. ففي بداية الانتفاضة، لم تكن الكتائب تملك الإمكانيات التي تؤهلها لتنفيذ عمليات تفجيرية «احترافية» والتي كانت تتميز بها التنظيمات الإسلامية دون غيرها. ولذلك اقتصرت العمليات التي تنفذها كتائب شهداء الأقصى على إطلاق النار على الجنود والمستوطنين الإسرائيليين الذين يتنقلون على طرقات الضفة الغربية، بالإضافة إلى المدنيين داخل الخط الأخضر. وفي كانون الثاني/يناير من عام ٢٠٠٢، شرعت الكتائب في شن عمليات تفجيرية داخل إسرائيل واستخدمت في ذلك تكتيكات لم تكن مألوفة من قبل، من قبيل استخدام الشابات لتنفيذها.

القيادة والإدارة

تمثل هيكلية كتائب شهداء الأقصى شبكة فضاضة من الخلايا الموزعة في المدن الرئيسية بالضفة الغربية وقطاع غزة. وتتولى الخلايا - المعروفة بـ«الوحدات العسكرية» المسؤولية عن تنفيذ الهجمات وتوفير الأمن الداخلي لمجموعاتها. ويؤكد قادة الكتائب أن هذه الهيكلية التنظيمية المشكلة على هذا النحو أثبتت نجاعتها إزاء التدابير التي اتخذتها السلطات الإسرائيلية لتقويض هذا التنظيم:

«إن هيكلية الكتائب القائمة على تشكيل المجموعات المحلية الصغيرة شل قدرة الإسرائيليين على إلقاء القبض علينا؛ فقد كان التشكيل الهيكلي العسكري لحركة حماس أشبه بالوحدات العسكرية النظامية كان قاتلاً وكان يقود إلى كشف جميع أعضاء الخلية المخترقة في المنطقة التي تنشط فيها»^{٥٠}

الجماعات المسلحة غير النظامية وحكم القطاع الأمني

وتعزز هيكلية القيادة الفصفاة الطبيعية المحلية التي يتميز بها تنظيم كتائب شهداء الأقصى. وفي الواقع، لم يسبق أن خضعت الكتائب لقيادة وإدارة مركزيين أو موحدين، بل تتولى الخلايا نفسها اتخاذ القرارات العملياتية المطلوبة:

«لكل مجموعة أو خلية من خلايا الكتائب الحرية في اتخاذ القرارات بشأن المكان أو الزمان المناسبين لمهاجمة أهداف ملائمة أو ممكنة. فالقادة المحليون يملكون زمام هذا الأمر. وعندما يقوم الجيش الإسرائيلي باغتيال أحد القادة في الكتائب، تبادر أي مجموعة تمتلك الإمكانيات الملائمة بالرد. ولا تنتظر لتلك المجموعات قرار بذلك من أية جهة أخرى.»^١

وقد ادعت بعض المجموعات التابعة للكتائب في نابلس بأنها تشكل مركز قيادة مستقل لهذه الكتائب، ولكن هذه الادعاءات تسعى في نهاية المطاف للحصول على الشرعية أكثر من تعبيرها عن قيادتها الفعلية. ففي بداية الإنتفاضة، كان مروان البرغوثي، قائد حركة فتح في الضفة الغربية والذي تعتقله إسرائيل حالياً، يقدم بعض التوجيهات والدعم للكتائب، ولكنه لم يمارس أي قيادة فعلية عليها.

في الواقع، لم يكن لفتح كتنظيم أي سلطة على القرارات التي تتخذها كتائب شهداء الأقصى؛ بل على العكس من ذلك، فقد أضحت القيادة والإدارة في الكتائب وسيلة للحصول على المزايا المالية والمادية يمتنها بعض الأفراد في الأجهزة الأمنية الفلسطينية أو قادة حركة فتح، حيث هؤلاء القادة استخدموا الكتائب كوسيلة لكسب النفوذ السياسي. وعادةً ما يشكو قادة الكتائب من هذه الظاهرة:

«لقد تمكنا خلال فترة بسيطة من عام ٢٠٠١ من تشكيل قيادة مركزية للكتائب - من رفح جنوباً إلى جنين شمالاً - بهدف تنسيق النشاطات العسكرية والسياسية وتفادي الفوضى في هيكلية الكتائب وعملياتها. ولكن قادة الأجهزة الأمنية الفلسطينية وحركة فتح قوضوا جهودنا هذه. بل أستطيع أن أجزم بأن انقسامات فتح وانشقاقاتها كانت تنعكس دوماً على الكتائب.»^٢

وقد أدت الانقسامات التي شابته عملية اتخاذ القرارات والسمة المحلية التي اتخذتها الكتائب لنفسها إلى زيادة التدخل في حياة المواطنين الفلسطينيين الاجتماعية والاقتصادية، وذلك بعد أن اضطر أفرادها للعمل بصورة سرية بسبب التدابير التي نفذتها القوات الإسرائيلية عام ٢٠٠٢ ضد الكتائب؛ حيث أقدمت تلك القوات على اغتيال العديد من أبرز قادتها، من أمثال ناصر عويس ومحمود التيتي ورائد الكرمي، واعتقال عدد آخر منهم. وبذلك، تولى قادة أصغر من أولئك مواقع القيادة في الكتائب

وتورطوا في أعمال غير قانونية من أجل تأمين الموارد المالية الضرورية. ونتيجة لهذا الوضع، أصبح الغموض يكتنف الخط الفاصل بين المقاومة المسلحة والعمل الإجرامي. ففي عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٦ مثلاً، تورط عناصر من الكتائب في عمليات خطف أجنب في غزة.

الموارد المالية

تمتلك كتائب شهداء الأقصى العديد من الموارد المالية متنوعة. وحتى عام ٢٠٠٤، كان الرئيس الفلسطيني الراحل ياسر عرفات يتولى مد بعض مجموعاتها بالمال عن طريق فؤاد الشوبكي، أحد المسؤولين الماليين في السلطة الوطنية الفلسطينية والمستشار المقرب من الرئيس عرفات. ولكن مما تجدر الإشارة إليه أن هذه المساعدات المالية كانت تهدف إلى استمالة الكتائب والتحكم فيها، أكثر من مجرد تمكينها من تنفيذ عملياتها.^{٥٣}

ولما رفضت حركة فتح ضمان المال للكتائب بصورة منتظمة ومستدامة، كان لزاماً على الكتائب أن تبحث لها عن سبل أخرى لتوفير الأموال المطلوبة:

«كنا بحاجة إلى رعاية حركة فتح ودعمها، ولكن رموز الحركة تنصلت من مسؤوليتها في حربنا مع الإسرائيليين. وقد اضطرنا رفض الحركة إلى البحث عن مصادر تمويل خارجية لضمان استمرارية عملياتنا.»^{٥٤}

في بعض الحالات، كان مسؤولون من حركة فتح داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة وخارجها يؤمنون المال لمجموعات كتائب شهداء الأقصى من أموالهم الخاصة، ومثال هؤلاء منير مقدح (أبو حسن)، القائد العسكري لحركة فتح في صيدا بلبنان. وفي المقابل، كانت مجموعة أخرى من الكتائب، ولا سيما تلك الناشطة في شمال الضفة الغربية، تحصل على ما يلزمها من الأموال من حركة الجهاد الإسلامي وحزب الله وإيران. وقد أفضى هذا الدعم الخارجي إلى زيادة وتيرة العمليات التي تنفذها الكتائب بمختلف مجموعاتهما:

«لقد حصلت بعض مجموعاتنا على المال من إيران وحزب الله والجهاد الإسلامي. وفي الواقع، يمثل حزب الله حركة مقاومة نتقاسم معها لمحاربة العدو ذاته. فمن الطبيعي أن توفر كل من الحركات الثورية الإسناد للحركة الأخرى. ولكن ينبغي أن لا يؤثر ذلك على سياستنا. ولسوء الحظ، أرادت إيران وحزب الله منا أن نسير على نهجهم، حيث مارست المخابرات الإيرانية والحرس الثوري الإيراني الضغوط علينا وعلى حركة الجهاد الإسلامي

الجماعات المسلحة غير النظامية وحكم القطاع الأمني

لتنفيذ بعض العمليات. وكانوا يهددون بقطاع مساعداتهم المالية إن نحن لم ننفذ رغباته.^{٥٥}

وفي الصيف والخريف من عام ٢٠٠٥، تم إدراج عدد كبير من أفراد كتائب شهداء الأقصى ضمن كشوف الرواتب الخاصة بأجهزة الأمن التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

ألوية الناصر صلاح الدين

تشكل ألوية الناصر صلاح الدين الجناح العسكري للجان المقاومة الشعبية، وهي تتقاسم العديد من الخصائص مع كتائب شهداء الأقصى، مثل انحصار اتخاذ القرارات في أشخاص محددين، واعتمادها على الولاءات الشخصية وبساطة أيديولوجيتها. كما تمثل لجان المقاومة الشعبية مظلة تضم مسلحين من فصائل مختلفة، ويقع مقرها في غزة ولها تواجد ضئيل في الضفة الغربية. وقد أنشأ هذا التنظيم جمال أبو سمهدانة، المسؤول السابق في حركة فتح، في مطلع الانتفاضة الثانية، وهو من رفح جنوبي قطاع غزة.

الأيديولوجيا

نظراً للخلفية السياسية المتنوعة التي يحملها عناصرها، كان على لجان المقاومة الشعبية أن تضع مجموعة من المبادئ التي تشكل حداً أدنى من القواسم المشتركة بينهم. ويقول قادة هذه اللجان أنهم يفضلون الانخراط في العمل العسكري على الالتزامات الأيديولوجية.

«نحن لا نسعى في إطار تنفيذ عملياتنا اتباع أيديولوجية محددة، بل يتعين على كل مجاهد في لجان المقاومة الشعبية وجناحها العسكري، ألوية الناصر صلاح الدين، تنفيذ واجباته والتزاماته تجاه أمته ووطنه بغض النظر عن أيديولوجيته وانتمائه إلى تنظيم بعينه.»^{٥٦}

ويشكل الامتثال لتعاليم الإسلام المبدأ الرئيسي للجان المقاومة الشعبية: «نحن نؤمن بمصدر إرثنا، وتحمل عقيدتنا الإسلامية رسالة سماوية إلى الإنسانية جمعاء.»^{٥٧} ولكن التزام هؤلاء بالإسلام يعتبر التزاماً عاماً ويشكل حافزاً يدفعهم للإقدام على القتال وإعدادهم له من الناحية النفسية: «لقد أمدتنا النظرة الإسلامية للصراع مع إسرائيل بقوة الإيمان الذي يرفض الذل الذي يمارسه المحتل.»^{٥٨} وعلى النقيض من

حركة حماس، لا تعير لجان المقاومة الشعبية اهتماماً للقضايا الاجتماعية ولا تؤيد برنامجاً إسلامياً معيناً. كما أنها لا تضع الصراع مع إسرائيل ضمن إطار إسلامي على نحو حركة الجهاد الإسلامي: 'لا نقول أن الحرب بيننا وبين عدونا ستتحول إلى حرب دينية؛ فنحن لا نقاتل اليهود كونهم يهوداً، وإنما بسبب استيلائهم على أرضنا وغصبها'^{٦٩} وفي هذا السياق، ترى لجان المقاومة الشعبية أن الكفاح المسلح يشكل أولى مهامها، كما تنظر إلى المقاومة باعتبارها السبيل الوحيد الذي يفضي إلى إنهاء الاحتلال وتحرير كامل أرض فلسطين: 'إننا ندعم أي عمل من أعمال الجهاد على أي أرض محتلة وضد كل مغتصب استولى على أرضنا. إننا لا نفرق بين المناطق التي احتلت في عامي ١٩٦٧ و١٩٤٨'.^{٦٠}

الهدف و الاستراتيجية

لا تحدد لجان المقاومة الشعبية لنفسها أية أهداف تتعدى تحرير الوطن الفلسطيني، وقد حددت اللجان هذا الهدف في سياق الحالة الطارئة التي أفرزتها، وهي الانتفاضة الثانية. كما عملت هذه اللجان على جبهتين، تتمثل الأولى منهما في تعبئة الشعب الفلسطيني للكفاح المسلح من خلال ما تسميه «الجهاز الشعبي»، وتقوم الثانية على التدريب والعمليات العسكرية.^{٦١} وفي هذا الإطار، تهدف ألوية الناصر صلاح الدين إلى ترجمة مفهوم مظلة لجان المقاومة الشعبية إلى تعاون عملي مع المجموعات المسلحة الأخرى في الساحة الفلسطينية: «إننا موحدون في الميدان على المستويين الشعبي والعسكري».^{٦٢} ولذلك، تعمل ألوية الناصر صلاح الدين على تنسيق عملياتها مع كتائب عز الدين القسام بصورة وثيقة الصلة، إلى جانب سرايا القدس وإن بدرجة أقل. وهناك علاقات شخصية وطيدة بين عناصر من لجان المقاومة الشعبية وبعض أفراد الأجهزة الأمنية الفلسطينية كجهاز الأمن الوقائي، ولا سيما جنوبي قطاع غزة. وفي المقابل، تتسم علاقات هذه اللجان مع الأجهزة الأمنية بالتوتر في المناطق الأخرى من الأراضي الفلسطينية.

القوة التي تتمتع ألوية الناصر صلاح الدين وتجهيزاتها وتكتيكاتها العسكرية

يقدر عدد أفراد ألوية الناصر صلاح الدين بنحو ٥٠٠ فرد موزعين في المناطق الشمالية والوسطى والجنوبية من قطاع غزة. ويتشكل قوام هذه الألوية من مسؤولين سابقين في حركة فتح وأفراد من الأجهزة الأمنية، وعناصر من حركتي حماس والجهاد الإسلامي، بالإضافة إلى مقاتلين من الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين والجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين. وتعود العلاقات الشخصية القائمة بين مجموع هؤلاء الأفراد في تاريخها إلى الإنتفاضة الفلسطينية الأولى.^{٦٣}

الجماعات المسلحة غير النظامية وحكم القطاع الأمني

على غرار مثيلاتها من الجماعات المسلحة الفلسطينية، تمتلك ألوية الناصر صلاح الدين بنادق هجومية من نوع M-16، وM-4، وAK-47 وقاذفات RPG، بالإضافة إلى قاذفات الهاون. كما تتعزز الألوية بصواريخ الناصر التي تحاكي صواريخ القسام. وتشتمل تكتيكات ألوية الناصر صلاح الدين على استخدام البنادق وإطلاق قذائف الهاون والصواريخ ضد الجنود والمدنيين الإسرائيليين، وعلاوة على ذلك، تتمتع الألوية بخبرة طويلة في مجال استخدام العبوات الناسفة المصنعة محلياً؛ وقد تمكن أفرادها من تدمير ثلاث دبابات إسرائيلية من نوع (ميركافا) بواسطة عبوات ناسفة زُرعت على جوانب الطرق في قطاع غزة. كما أثبتت ألوية الناصر صلاح الدين قوة ضاربة في وجه العملاء والمعارضين المحليين، وتبنت المسؤولية عن قتل موسى عرفات، ابن أخ الرئيس الراحل ياسر عرفات ومدير الاستخبارات العسكرية في شهر أيلول / سبتمبر ٢٠٠٥. وبالإضافة إلى ذلك، تذكر بعض التقارير أن الألوية اضطلعت بتفجير قافلة الدبلوماسيين الأمريكيين في شمال قطاع غزة في تشرين الأول / أكتوبر من عام ٢٠٠٣.

القيادة والإدارة

لألوية الناصر صلاح الدين هيكلية قيادية تتركز في قائدها، حيث كانت تعمل وفقاً للأوامر التي يصدرها لها مؤسسها جمال أبو سمهدانه، الذي اغتالته إسرائيل عام ٢٠٠٦ كما اغتالت أبو يوسف القوقا الذي خلفه في منصبه. ومما يشاع أن الألوية تخضع لتأثير كتائب عز الدين القسام ونفوذها، وأنها كانت تشن العمليات المسلحة بالنيابة عنها أثناء فترة التهدة، بيد أن دليلاً حاسماً لا يقوم على إثبات هذا الأمر.

الموارد المالية

تؤمن ألوية الناصر صلاح الدين الأموال التي تحتاجها من خلال النشاطات غير القانونية التي تنفذها، بالإضافة إلى المساعدات الخارجية. وفي هذا السياق، يعمل الأفراد المنضون تحت راية الألوية في مجال تهريب البضائع والأسلحة والذخائر من مصر إلى قطاع غزة عبر الأنفاق الممتدة تحت حدود القطاع مع مصر أو عبر البحر الأبيض المتوسط. كما تتلقى الألوية التمويل من الفصائل الفلسطينية الأخرى والجهات الخارجية كحزب الله وإيران.

التعامل مع الجماعات المسلحة غير النظامية

التحدي الذي تفرضه هذه الجماعات أمام حكم القطاع الأمني؟

لقد أحرزت الجماعات الفلسطينية المسلحة غير النظامية منذ اندلاع الإنتفاضة الثانية قدراً متزايداً من التآلق السياسي، ويعود ذلك في جانب رئيسي منه إلى اضمحلال قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على ضبط النظام العام وبسط سلطان القانون. ونتيجة لهذا الفراغ الأمني، برزت العديد من المجموعات المحلية على الساحة الفلسطينية. ومما زاد من حدة هذا الوضع وسرع من تعزيزه السياسة التي تنتهجها السلطات الإسرائيلية في تقطيع أوصال الوطن الفلسطيني الواحد وعزل مناطقه في كتونات منفصلة عن بعضها البعض. وفي ظل هذا الوضع، أضحت لغة القوة السياسية تحتكم إلى البنادق والمال، وليس إلى الأيديولوجية المرعية.

ووفقاً لهذه الواجهة، فقد أصبحت الجماعات المسلحة غير النظامية تشكل جزءاً لا يتجزأ من حكم قطاع الأمن في فلسطين. وبحسب لاستطلاع الذي أجراه مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على على القوات المسلحة والمعهد العالي لدراسات التنمية في جامعة جنيف، يولي الفلسطينيون ثقة أكبر في الجماعات المسلحة غير النظامية من تلك التي يعولونها على أجهزتهم الأمنية. وبموجب هذا الاستطلاع، أحرزت كتائب عز الدين القسام وكتائب شهداء الأقصى أعلى مستويات من ثقة المواطنين في الأراضي الفلسطينية؛ فقد أبدى ما نسبته ٣٤٪ ممن استطلعت آراؤهم ثقتهم المطلقة في كتائب القسام، في حين أشار ٢٩٪ منهم أن يولون ثقتهم لكتائب الأقصى. وفي المقابل، لم تتجاوز نسبة ثقة المواطنين ٢١٪ في جهاز الشرطة المدنية و١٨٪ في جهاز الأمن الوقائي.^{٦٤}

على الرغم من النظرة الإيجابية التي يوليها جمهور المواطنين الفلسطينيين للجماعات المسلحة غير النظامية، فإن وجودها خارج إطار السلطة الوطنية الفلسطينية يفرض على هذه السلطة العديد من التحديات السياسية والاجتماعية. ففي المقام الأول ومن الناحية المؤسساتية، تعمل الجماعات المسلحة غير النظامية على تقويض ما تبقى من شرعية للسلطة الوطنية الفلسطينية. ففي بعض المناطق الخاضعة لسيطرة السلطة الفلسطينية، أضحت استخدام القوة حكراً على الجماعات المسلحة التي لا تحتكم إلى نظام محدد في عملها والتي تعمل بصفقتها حكومات محلية موازية للسلطة نفسها. وزيادة على ذلك، تقع هذه الجماعات فريسة تحكم بعض أصحاب النفوذ أو الأطراف الخارجية التي تسعى لتحقيق مصالحها الخاصة على حساب المصلحة العامة الفلسطينية. وإذا ما قدر لهذا الوضع أن يستمر، فلنا أن نتخيل سيناريو آخر على

الجماعات المسلحة غير النظامية وحكم القطاع الأمني

غرار النمط الصومالي، حيث تتقوض السلطة المركزية للدولة وتترك الساحة لأمرء الحرب الذين يتصارعون على مراكز القوة والموارد المالية. وتشير مختلف المستجدات التي حصلت في ربيع عام ٢٠٠٦ إلى انحدار الوضع نحو هذا الاتجاه، وما المواجهات العنيفة التي اندلعت في قطاع غزة بين جهاز الأمن الوقائي وكتائب عز الدين القسام سوى مثال على ذلك.

على الرغم مما تتمتع به الجماعات المسلحة الفلسطينية غير النظامية بقاعدة جماهيرية وشرعية واسعتين، صارت هذه الجماعات تجمع إلى أعمالها العسكرية التدخل في الشؤون الاجتماعية للمواطنين الفلسطينيين. ومن الأمثلة على هذا الوضع الغريب أن تلك الجماعات أصبحت تشارك في حل الخلافات والبث في المنازعات الناشئة بين المواطنين. وبغض النظر عن الفوائد المحدودة التي يستتبعها هذا الوضع، فلا ينفك الحد الفاصل بين المقاومة والقانون والنظام والنشاطات الإجرامية غير محدد المعالم وغامضاً. وفي هذا السياق، يمكننا الإشارة إلى العديد من أعمال الابتزاز والاعتداءات المسلحة ونهب الممتلكات التي تورطت فيها تلك الجماعات المسلحة غير النظامية.

وفي معظم الأحيان، كانت النشاطات التي تقدم عليها الجماعات المسلحة غير النظامية تلحق الأذى والضرر بجمهور المواطنين الفلسطينيين بصورة مباشرة، وذلك من خلال استخدام السلاح والمتفجرات في غير موضعها أو سوء توجيه الصواريخ التي تطلقها نحو الأهداف الإسرائيلية. كما إن تلك الأعمال تلحق الضرر بالفلسطينيين بصورة غير مباشرة من خلال استثارة العمليات العسكرية الإسرائيلية التي تلحق الأذى بالمواطنين في المناطق التي تنفذ فيها. وعلاوة على ما تقدم، عززت هذه الجماعات المسلحة غير النظامية من انتشار ظاهرة انتشار الأسلحة في أوساط المجتمع الفلسطيني.

وأخيراً، خلفت العمليات التي تنفذها الجماعات المسلحة غير النظامية أثراً مباشراً على 'عملية السلام'، أو ما تبقى منها على أضعف الإيمان؛ حيث وضعت العمليات المسلحة التي لم تفتأ الفصائل الفلسطينية على شنها - من قبيل إطلاق الصواريخ من قطاع غزة أو تنفيذ العمليات التفجيرية ضد المدنيين داخل الخط الأخضر - السلطة الوطنية الفلسطينية في موقف لا تكاد تحسد عليه أمام المجتمع الدولي، مما وفر لإسرائيل الأرضية المناسبة للدعاء بعدم وجود شريك فلسطيني يمتلك الإرادة أو القدرة على تفكيك ما تسميه 'البنية التحتية للإرهاب'.

الخيارات الاستراتيجية

بصرف النظر عن نظرة الفلسطينيين إلى الجماعات المسلحة غير النظامية ونشاطاتها، فمن المنطقي أن نفترض أن المرحلة الحالية التي تشهد تفتتاً سياسياً ومؤسساتياً في السلطة الوطنية الفلسطينية لا تحقق بأي حال من الأحوال تطلعات الفلسطينيين نحو بناء دولتهم المستقلة. فإذا ما أراد الفلسطينيون بناء مؤسسات قوية وفاعلة، فعليهم التوافق حول مستقبل الجماعات المسلحة غير النظامية من الناحيتين السياسية والتنظيمية. ونحن لا نستطيع في هذا المقام استبعاد خطورة السياسات الإسرائيلية والعقبات التي يسببها تواصل الاحتلال لأي شكل من أشكال الحكم الذي يتمتع به الفلسطينيون. وإذا ما ارتأى الفلسطينيون أنهم يرغبون في مؤسسة أي من المكتسبات التي جنوها منذ إطلاق العملية السلمية في أوسلو، فهم لا يستطيعون تجاهل تعزيز مركز السلطة الوطنية الفلسطينية باعتبارها السلطة المركزية التي تحكم الأراضي الفلسطينية.

وإذا ما كان للفلسطينيين أن يقرروا معالجة مسألة الجماعات المسلحة غير النظامية، فأمامهم ثلاثة خيارات: نزع سلاحها قسراً، أو نزع سلاحها طوعاً، أو دمجها في أجهزة الأمن الفلسطينية.

الخيار الأول: إجبار الجماعات المسلحة غير النظامية على ترك سلاحها: قد دأبت الأطراف الإقليمية والدولية على تأييد نزع أسلحة الجماعات المسلحة الفلسطينية غير النظامية بالقوة، وعملت فوق ذلك على دعم الفلسطينيين الذين يشاطرونها هذا التوجه. وفي العادة، يركز هذا الخيار على الجماعات الإسلامية، ويستدعي من قوات الأمن الفلسطينية العمل على تنفيذه.

ولكن بعد أن أفضت المواجهات المسلحة التي نشبت بين حركتي فتح وحماس في قطاع غزة إلى هزيمة قوات الأمن التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية واستيلاء حماس على مقاليد السلطة فيها، لم يعد مثل هذا التوجه ذو جدوى. فقد بان للملأ أن الجناح العسكري في حركة حماس يتمتع بقدر أفضل من التدريب والتجهيز والتنظيم من القوات الأمنية الرسمية، وذلك على الرغم من جميع التدريبات والتجهيزات التي توفرت لجهاز الحرس الرئاسي وقوات الأمن الوطني وجهاز الأمن الوقائي. ففي الواقع، يعمل أفراد كتائب القسام بدوافع ذاتية قوية ويتمتعون بمستوى عال من المعنويات. وبالإضافة إلى ذلك، تمكنت الجماعات الإسلامية، ولا سيما حركة حماس، من اختراق الأجهزة الأمنية الفلسطينية الرسمية والوصول إلى ضباطها من ذوي الرتب العسكرية الدنيا والمتوسطة.

الجماعات المسلحة غير النظامية وحكم القطاع الأمني

في هذا السياق، تحمل الصراعات التي اندلعت خلال عام ٢٠٠٧ في قطاع غزة في طياتها دلالات حول ما يمكن أن يكون عليه الوضع لو حاولت الأجهزة الأمنية الفلسطينية نزع أسلحة الجماعات الإسلامية. فبالنظر إلى ما حصل في القطاع وقوة حماس المتصاعدة، فقد يتردد القادة الفلسطينيون في تكرار هذه التجربة المريرة في الضفة الغربية، وذلك على الرغم من أن ميزان القوة فيها يرحج لصالح قوات الأمن التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، والتي تهيمن عليها حركة فتح في ذات الوقت. وأياً كان الأمر، قد ينظر الرأي العام في العالم العربي إلى مثل هذه الخطوة على أنها من تحريض إسرائيل والولايات المتحدة.

علاوةً على ما تقدم، فمن غير المرجح أن يطال إجراء السلطة الوطنية الفلسطينية في نزع أسلحة الجماعات المسلحة غير النظامية بالقوة العديد من الجماعات التي تنضوي تحت راية كتائب شهداء الأقصى، وذلك لأنها ترتبط مع حركة فتح والعديد من عناصرها يعملون في أجهزة الأمن الفلسطينية في ذات الوقت. والأدهى من ذلك أن الجماعة هي نفسها التي تدخلت في الحياة اليومية للمواطنين الفلسطينيين أكثر مما فعلته كتائب عز الدين القسام وسرايا القدس اللتان تشتهران بانضباطهما.

الخيار الثاني: ترك المجال للجماعات غير النظامية للتخلي عن أسلحتها طوعاً؛ حيث تقوم الجماعات المسلحة باتخاذ قرار بترك أسلحتها وتفكيك أنفسها. ومن السهل علينا في هذه الحالة أن نتصور عدم إمكانية نجاح هذا الخيار على أرض الواقع لعدد من الأسباب. أولها أن أياً من الجماعات المسلحة الفلسطينية لن تقدم بأي حال من الأحوال على التخلي عن «سلاح المقاومة» مع علم الجميع بأن الصراع مع إسرائيل لما يأت بعد على نهايته. وأي أي خطوة من هذا القبيل ستفهم لا محالة على أنها استسلام للعدو وتقويض لروح «صمود المقاومة» الفلسطينية العتيدة. وبالإضافة إلى ذلك، فقد أثبتت المستجدات الأخيرة، ولا سيما حملة الاعتقالات والاعتقالات التي لا تزال قوات الاحتلال الإسرائيلية تشننها ضد الفلسطينيين مع تجربة الهدنة في ٢٠٠٣ التي لم تبصر النور، للجماعات الإسلامية أن الأعمال الحربية الإسرائيلية لا تنفك متواصلة ضدها.

والمسألة الأخرى التي يتعين أخذها بالحسبان في هذا الشأن أن المصالح التنظيمية لا تساعد على حث الجماعات غير النظامية لنزع أسلحتها بنفسها. فبالنسبة للتنظيمات الإسلامية، لا يختلف قيامها بتفكيك أجنحتها العسكرية بذاتها عن تخليها عن ورقتها السياسية المهمة وأداة تعبئتها الرئيسية. وقد يعني هذا الأمر كذلك فقدان تلك الجماعات لمصادر تمويلها الخارجية التي تحصل عليها من أطراف لهم مصلحة في ان يطول أمد

النزاع. ومن جانب آخر، تضم كتائب شهداء الأقصى ولجان المقاومة الشعبية تحت رايتها العديد من الأفراد الذين يشكل عملهم المسلح في هاتين الجماعتين مصدر دخلهم الوحيد. زد على ذلك أن بعض قادة الأجهزة الأمنية من ذوي الرتب العسكرية المتوسطة والعالية قد وجدوا أن 'اقتصاد الحرب' يدرّ عليهم فوائد مالية لم يكونوا يحلمون بها. وبناءً على التزاماتها الأيديولوجية، ترى بعض الجماعات المسلحة الفلسطينية، ولا سيما سرايا القدس وكتائب عز الدين القسام، من واجبهما المحتم مواصلة الكفاح المسلح ضد إسرائيل.

الخيار الثالث: دمج الجماعات المسلحة في أجهزة السلطة الفلسطينية: يعني دمج الجماعات المسلحة غير النظامية في الأجهزة الأمنية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية إلى جانب تسريح بعض أفرادها انضمام أفراد تلك الجماعات إلى الأجهزة الأمنية أفراداً أو جماعات. وفي المقابل، يتوجب توفير مصادر رزق لغير الراغبين منهم في الانضمام لصفوف القوات الأمنية الرسمية.

ويجب أن يشتمل إنفاذ عملية من هذا القبيل على توفر عوامل سياسية وفنية. وفي هذا الإطار، تعتبر معالجة الأسباب الحقيقية للصراع القائم وخلق أفق سياسي للجماعات المسلحة غير النظامية شرطين أساسيين وعمامين لنزع سلاح تلك الجماعات. وفي الواقع، فإن هذين الشرطين مغيبان في السياق الفلسطيني ولا يتوقع تحققهما في المستقبل المنظور. فقد أعلنت إسرائيل عن عزمها مواصلة إنفاذ استراتيجيتها أحادية الجانب. إن ما يمكن تحقيقه في هذه المرحلة يتمثل في انضواء الجماعات المسلحة غير النظامية تحت راية النظام السياسي الفلسطيني بصورة رسمية وإشراكها في المؤسسات الوطنية، ولا سيما في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية. ويستدعي إنجاز هذا الأمر إجراء مباحثات مستفيضة تركز على المستقبل السياسي لأفراد تلك الجماعات، بالإضافة إلى التوصل إلى إجماع حول تحديد مفهوم الأمن الفلسطيني.

وقد تبنت الجماعات المسلحة غير النظامية مواقف متباينة بشأن مسألة اندماجها السياسي في أروقة السلطة الوطنية الفلسطينية. بل بات من الواضح أن حركة حماس قد شهدت أهم تغيير على هذا الصعيد، وذلك إذا ما نظرنا إلى موقفها الراض للمشاركة في عملية أوّسلو. فعقب الانتخابات التشريعية التي جرت عام ٢٠٠٦، لم تصبح حماس جزءاً من السلطة الفلسطينية فحسب، وإنما تبوّأت موقع الإدارة والسلطة على كثير من مؤسساتها. فبدأت ذي بدء، التزمت حماس بالتهدئة، ثم عرضت الدخول في هدنة طويلة مع إسرائيل بعدما تسلمت مسؤولياتها في الحكومة

الجماعات المسلحة غير النظامية وحكم القطاع الأمني

الفلسطينية.^{٦٥} وفي المقابل، من المرجح أن تسلك لجان المقاومة الشعبية سلوك حماس بسبب قربها السياسي والاجتماعي منها.

أما حركة الجهاد الإسلامي، فهي تتخذ موقفاً يشوبه التردد. فمن جانب، تعكف الحركة على إعادة تقييم موقفها من مسألة الاندماج السياسي في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية؛ وفي حين لم تشارك الحركة في الانتخابات التشريعية لعام ٢٠٠٦، فهي لم تمنع مؤيديها من الإدلاء بأصواتهم فيها. وعلى أرض الواقع، قد لا يشكل اندماج حركة الجهاد في منظمة التحرير الفلسطينية أيسر مما عليه الحال بالنسبة لحماس لأن الجهاد لا يعتزم الدخول في مواجهة مع حركة فتح على المستوى السياسي. وقد يسهم التأييد الذي تحظى به حركة الجهاد الإسلامي في أوساط الشعب الفلسطيني والذي ازدادت وتيرته جراء الأزمة التي نشبت بين حركتي حماس وفتح خلال عام ٢٠٠٦ في تعديل موقفها تجاه السلطة الوطنية الفلسطينية بصورة ما.

ومن جانب آخر، تختلف كتائب شهداء الأقصى في هذا السياق بعض الاختلاف عن الجماعات المسلحة غير النظامية الأخرى؛ فهي تمثل موقف أحد الأطراف السياسية الرئيسية وهي حركة فتح. كما إن الكتائب أقرب في تنظيمها لتنظيم مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية وتبدي قبولاً سلساً للحوافز المادية المقدمة لها. والمشكلة التي نواجهها بالنسبة للكتائب تتمثل بضمان التزامها بالاتفاقيات السياسية بسبب هيكلتها اللامركزية في اتخاذ القرارات إلى جانب التجاذبات التنافسية فيها.

وعلى المستوى العملي، يجب أن تركز العملية المذكورة على دمج أفراد الجماعات المسلحة غير النظامية في مختلف الأجهزة الأمنية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية بصورة منظمة. ويشمل هذا الأمر تدريب هؤلاء الأفراد و/أو تأهيلهم وصرف رواتب مناسبة تقيم أودهم وتضبط أسلحتهم أو نقلها. وفي المقابل، يمكن توفير فرص ملائمة لتدريبهم أو تعليمهم أو مساعدتهم في إيجاد فرص عمل لهم لمن لا يرغب من أفراد تلك الجماعات في الانضواء تحت إمرة الأجهزة الأمنية.

ولكي يحالف النجاح هذه العملية، يتعين تجنب تسييس أجهزة الأمن الفلسطينية؛ فطالما ظلت حركة فتح تواصل إحكام سيطرتها على الأجهزة الأمنية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية وظل الفلسطينيون ينظرون إلى هذه الأجهزة باعتبارها غير مهنية وحزبية، ستزيد فرص حركة حماس في الإبقاء على قوتها التنفيذية التي تعمل كجهاز أمني يخضع لإشرافها دون غيرها.

وقد تثبت التجارب التي جرت في الماضي لدمج أفراد الجماعات المسلحة فائدتها في السياق الفلسطيني. ففي عام ٢٠٠٥، أمر الرئيس الفلسطيني محمود عباس بدمج أفراد كتائب شهداء الأقصى في أجهزة الأمن الرسمية في السلطة الوطنية الفلسطينية. كما تم إعداد برامج خاصة بتأهيل هؤلاء، بالإضافة إلى إدراج أسمائهم في كشوف الرواتب الرسمية، بحيث أصبحت مخصصات شهرية تصرف لهم، وذلك بغض النظر عن العدد القليل الذي يعمل في صفوف القوات الأمنية في الأصل.

ومن جانب آخر، أبدت حركة حماس بعض المرونة على مدى السنوات القليلة الماضية. فمذ عام ٢٠٠٥، لم تفتقر الحركة عن الدعوة إلى إنشاء جيش فلسطيني يضم جميع الفصائل الفلسطينية ضمن مؤسسة أمنية واحدة. وفي عام ٢٠٠٣، تم دمج أفراد من حماس في أجهزة الأمن الفلسطينية في محافظة الخليل بالضفة الغربية بصورة مؤقتة. وفي هذا السياق، قد تساعد صلات القرابة والعلاقات الشخصية التي تربط بين أفراد مختلف الفصائل المسلحة وبين هؤلاء الأفراد وعناصر أجهزة الأمن الفلسطينية على تسهيل أخراج هذه العملية إلى النور. ولم يكن الهدف من إنشاء القوة التنفيذية يقتصر على ردع الضغوط التي تشكلها حركة فتح فحسب، وإنما كان من بين الأهداف الأخرى لتشكيلها توفير فرص عمل لأعضاء كتائب القسام الذين لم يشاركوا في عمليات مسلحة منذ شهر آذار/مارس من عام ٢٠٠٥. ويمكن النظر إلى تشكيل هذه القوة التنفيذية كخطوة أولى خطتها حركة حماس نحو إعادة توجيه إمكانياتها العسكرية من خط المقاومة إلى مهام المحافظة على القانون والنظام، وقد تشكل في حد ذاتها مدخلاً إلى إنفاذ نزع سلاح الجماعات غير النظامية على المدى الطويل.

ومن بين الخيارات القائمة، يمكن التفكير ملياً بالشروع في عملية الدمج عند توفر الظروف السياسية والاقتصادية الملائمة لتنفيذها. وحتى حين توفر مثل هذه الظروف، تحمل هذه العملية في طياتها الكثير من المخاطر؛ فقد تتفاقم المشاكل التي تكتنف هيكلية القيادة والإدارة المفككة في السلطة الوطنية الفلسطينية بسبب الضغوط التي تفرضها مختلف الثقافات التنظيمية المتضاربة التي تتبناها الجماعات غير النظامية وتوجهات أفرادها المتباينة تجاه الانضباط المطلوب منهم. وزيادةً على ذلك، فقد يعمل أفراد الجماعات الإسلامية التي تندمج في أجهزة الأمن التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية على بث الفكر الراديكالي في أوساط هذه الأجهزة وإثارة التوتر فيها. وقد يدفع هذا الأمر إسرائيل إلى استهداف السلطة الوطنية الفلسطينية والبنية التحتية الخاصة بقطاعها الأمني مرة أخرى. ومن جانب آخر لا يقل أهمية عما سلف، ليس من الواضح كيف ستتحمل السلطة الوطنية الفلسطينية الأعباء المالية الناجمة عن دمج أعداد كبيرة

الجماعات المسلحة غير النظامية وحكم القطاع الأمني

من المسلحين في أجهزتها الأمنية، وذلك في ظل غياب العائدات الداخلية والمساعدات التي تقدمها الدول المانحة. ومن الصعوبة بمكان الحصول على هذه المساعدات إن نظرت الدول المانحة إلى عملية الدمج الجارية باعتبارها تمويلًا للإرهابيين وأخيرًا، فمن شأن الوضع الاقتصادي المتردي في الأراضي الفلسطينية عدم ضمان توفر دخل ثابت للأعداد الكبيرة من أفراد الجماعات غير النظامية المسرحين.

النتيجة

منذ صيف عام ٢٠٠٧، يكتنف الغموض توقعات التوصل إلى إجماع فلسطيني شامل حول معالجة مسألة الجماعات المسلحة غير النظامية. ومن الناحية الإيجابية في هذا الموضوع، أظهرت أكبر الجماعات الفلسطينية المسلحة، وهي حركة حماس، مرونة سياسية وعسكرية عالية على مدى العامين المنصرمين. كما أن الفوز الساحق الذي حققته الحركة في الانتخابات التشريعية يتيح فرصة مهمة لتعزيز هذه المرونة واستدامتها. وفي هذا السياق، يتضمن التاريخ الكثير من الأمثلة التي تثبت أن اندماج الجماعات المسلحة في العملية السياسية يدفعها إلى تعديل سلوكها، ولا سيما يتعلق بالجوء للعنف. ولذلك، فليس من المستغرب أن نرى حماس توقف جانباً عدد لا يستهان به من عملياتها المسلحة وتعرض وقفاً طويلاً لإطلاق النار مع إسرائيل في أكثر من مناسبة.

أما من الناحية السلبية، تمخض فوز حماس وردة الفعل التي أبدتها حركة فتح عن توتر شديد على المستوى المحلي. خاصة على مستوى قادة الحركتين وبين أنصارهما. وكانت الولايات المتحدة وإسرائيل بمساندة الاتحاد الأوروبي إلى تنفيذ استراتيجياتها بشأن تغيير نظام الحكم في فلسطين بهدف إقصاء حماس عن موقع السلطة. وقد شلت هذه التدخلات الخارجية السافرة والمقاطعة الاقتصادية التي فرضها المجتمع الدولي على الحكومة الفلسطينية من قدرة حماس على الاضطلاع بمهامها في الحكم، بل وثنت الحركة عن الإقدام على حل جناحها العسكري أو دمجها في أجهزة الأمن الرسمية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية. ومن جهة أخرى، عملت المصادر الجديدة التي توفرت لكثائب شهداء الأقصى في هذه الأثناء على تعزيز دورها على الساحة الفلسطينية.

والسابق لأوانه الوقوف على الاتجاه الذي تسير فيه هذه القوى المحركة في المستقبل المنظور، وكيف ستؤثر على الجماعات المسلحة غير النظامية. وفي جميع الأحوال، لا

يزال من غير الواضح ما إذا كانت تلك القوى ستعزز من ظاهرة التفكك التي تعيشها المؤسسات الفلسطينية واستشراء ظاهرة أمراء الحرب، واللتين توفران موطئ قدم لتنظيم القاعدة في الساحة الفلسطينية. ومن غير الواضح كذلك ما إذا كانت الحركة الوطنية الفلسطينية لا تزال تملك ما يكفيها من القوة للتوصل إلى الإجماع المنشود. وأياً كان الأمر، فقد بات من الثابت أن الفرصة التي توفرت بوصول حركة حماس إلى سدة الحكم في السلطة الوطنية الفلسطينية أضحت تتلاشى بصورة متسارعة.

الهوامش

- ١ يمكن فهم الأجهزة الأمنية النظامية على أنها تضم جميع الأجهزة التي تمتلك التفويض الرسمي باستخدام القوة ضمن إطار الدولة. وهي تتضمن القوات المسلحة، والشرطة، والقوات العسكرية التي تضم المدنيين، وقوات الدرك، وأجهزة المخابرات المدنية والعسكرية وحرس الحدود. أما الجماعات المسلحة غير النظامية فتشمل جيوش التحرير، والمقاتلين، والمليشيات التابعة للأحزاب السياسية، والمليشيات الخاصة، بالإضافة إلى شركات الأمن الخاصة.
- ٢ نظراً لإمكاناتها العسكرية المحدودة، لا نشير في سياق هذا الفصل إلى كتائب الشهيد أبو علي مصطفى، الجناح المسلح التابع للجبهة الشعبية لتحرير فلسطين، وكتائب المقاومة الوطنية، الجناح المسلح الخاص بالجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين.
- ٣ تشير حرب السكاكين إلى الحملة التي نفذها نشطاء من حركة حماس في خريف عام ١٩٩٠، والتي استهدفوا فيها قتل الجنود والمدنيين الإسرائيليين طعناً بالسكاكين. وجاءت هذه الحملة رداً على مقتل ٢٢ فلسطينياً في المسجد الأقصى في شهر تشرين الأول/أكتوبر عام ١٩٩٠ على يد قوات الجيش الإسرائيلي.
- ٤ اغتالت القوات الإسرائيلية الشيخ صلاح شحاده في عام ٢٠٠٢.
- ٥ ومع ذلك، فمن المهم لنا أن نشير إلى أن حماس كحركة تقدم العمل الاجتماعي والسياسي على الفكر الديني. فهي، مثلاً، لا تولي ذات القدر من الأهمية للتفكير في المجالات المعرفية الدينية على نحو ما تركز عليه حركة الجهاد الإسلامي.
- ٦ أنظر خالد حروب (حماس: الفكر والممارسة السياسية)، معهد الدراسات الفلسطينية، واشنطن، ٢٠٠٠، ص. ٤٣ - ٦٨.
- ٧ الميثاق: برنامج حركة المقاومة الإسلامية (حماس)، المادة ١١.
- ٨ المذكرة التمهيدية لحركة المقاومة الإسلامية (حماس)، ص. ٥.
- ٩ المصدر السابق.
- ١٠ المصدر السابق.
- ١١ المصدر السابق.
- ١٢ البيان الدوري رقم (١٠) الصادر عن حركة حماس يوم ١٢ آذار/ مارس ١٩٨٨.
- ١٣ في هذا الإطار، نتحدث حركة حماس عن «تحرير فلسطين وعودة الشعب الفلسطيني إلى دولته

الجماعات المسلحة غير النظامية وحكم القطاع الأمني

- المستقلة وعاصمتها القدس» دون أن تحدد النطاق الجغرافي لتلك (الدولة المستقلة)، الفقرة الأولى من برنامج التغيير والإصلاح.
- ١٤ تمثل (وثيقة الأسرى) برنامجاً سياسياً توافقت على إصدارها خمس من زعماء الفصائل الفلسطينية المعتقلين في السجون الإسرائيلية، وهي حركات فتح وحماس والجهاد الإسلامي والجماعة الشعبية لتحرير فلسطين والجماعة الديمقراطية لتحرير فلسطين. وتدعو هذه الوثيقة إلى إقامة دولة فلسطينية عاصمتها القدس الشريف على جميع الأراضي المحتلة عام ١٩٦٧، وضمان حق العودة للاجئين إلى ديارهم وممتلكاتهم التي طردوا منها وتعيضهم. وثيقة الوفاق الوطني الصادرة عن الأسرى الفلسطينيين، ٢٨ حزيران / يونيو ٢٠٠٦.
- ١٥ المادة السابعة من ميثاق حركة حماس. وقد تبنت هذه الجماعة اسمها تيمناً بالشيخ عز الدين القسام، وهو قائد فلسطيني من مواليد سوريا قتلته قوات الجيش البريطاني في منطقة جنين شمالي الضفة الغربية عام ١٩٣٥.
- ١٦ أنظر الموقع الإلكتروني لكاتب عز الدين القسام:
<http://www.alqassam.ps/arabic/?action=us>
- ١٧ المصدر السابق.
- ١٨ إذا وطئ العدو أرض المسلمين، فقد صار جهاده والتصدي له فرض عين على كل مسلم ومسلمة، المادة (١٢) من ميثاق حركة حماس.
- ١٩ المذكرة التي وجهتها حركة حماس للملوك والرؤساء والوزراء المجتمعين في شرم الشيخ، ١٣ آذار/مارس ١٩٩٦.
- ٢٠ في شهر شباط / فبراير عام ١٩٩٤، أقدم المستوطن اليهودي باروخ جولدشتاين على قتل ٢٩ فلسطينياً كانوا يؤدون صلاة الفجر في الحرم الإبراهيمي بمدينة الخليل في الضفة الغربية.
- ٢١ وفي الضفة الغربية، يتركز وجود كتائب القسام في منطقتي الخليل ونابلس.
- ٢٢ الموقع الإلكتروني لكاتب القسام:
<http://www.alqassam.ps/arabic/?action=us>
- ٢٣ مقابلة مع أحد قادة نشطاء حركة حماس، كانون الثاني /يناير ٢٠٠٦.
- ٢٤ الموقع الإلكتروني لكاتب القسام:
<http://www.alqassam.ps/arabic/?action=us>
- ومع سقوط العشرات من قادتها ومقاتليها الميدانيين منذ عام ٢٠٠١، عملت كتائب القسام على توفير الدعم لعائلاتهم من خلال صندوق خيري أنشأته لهذا الغرض.
- ٢٥ ومن الأمثلة على ذلك ما حدث في تشرين الأول /أكتوبر ٢٠٠٥ عندما أطلقت حماس وإبلاً من صواريخ القسام على إسرائيل رداً على الانفجار الذي وقع أثناء عرض عسكري لها في جباليا في محافظة شمال غزة، والذي لقي فيه ١٩ فلسطينياً حتفهم.
- ٢٦ ومن أفضل الأمثلة على هذا السلوك المنشوق العملية التفجيرية التي نفذت يوم ١٩ آب / أغسطس ٢٠٠٣ في حافلة رقم (٢) في مدينة القدس والتي تسببت بمقتل ٢٣ مدنياً إسرائيلياً ووضع حد للهدنة التي تم التوصل لها خلال ذلك العام. وقد نفذت هذه العملية التفجيرية عنصر سابق من عناصر الجهاد الإسلامي الذي كان ينتمي إلى خلية صغيرة من خلايا الجهاد وحماس في منطقة الخليل. ولم تكن قيادة هاتين الحركتين على علم بتلك الخلية.

- ٢٧ مقابلة مع أحد كبار القادة العسكريين في حركة الجهاد الإسلامي في الضفة الغربية، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.
- ٢٨ 'نبذة عن حركة الجهاد الإسلامي في فلسطين'، www.qudsway.com. أنظر كذلك، <http://qudsnews.net/top009.asp>. (وقد اقتبسنا هذه الفقرة من الموقع يوم ٣١ أيار/مايو ٢٠٠٦).
- ٢٩ المصدر السابق.
- ٣٠ المصدر السابق.
- ٣١ 'سرايا القدس: الجناح المسلح لحركة الجهاد الإسلامي في فلسطين'، <http://www.sarayaquds.org/saraya001.htm>. (وقد اقتبسناه هذه الفقرة عن الموقع يوم ٢٦ أيار/مايو ٢٠٠٦).
- ٣٢ 'نبذة عن حركة الجهاد الإسلامي في فلسطين'، www.qudsway.com. (وقد اقتبسنا هذه الفقرة من الموقع يوم ٣١ أيار/مايو ٢٠٠٦).
- ٣٣ مقابلة مع أحد كبار قادة حركة الجهاد الإسلامي في الضفة الغربية، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.
- ٣٤ المصدر السابق.
- ٣٥ أنظر مثلاً تصريح أبو قسام، أحد القادة السياسيين في حركة الجهاد الإسلامي في شمال الضفة الغربية: 'إذا شاركت حركة الجهاد الإسلامي في السلطة الوطنية الفلسطينية، وتوصلت السلطة إلى تسوية مع إسرائيل فسيكون هذا اعترافاً منا بها. ولن يكون ذلك اعتراف رسمي، بل مجرد اعتراف'. 'الجهاد الإسلامي: يمكن أن نعترف بدولة إسرائيل'، صحيفة هآرتس الإسرائيلية، ٣ آب/أغسطس ٢٠٠٥.
- ٣٦ قامت السلطة الوطنية الفلسطينية في عام ١٩٩٦ باعتقال العشرات من كوادر سرايا القدس وأخضعتهم للتعذيب. كما احتجزت السلطة ما لا يقل عن ١٨ عنصر من عناصر السرايا في سجونها لمدة تزيد عن ٨ سنوات. مقابلة مع أحد كبار القادة العسكريين في حركة الجهاد الإسلامي في الضفة الغربية، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.
- ٣٧ مقابلة مع أحد كبار القادة العسكريين في حركة الجهاد الإسلامي في الضفة الغربية، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.
- ٣٨ 'بالنسبة لمجاهديننا، فإن الاستراتيجية والأهداف واضحة ولا يمكن تغييرها. فهم يرفضون تقديم أية تنازلات بشأن القضية الفلسطينية'. المصدر السابق.
- ٣٩ كان العديد من عناصر حركة الجهاد الإسلامي الذين نفذوا عمليات تفجيرية ضد أهداف إسرائيلية خلال عام ٢٠٠٦ يظهرون بمظهر نشطاء حماس ويتصرفون مثلهم.
- ٤٠ تعتبر أواصر العلاقة بين الأجنحة العسكرية أقوى منها بين الفصائل السياسية بصورة عامة. وبحسب تصريح لأحد قادة سرايا القدس، 'بما أن كل مقاتل من المقاتلين الفلسطينيين عرضة للاعتقال أو الجرح أو القتل على يد الإسرائيليين، وبما أنه يتوقع الموت في أية لحظة، فلم لا يحافظ على علاقات حسنة مع المقاتلين الآخرين من بني جلدته؟'، (مقابلة مع أحد كبار القادة العسكريين في حركة الجهاد الإسلامي في الضفة الغربية، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥).
- ٤١ مقابلة مع أحد كبار قادة الجناح العسكري في حركة الجهاد الإسلامي في الضفة الغربية، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.

الجماعات المسلحة غير النظامية وحكم القطاع الأمني

- ٤٢ مقابلة مع أحد كبار قادة الكتائب في الضفة الغربية، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥.
- ٤٣ مقابلة مع أحد كبار قادة الكتائب في الضفة الغربية، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.
- ٤٤ مقابلة مع أحد كبار قادة الكتائب في الضفة الغربية، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥.
- ٤٥ المصدر السابق.
- ٤٦ المصدر السابق.
- ٤٧ مقابلة مع أحد كبار قادة الكتائب في الضفة الغربية، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.
- ٤٨ 'إن العلاقة التي تحكمنا جيدة. وبما أننا نعتبر أنفسنا جزءاً من المقاومة الفلسطينية، فنحن نعتبر أن العلاقة القائمة بين الجماعات المسلحة الفلسطينية أفضل بكثير من تلك التي تحكم الفصائل السياسية. وقد ضربت القيادات الميدانية مثالا جيدا على التعاون والتنسيق فيما بينها، وهو ما أثر بالإيجاب على الفصائل السياسية. وهذا عكس ما حدث في الإنتفاضة الأولى عندما أثرت العلاقات بين الفصائل السياسية على الجماعات المسلحة.' المصدر السابق.
- ٤٩ 'أراد العديد من الشبان الانضواء تحت راية الكتائب. فإذا ما أردنا استيعابهم، كان علينا امتلاك الإمكانيات التي توّهلنا لذلك. وبسبب النقص الذي كنا نعانيه في هذا الجانب، لم نتمكن من زيادة عدد الأفراد في الكتائب.'
- ٥٠ المصدر السابق.
- ٥١ المصدر السابق.
- ٥٢ مقابلة مع أحد كبار قادة الكتائب في الضفة الغربية، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.
- ٥٣ 'لم نكن نحصل في بادئ الأمر على تمويل منتظم. ومع أننا كنا نتلقي بعض التبرعات التي تمكننا من لتمويل عملياتنا، فقد كنا نحن نؤمن أسلحتنا وذخائرنا بجهودنا الفردية. وفي مرحلة لاحقة، أصبح الرئيس ياسر عرفات يمد الكتائب بالمال كي يستميلها ويضعها تحت سيطرته.' المصدر السابق.
- ٥٤ مقابلة مع أحد كبار قادة الكتائب في الضفة الغربية، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.
- ٥٥ المصدر السابق.
- ٥٦ 'محمد البابا: المقاومة الشعبية الفلسطينية فوق الأيديولوجيات'، ١٨ شباط/فبراير ٢٠٠٣. <http://islamonline.net/Arabic/politics/2003/02/article08/shtml>. وانظر أيضاً: http://moqawama.com/man_nhano.php. (واقتبس هذه الفقرة يوم ٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٦).
- ٥٧ المصدر السابق.
- ٥٨ المصدر السابق.
- ٥٩ المصدر السابق.
- ٦٠ المصدر السابق.
- ٦١ انظر الموقع الإلكتروني: http://moqawama.com/man_nhano.php. (وقد اقتبسنا هذه الفقرة يوم ٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٦).
- ٦٢ 'محمد البابا: المقاومة الشعبية الفلسطينية فوق الأيديولوجيات'، ١٨ شباط/فبراير ٢٠٠٣. <http://islamonline.net/Arabic/politics/2003/02/article08/shtml>. (وقد اقتبسنا هذه الفقرة يوم ٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٦).

^{٦٣} فقد تعرف هؤلاء الشباب على بعضهم البعض خلال الإنتفاضة الاولى. وكان عدد كبير منهم قد اعتقل من قبل، ونفي عدد كبير منهم إلى الخارج وعادوا بعد ذلك إلى قطاع غزة، أما القسم الثالث من هؤلاء فقد تعرفوا على بعضهم البعض من خلال المناصب التي شغلوها في مختلف التنظيمات.^٦ المصدر السابق.

^{٦٤} من بين جميع الأجهزة الأمنية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، حصل جهاز الدفاع المدني، وهو الجهاز الذي يضم رجال المطافئ وخدمات الطوارئ، بمستوى مماثل من مستويات الثقة العالية في الأجنحة المسلحة للفصائل الفلسطينية، حيث أحرز ما نسبته ٣٤٪ من ثقة المواطنين. أنظر: بوكو ر. دي مارتينو، آرنولد لوتولد وروланд فريديريك: المفاهيم الفلسطينية العامة حول حكم القطاع الأمني، التقرير التلخيصي، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والمعهد العالي لدراسات التنمية، جنيف، ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، ص. ٨.

^{٦٥} وبالإضافة الى ذلك، دخلت حركة حماس معترك الانتخابات التشريعية معززة ببرنامج لإقامة سلطان الحكم الرشيد والعمل على مكافحة الفساد، وهو ما يمكن من إخضاعها للمساءلة أمام الشعب الفلسطيني.

التحدي الذي يواجه حماس:

تعزيز الشفافية والمساءلة

غازي أحمد حمد

قبل انطلاق الانتخابات التشريعية الفلسطينية التي جرت يوم ٢٥ كانون الثاني / يناير ٢٠٠٦، لم تكن حركة حماس تتوقع على الإطلاق أنها ستجد نفسها في موقع الحكم. وحتى اللحظة الأخيرة، لم تكن الحركة تتوقع الفوز إلا بما يقرب من ٢٥ مقعداً من مقاعد المجلس التشريعي الفلسطيني، بل إنها لم تكن تأمل بأكثر من ذلك. فكل ما كانت تعول عليه أن تتحول إلى معارضة قوية في المجلس التشريعي الجديد والدفع باتجاه الإصلاحات السياسية والإدارية. وفي حقيقة الأمر، كانت النتائج النهائية للانتخابات بمثابة صدمة لحركة فتح ومفاجأة لحماس - حيث فازت هذه الأخيرة على ٧٤ مقعداً بينما حصلت الأولى على ٤٥ مقعداً. وبالإضافة إلى ذلك، فاز أربعة نواب مستقلين من المقربين لحركة حماس بأربعة مقاعد في المجلس.

ولم تشكل نتائج الانتخابات التشريعية عبئاً على حركة حماس فحسب، وإنما فتحت الباب على مصراعيه لبروز تحديات جمة كذلك. فكيف ستتعامل حركة حماس مع الوضع السياسي الداخلي؟ وكيف سترد على الضغط الذي ستمارسه إسرائيل والمجتمع الدولي عليها؟ وكيف يمكنها ضمان تأمين المساعدات المالية التي تقدمها الدول المانحة؟ وهل ستبقى المقاومة المسلحة خياراً قائماً؟ وفي الواقع، كانت الإجراءات الأولية التي اتخذتها حماس مشوشة ومتناقضة. غير أن الضغط الدولي الذي ما فتأ يتزايد عقب الانتخابات ساعد حماس على تحديد موقف رسمي يتصف بكونه متوازناً وعملياً وذلك بصورة سريعة نسبياً. ويسلط هذا الفصل الضوء على بعض التحديات التي تواجهها حركة حماس في مجال الحكم. ومع الشفافية والمساءلة اللتين وضعتهما الحركة على رأس سلم أولوياتها في برنامجها الانتخابي، أضحت حماس اليوم تمتلك برنامجاً سياسياً يترجم هذه الشعارات إلى واقع ملموس. كما يطرح هذا الفصل الخيارات والاستراتيجيات والقيود للحكومة التي تقودها حماس على صعيد تعزيز الحكم وتقويته في فلسطين.

التحدي الذي يواجه حماس: تعزيز الشفافية والمساءلة

المنهج الذي تتبناه حماس

الإسلام والديموقراطية والعلاقات الدولية

بالمقارنة مع العديد من غيرها من الحركات الإسلامية، دأبت حماس على تبني تفسير سياسي واجتماعي معتدل للإسلام. كما لم تدع الحركة مطلقاً إلى أفكار ثورية، ولم تتبن أو تقر بحال من الأحوال إسقاط الحكومات، سواء كان في هذه المنطقة أو في الغرب. بل إن حماس تؤمن بأن مفهوم الديموقراطية يتماشى في جانب كبير منه مع مبدأ الشورى القائم في الديانة الإسلامية. ويمكن الفرق الوحيد بين الديموقراطية والشورى في مصدريهما، فالقيم الاجتماعية والسياسية التي توجه مبدأ الشورى مشتقة من القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة. ومن وجهة نظر حماس، تعتبر طبيعة إطار الحكم - سواء كان نظام خلافة أو ملكياً أو جمهورياً - ثانوياً وخاضعاً لما يقره عامة المسلمين. أما المسألة الأساسية في هذا الإطار فتكمن في القوانين والقيم التي يتعين أن تتفق مع تعاليم القرآن الكريم.

وبالإضافة إلى ذلك، تؤمن حماس بوجود تقرير التغيير السياسي من خلال صناديق الاقتراع في انتخابات حرة ونزيهة. وبذلك، تعارض الحركة التغيير القائم على أساس العنف وترفض فكرة الانقلاب. كما تقدر حماس حرية التعبير والصحافة، ولم تلجأ في تاريخها إلى استخدام القوة لفرض مبادئ الإسلام. بل على العكس، إن حماس تعارض إجبار المجتمع على الانقياد لقيم اجتماعية - من قبيل إلزام المرأة بلباس الحجاب مثلاً - وتحتكم في ذلك إلى الحوار والتعليم. ووفقاً لهذه المبادئ، تدعو حماس إلى إقامة مجتمع مدني قوي ومرن في فلسطين. وفي هذا الإطار، يعتبر التنوع السياسي ومشاركة المنظمات غير الحكومية في العملية السياسية أمراً ضرورياً إذا ما كان للنجاح أن يحالف الجهود التي يبذلها الفلسطينيون لبناء دولتهم المستقلة.

والأهم من ذلك، أن حركة حماس مقتنعة بأن الإسلام يدعو إلى الحوار مع الديانات الأخرى - سواء كانت اليهودية أو المسيحية أو أية ديانة أخرى. وقد أقامت الحركة علاقات راسخة مع الطائفة المسيحية في الأراضي المحتلة؛ حيث ضمت مرشحين مسيحيين إلى قوائمها الانتخابية وحازت على دعم انتخابي منقطع النظير في الأحياء والقرى والبلدات ذات الأغلبية المسيحية. ومن المهم لنا في هذا السياق أن نفهم أن المواجهة القائمة بين حماس وإسرائيل ليست مواجهة دينية وإنما سياسية. فحماس تهاجم الإسرائيليين، ليس لأنهم يهود أو لأنهم يحملون هوية عرقية إثنية مغايرة، بل لأنهم يحتلون الأراضي الفلسطينية.

ومن وجهة نظر حماس، يمثل تحرير الأرض الفلسطينية من الاحتلال الإسرائيلي الهدف الأكثر إلحاحاً وأهميةً، وهو يحتل الأولوية على حول مسألة 'الدولة الإسلامية' التي تثير الكثير الجدل. وبعبارة أخرى، لا تزال حركة حماس تنظر إلى نفسها باعتبارها حركة تحرير بصورة رئيسية. وعندما يتحقق تحرير الأرض، يمكن حينئذ طرح مسألة النظام السياسي للبحث. وسيترك الأمر للشعب الفلسطيني وحده لتحديد الشكل المحدد من نظام الحكم الذي يرغب به، وستقبل حماس حينها دون قيد أو شرط ذلك الخيار بغض النظر عن النتائج التي يفضي إليها. وعلى الرغم من استقامة القول بأن حماس تنظر إلى الإسلام باعتبارها أفضل الطرق التي تمكنها من معالجة المشاكل التي يعاني منها الشعب الفلسطيني، فإنها تؤمن إيماناً راسخاً كذلك في عمليات الإصلاح التي تتم بصورة تدريجية والناعبة من المجتمع الفلسطيني نفسه. إن حماس تدعو إلى الإسلام وتطبيقه من خلال التعليم ومن خلال بناء المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية والعمل الأكاديمي. كما إن الجهاد ضد الاحتلال الإسرائيلي يمثل ركيزة مهمة أخرى من العمل الإسلامي.

وتستقي حماس أيديولوجيتها من حركة الإخوان المسلمين. وحتى هذا اليوم، تلتزم حماس بصورة رسمية بالقرارات والسياسات العامة الخاصة بحركة الإخوان المسلمين، والتي تنظر إليها باعتبارها 'الحركة الأم'. وبعد أن بنت سياساتها ونشاطاتها على مبادئ المشاركة والضم، أضحت حركة الإخوان جزءاً من النظام السياسي الرسمي في معظم الدول في المنطقة. ويستند نجاح الإخوان بصفتهم حركة سياسية إلى تأكيدها على قاعدتها الشعبية العريضة والعمل المجتمعي، إلى جانب مشاركتها القوية في عمليات الإصلاح الاجتماعي. وبذلك، تمكنت حركة الإخوان المسلمين من تحريك قطاعات ضخمة من الجماهير. وفي الحقيقة، كانت هذا هو النهج الذي تبنته حماس في نشاطها العقدين السابع والثامن من القرن الماضي. ولكن لأن الشعب الفلسطيني لم يزل قابلاً تحت نير الاحتلال الأجنبي مذاك، لجأت حماس إلى الخيار العسكري. وفي المقابل، ترفض المنظمات المنبثقة عن حركة الإخوان المسلمين في الدول المجاورة استخدام العنف ضد حكوماتها.

وتتبع حركة حماس سياسة لا حياد عنها في عدم انحيازها عن مبادئها وتحرص على النأي بقراراتها عن التأثيرات الخارجية؛ فهي لا تنصوي تحت راية أية دولة بعينها في المنطقة أو تتحالف مع أي منها - سواء كانت إيران أو سوريا أو أية حكومة عربية أخرى. وفي الواقع، ينتك حركة حماس حذر كبير لعدم الوقوع في ما تعتبره الخطأ الاستراتيجي الذي وقعت فيه منظمة التحرير الفلسطينية، حيث عمل تغيير أيديولوجيتها بسبب التغييرات التي أحدثتها في تحالفاتها السياسية على إضعاف

التحدي الذي يواجه حماس: تعزيز الشفافية والمساءلة

موقف المنظمة وتقويض صراعها ضد الاحتلال. ومن الطبيعي أن حماس تحافظ على علاقات عادية وودية مع قريناتها التابعة للإخوان في مختلف الدول العربية، حيث تتقاسم معها أصولها الأيديولوجية والتنظيمية. ولكن حماس ترفض التدخل في شؤون أية دولة أخرى جملة وتفصيلاً.

مفهوم الشفافية والمساءلة

لا يختلف فهم حركة حماس للشفافية والمساءلة بصورة أساسية عن تلك السائدة في الغرب. وبالنسبة لحماس، تعني الشفافية الانفتاح وحرية الوصول إلى المعلومات والإطلاع عليها. كما ينبغي على جميع المؤسسات العامة، ولا سيما السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، تزويد المواطنين بالمعلومات الدقيقة حول الأعمال التي تنفذها، ولا يجوز لها أن تخفي أيًا من تلك المعلومات عن الجمهور.

والشفافية في الحكم شرط ضروري لإرساء مبدأ المساءلة. فالمساءلة في نظر حماس تعني خضوع المؤسسات العامة للمساءلة والمحاسبة أمام الشعب والإجابة عن استفسارات أفرادها ومواطني قلقه واهتمامه. ويتضمن ذلك توفر خدمة عامة نزيهة وعادلة تستند إلى سيادة القانون، إلى جانب آليات تكفل خضوع المؤسسات أمام مسؤولياتها إن قصرت في تلبية تلك الشروط. ومن وجهة نظرها، تمثل الشفافية مبدأً شاملاً وينسحب على كافة مؤسسات الحكم والمؤسسات العامة؛ فهي الضمان والترياق الذي يحول دون الفساد.^١

إن حماس تستقي هذه المبادئ من القرآن الكريم الذي يتضمن إشارات كثيرة إلى مبدأي الشفافية والمساءلة. ويشكلان هذان الميدان معاً رسالة إسلامية أساسية تنطبق على كافة المستويات، السياسية والاجتماعية والفردية:

‘لَا يُؤَاخِذُكُمُ اللَّهُ بِاللَّغْوِ فِي أَيْمَانِكُمْ وَلَكِنْ يُؤَاخِذُكُمْ بِمَا كَسَبَتْ قُلُوبُكُمْ وَاللَّهُ غَفُورٌ حَلِيمٌ’^{٢٣٥}

‘لِلَّهِ مَا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ وَإِنْ تُبَدُّوا مَا فِي أَنْفُسِكُمْ أَوْ تُخْفُوهُ يُحَاسِبْكُمْ بِهِ اللَّهُ فَيَغْفِرْ لِمَنْ يَشَاءُ وَيُعَذِّبُ مَنْ يَشَاءُ وَاللَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ’^{٣٦٥}

وفيما يتعلق بالحكم، يتضمن مفهوم الشورى في الإسلام مبدأي الشفافية والمساءلة:

‘وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ’^{٢٤٤}

وتعني الشورى أنه يتعين على الحاكم المسلم أن يقف على وجهات نظر أفراد الشعب وآرائهم عند توليه إدارة شؤون المسلمين. ويجب أن تضمن الشورى قبول القرارات النهائية التي يتخذها الحاكم بين أوساط العامة. وقد طبق النبي محمد (صلى الله عليه وسلم) مبدأ الشورى طوال حياته، وذلك كما هو ثابت في سنته المطهرة. وفي الواقع، كان المسلمون الذين تعلموا سنة الرسول الكريم مدرّكين أيما إدراك لمبدأ المساءلة، بحيث ثارت معارضة قوية في أوساطهم عندما كان الخلفاء في الحقب التاريخية الإسلامية يخالفونه.

وخلال جميع حقب التاريخ الإسلامي، أجمع معظم العلماء والفقهاء المسلمين في دعوتهم إلى الشفافية والمساءلة. كما ساهم الشيخ يوسف القرضاوي، أحد العلماء المسلمين المعاصرين ورئيس المجلس الأوروبي للفتوى والأبحاث وأحد الدعاة المسلمين المؤثرين، في ظهور المفاهيم الإسلامية حول الإصلاح والحكم الرشيد ومكافحة الفساد.

وفي هذا السياق، تتباين المفاهيم التي تحملها حماس وتدعو لها عن مفهوم ولاية الفقيه في المذهب الشيعي الذي إلى أن الله تعالى يفرض الحاكم، وبالتالي فهو (أي الحاكم) معصوم عن الخطأ. وفي المقابل، تنتخب الأمة حاكمها في المذهب السني. وباعتباره إنساناً، فقدرة أن يخطئ.

الحاجة إلى الشفافية والمساءلة

إن الارتقاء بمستوى الشفافية والمساءلة في الحكم يمثل الطريق الوحيد للخروج من الأزمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية الراهنة في فلسطين اليوم. فليس كافٍ التشديد مراراً وتكراراً على وجوب إنفاذ هذين المبدأين على كافة مستويات الحكم. بل تعتقد حماس أنه لا يمكن فصل العمليات السياسية والاقتصادية والاجتماعية عن بعضها البعض، وبالتالي فهي تدعو إلى تبني منهجٍ إصلاحي شامل.

وتعتمد أهمية تطبيق مبدأي الشفافية والمساءلة على عدة عوامل. فأولاً، يحافظ الحكم الرشيد والنظيف للفلسطينيين على طاقاتهم السياسية ويوفر عليهم أموالهم ووقتهم، كما يمكنهم من تطوير مهاراتهم على صعيد الإدارة. وثانياً، تمثل الشفافية والمساءلة شرطاً لا غنى عنه لتحسين العلاقات بين المواطنين والسلطة الوطنية الفلسطينية. من شأن الإجراءات الإدارية الفعالة والناجعة إلى جانب التواصل الدائم بين الحكومة والشعب إنشاء نظام حكم يلبي احتياجات المواطنين وتطلعاتهم وتعزيز الثقة والاحترام المتبادلين بينهما. وبدورها تعتبر العلاقات الجيدة القائمة على أساس الثقة بين الحكومة والشعب شرطاً مسبقاً لتحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي

التحدي الذي يواجه حماس: تعزيز الشفافية والمساءلة

والانتقال الديمقراطي للسلطة. أما النقطة الثالثة التي تصب في هذا الاتجاه فتتمثل في المؤسسات الفاعلة التي تخضع للمساءلة، ولا سيما تلك العاملة في مجالي العدالة والأمن، التي تثني المواطنين عن أخذ القانون بأيديهم. ورابعاً، من شأن الحكم الذي يتمتع بالشفافية وبخضوعه للمحاسبة تجديد ثقة الدول المانحة، كما ستحسن في ذات الوقت من فرص التنمية الاقتصادية من خلال تشجيع الاستثمار.

وعلى الرغم من أن حركة حماس لا تتوقع إحراز أي تقدم على مسار المفاوضات في الوقت القريب، فمن شأن جميع النقاط التي أثرناها فيما تقدم تمكين الفلسطينيين من إدراك مطالبهم تجاه إسرائيل على نحو أفضل. وفي واقع الأمر، تشعر حماس بأنها تستطيع الشروع في التعامل مع القضايا السياسية الصعبة المتعلقة بإسرائيل في حال تم البدء في تنفيذ عملية الإصلاح بصورة جدية. وفي هذا الخصوص، تحتاج حماس أكثر من أي شيء آخر إلى دعم المواطنين. فطالما لم يكن الفلسطينيون يتمتعون بالحد الأدنى من الأمن على أنفسهم والاستقرار الاقتصادي والحكم الرشيد، فهم لن يساندوا حماس على الجبهة السياسية.

وأخيراً، توفر تجربة الحكم كذلك فرصة لحركة حماس نفسها لتتسم بالمزيد من الانفتاح. وفي هذا السياق، يتعين على أعضاء الحكومة الذين يبدون التزاماً بتعزيز الشفافية والمساءلة في مؤسساتهم تطبيق ذات المبادئ داخل الحركة. وباستثناء بعض القطاعات التي تضمها حركة حماس والتي ينبغي الحفاظ على سريتها لأسباب أمنية، فمن شأن الهيكلية العامة للحركة وتنظيمها الداخلي وهيكلية أفرادها أن تتصف بالمزيد من الشفافية أمام جمهور المواطنين، وهي عملية بدأت بالفعل على أرض الواقع.

التحديات التي تواجه حركة حماس في الحكومة

تحديد الأولويات السياسية

تواجه الحكومة الفلسطينية الجديدة تحديات صعبة. وتتراوح هذه الصعوبات من العلاقات مع إسرائيل إلى الوضع الداخلي بجوانبه السياسية والأمنية والاقتصادية. لقد تدهورت الأوضاع المعيشية للمواطنين الفلسطينيين على مدى السنوات الأخيرة، مما يفرض على حماس تركيز اهتمامها بصورة رئيسية الوضع الداخلي المحلي.

ومن بين الأولويات الواجب مراعاتها، يتعين إجراء إصلاح في ثلاثة مجالات. فأولاً، يجب على حكومة حماس أن تتخذ خطوات ملموسة لوضع حد لحالة الفلتان الأمني التي

تعم الأراضي الفلسطينية المحتلة، حيث يتوجب عليها فرض سلطان القانون والنظام في الشارع وضمان سلامة المواطنين الفلسطينيين. وثانياً، على حكومة حماس أن ترتقي بمستوى الإدارة العامة واتخاذ الإجراءات الجادة لمعالجة الفساد المؤسساتي. وثالثاً، يجب أن على هذه الحكومة دب الحياة في الاقتصاد بهدف خلق المزيد من فرص العمل وخفض نسبة البطالة وتحسين الظروف المعيشية للمواطنين. لقد تسبب تقصير الحكومة السابقة في إحراز إنجازات ملموسة في أي من هذه المجالات الثلاثة في تأمين الفوز الساحق لحماس في الانتخابات التشريعية. ولذلك، سيعتمد دعم جمهور المواطنين وثقتهم في الحكومة الجديدة على قدرة حماس على فرض القانون والنظام ولجم الفساد وتأمين مستوى متقدم من الخدمات وتوفير فرص العمل والوظائف لهم.

استعادة الثقة في المؤسسات

لقد عمل التدهور الحاد في الأوضاع المعيشية للمواطنين الفلسطينيين وتفسخ عرى مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية منذ عام ٢٠٠٠ على تقويض ثقة المواطنين وازدياد الهوة بينهم وبين مؤسساتهم العامة. حتى إن الفلسطينيين ببساطة لا يشعرون أن لهم مؤسسات عامة. ومما زاد من الصدع القائم استفحال الفساد وإساءة استخدام الأموال العامة. ولم تبرز ضخامة هذه المشكلة ومدى تورط النخبة السياسية والاقتصادية الفلسطينية فيها إلى دائرة الضوء إلا مؤخراً بعد إطلاق التحقيقات التي أجراها النائب العام الفلسطيني.

وتلتزم حماس بتعزيز المؤسسات العامة من أجل تنمية المجتمع الفلسطيني ووضع الأسس اللازمة لبناء الدولة الفلسطينية المستقلة المنشودة. ويتطلب الحكم الرشيد للمؤسسات فرض سيادة القانون وتعيين أفراد أكفاء ومؤهلين قادرين على إدارتها. ومع إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية والمجلس التشريعي الفلسطيني، أحرز الفلسطينيون تقدماً نحو بناء إطار مؤسساتي للحكم. وقد حان الوقت الآن لتحرير السلطة الوطنية الفلسطينية ومجلسها التشريعي من ربة العيوب ومواطن الخلل التي شلت أداءهما في الماضي، إلى جانب إصلاحهما من أجل تعزيز فعاليتيهما. ومع ذلك، لا يعتبر الإصلاح المؤسساتي كافياً بحد ذاته؛ حيث يجب أن يطبق الإصلاح والتغيير كذلك على المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية الفلسطينية والأفراد أنفسهم. إن عملية الإصلاح الشاملة هي الكفيلة وحدها بإتاحة الفرصة للفلسطينيين لنشل أنفسهم من المآسي التي خلفتها سنوات من التدهور الاقتصادي والقيم الاجتماعية المشوهة.

إدارة العلاقات مع حركة فتح

تمثل هيمنة حركة فتح على السلطة الوطنية الفلسطينية إرثاً سياسياً ومؤسساتياً ثقيلاً بالنسبة لحكومة حماس. فعلى مدى ١٢ سنة، كانت الخلافات تشوب العلاقات بين

التحدي الذي يواجه حماس: تعزيز الشفافية والمساءلة

حركتي حماس وفتح. ولم يزل التوتر سيد الموقف بين الحركتين لأن فتح كانت تستأثر بتمثيل الحركة الوطنية الفلسطينية ولا تظهر أي استعداد للتوصل إلى حل توافقي بشأن ذلك. وقد نجم عن سيطرة حركة فتح التي لم تلق أية منافسة على السلطة الفلسطينية في تضخم القطاع العام بتوظيف ما يربو على ١٦٠،٠٠٠ موظف، بالإضافة إلى مواطن الخلل الكبيرة في هيكلية السلطة وتوظيف الأفراد على أساس الانتماء الحزبي وانعدام المساءلة. كما تتحمل فتح المسؤولية عن عبء الديون المتعاظمة الواقعة على كاهل السلطة الوطنية الفلسطينية (والتي يبلغ مجموعها حوالي ٦٠٠ مليون دولار) والعجز الضخم في الموازنة العامة (والتي تقارب مليار دولار). والأهم من ذلك كله أن حركة فتح تتحكم كذلك في القوات الأمنية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية؛ ولذلك فليس من الواضح ما إذا كان القطاع الأمني سيتعاون مع حكومة حماس. وإن تحقق مثل هذا التعاون، فما مدها.

ومما يزيد من سوء الوضع أن حركة فتح قامت بتوظيف الآلاف من منتسبيها في الوزارات والمؤسسات العامة وقطاع الأمن أثناء التحضير للانتخابات التشريعية. كما تعمدت فتح توظيف عناصرها في المناصب المهمة في المجلس التشريعي وفي ديوان الرقابة المالية والإدارية وديوان الموظفين والمعاشات، وذلك بهدف الوقوف في وجه أية إصلاحات قد ترمع حكومة حماس إجرائها. ولذلك، تتوقع حماس معارضة الأوساط البيروقراطية في حركة فتح لبرنامجها الإصلاحي وإحباط مساعيها لاتخاذ الإجراءات المطلوبة في هذا المجال. وفي أسوأ الحالات، قد يقود التوتر القائم بين حماس وفتح إلى فتور في العلاقة بين الحكومة وديوان الرئاسة، حيث تعمل كلا المؤسساتين على حجب المؤسسة الأخرى.

التغلب على القيود الخارجية

إن العديد من العوامل الخارجية ستجعل من الصعب على حماس إحراز التقدم على صعيد عملية الإصلاح الداخلية. فقد عملت إسرائيل وغيرها من الأطراف الدولية المهمة على وضع الفلسطينيين تحت ضغوط دبلوماسية واقتصادية جمة قبل تشكيل حكومة حماس بأسابيع. كما منعت إسرائيل تحويل العائدات من الجمارك والضرائب المستحقة للسلطة الوطنية الفلسطينية، والتي تعتبر حقها المشروع. وعلاوة على ذلك، زادت إسرائيل من حدة الصعوبات الاقتصادية التي يكابدها الشعب الفلسطيني من خلال تصعيد أعمالها العسكرية في الأراضي الفلسطينية المحتلة ومن خلال منع العمال الفلسطينيين من الوصول إلى أماكن عملهم داخل إسرائيل.

ويمكن أن تؤدي مثل هذه الإجراءات إلى تقويض الاستقرار وعموم الفوضى في الأراضي الفلسطينية المحتلة، خاصة إذا ما اقترنت بتقليص ضخم في المساعدات الدولية مما يفرض على السلطة الوطنية الفلسطينية العجز عن دفع الرواتب لموظفي

القطاع العام. وفي الواقع، فإن الأطراف الدولية محقة في خوفها من انهيار السلطة الفلسطينية وما يتبعه من الفوضى التي تهدد مصالحهم في هذه المنطقة. ولكن، قد لا يحالف النجاح تلك الأطراف في تقدير مدى سرعة تحقق مثل هذا الوضع إن لم تتخذ التدابير اللازمة للحيلولة دونه.

وقد اقترحت بعض الدول المانحة تقديم المساعدات المالية الدولية من خلال المؤسسات الدولية والمنظمات غير الحكومية. وبدورها ترفض حماس هذه الفكرة لأنها تركز على تنمية المؤسسات دون غيرها. بل إن حماس تخشى من إنشاء إطار مؤسساتي يوازي مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية القائمة سيقوض جهود بناء الدولة الفلسطينية المستقلة.

ومن جانب آخر، تمثل إدارة العلاقات مع الدول العربية تحدياً آخر أمام حماس. فمن الواضح أن حماس بحاجة إلى 'الشرعية العربية' والدعم من الأطراف الإقليمية. ولكن قد تقف بعض الحكومات العربية إلى جانب الإدارة الأمريكية وتوافق على سياستها في عزل حماس من الناحية السياسية. وما من شك بأن حماس ستكون في حاجة ملحة لتعزيز علاقاتها مع الدول العربية ودول العالم الإسلامي على نطاق واسع والحصول على إسنادها السياسي ومساعداتها المالية، خاصة إذا ما واصلت الدول العربية فرض الضغوط على الحكومة الفلسطينية. وقد منحت الزيارات التي قام بها وفدها إلى مصر وإيران وقطر وسوريا وتركيا في شهري شباط/فبراير وآذار/مارس ٢٠٠٦ الأمل لحماس في إمكانية حصولها على الدعم من هذه الدول، بالإضافة إلى تمكينها من الاستناد إلى شبكة أمان سياسية ومالية.

نحو استراتيجية إصلاحية تتبناها حركة حماس

القيود

يجب أن تأخذ أية استراتيجية واقعية لإجراء الإصلاحات الداخلية بعين الاعتبار القيود التي تقع في طريق إنفاذها. وتتمثل أكبر الصعوبات التي تواجهها حماس على هذا الصعيد في الاحتلال الإسرائيلي؛ فقد تسبب ضم الأراضي الفلسطينية المحتلة، وتفتيت الضفة الغربية وتقطيع أوصالها بفعل المستوطنات الإسرائيلية ومشاريع البنية التحتية اللازمة لها، بالإضافة الحواجز العسكرية والحصار المضروب على قطاع غزة في فصل قطاع غزة عن الضفة الغربية إلى جانب عزل القدس الشرقية عن بقية الأراضي الفلسطينية، مما يمنع الفلسطينيين من التواصل فيما بينهم. وعلاوة على ذلك، يشكل الضغط الدولي القوي والمحاولات التي تهدف إلى عزل حماس على المستوى السياسي والقيود السياسية

التحدي الذي يواجه حماس: تعزيز الشفافية والمساءلة

المحلية والظروف الاجتماعية والاقتصادية تحديات أخرى أمام الحركة. كما تقع حماس فريسة ضغط خطير يتمثل في عامل الزمن؛ فمن ناحية، تعتبر ولاية الحكومة التي تمتد لأربع سنوات فترة جد قصيرة لتنفيذ برنامج إصلاح شامل، ومن ناحية أخرى يتطلع الفلسطينيون إلى تحقيق نتائج ملموسة على هذا الصعيد على جناح السرعة.

إن هذه العوامل مجتمعة تحد من الخيارات المتوفرة أمام حركة حماس. ولذلك، يتعين على الحكومة الجديدة أن تحدد أولوياتها وأن توازن بين مصالح الأطراف فيها. ولهذه الحكومة فرصة لإحراز تقدم مهم إذا ما سعت لإعداد استراتيجية مُحكمة تتضمن ثلاثة عناصر: (١) المحافظة على التهدئة؛ (٢) وإدارة العلاقات مع حركة فتح من خلال التوافق السياسي؛ (٣) وتحسين الحكم عن طريق تعزيز شفافية المؤسسات العامة وإخضاعها للمساءلة والمحاسبة.

المحافظة على التهدئة

تعتمد حماس والحكومة الجديدة على المساهمة في تهدئة الوضع من خلال إعادة التأكيد على التزامها بالتهدئة التي تم التوصل إليها في آذار/مارس ٢٠٠٥. كما إن حماس مستعدة للشروع في تنفيذ هذه التهدئة من جانب واحد حتى في الوقت الذي لا يتضح فيه ما إذا كانت إسرائيل مستعدة للالتزام بها. كما تعتقد حماس بأن أي تصعيد عسكري إسرائيلي من شأنه أن يتسبب في إجبار الفلسطينيين على الرد عليه. ومن شأن ذلك أن يقود المنطقة إلى حلقة جديدة من العنف. ولذلك، تسعى حكومة حماس إلى التوصل إلى تفاهم مع مختلف فصائل المقاومة الفلسطينية وإقناعها بالعمل ضمن إطار واحد يتسم بالتوافق والانسجام. ويجب أن يتضمن ذلك أيضاً التوصل إلى تفاهم حول كيفية الفصائل الفلسطينية المسلحة في مواقف محددة.

إدارة المعارضة

كان يمكن لإقامة ائتلاف موسع مع حركة فتح تسهيل المهام التي تضطلع بها الحكومة الجديدة إلى حد بعيد. فقد فضلت فتح التي تفتقر إلى الخبرة في اقتسام السلطة ولا تبدي الاستعداد للتوصل إلى توافق حيال ذلك البقاء خارج الحكومة. وهذا ترك إدارة الحكم لحماس وحدها. ومع ذلك، لا تملك حماس أي خيار سوى بناء علاقة قوي مع حركة فتح بمرور الوقت، وذلك لأن هذه الحركة الأخيرة لا تزال تتمتع بقاعدة شعبية لا يستهان بها.

ولذلك، تسعى حماس إلى المحافظة على علاقة وثيقة مع فتح، إلى جانب طرح جميع المسائل السياسية على بساط البحث مع المعارضة. وستبذل حماس كل جهد مستطاع من أجل التواصل مع أعضاء حركة فتح الذين يبذلون استعداداً للتعاون بين

الحركتين. ولن تجازف حماس تحت أي ظرف من الظروف بالتورط في مواجهات مسلحة مع حركة فتح من المرجح أن تخرج عن زمام السيطرة بصورة متسارعة.

ويتوجب على حركتي حماس وفتح صياغة وثيقة تشتمل على مجموعة واضحة من المبادئ المتفق عليها والتي ترسم مسار علاقاتهما المستقبلية والمنهج الذي تتبنيانه لمواجهة التحديات الداخلية والخارجية. وكلما أسرع الحركتان لصياغة تلك المبادئ، كان ذلك أفضل. كما تدرس حماس تشكيل لجنة خاصة لتفعيل التشاور بين الحركتين. كما يدعو المجلس التشريعي، الذي أضحى الآن متنوعاً ويضم عدداً من الأحزاب السياسية، إلى إدارة العلاقات بين الحركتين بطريقة مدروسة وواعية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن حماس مستعدة لمنح المعارضة العضوية في مختلف اللجان المهمة في المجلس التشريعي، مثل لجنة الرقابة على حقوق الإنسان والحريات العامة.

كما تتطلع حماس لإقامة علاقات وطيدة مع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بل إنها مستعدة لإبداء درجة كبيرة من المرونة معه. وهذا يعني أن حماس لا تعارض الإجراءات التي يتخذها الرئيس محمود عباس على صعيد المفاوضات مع إسرائيل. وستعمل حماس على تحاشي أية مواجهة مع ديوان الرئاسة وستمتنع عن وضع العقبات أمام الرئيس. وقد يلعب الرئيس عباس دوراً مهماً في السياسة الفلسطينية المستقبلية ويعمل كنقطة التقاء بين حركتي حماس وفتح.

تحسين الحكم

في الوقت الذي نحتاج فيه إلى رفع مستوى الشفافية والمساءلة في كافة القطاعات، تفرض مختلف التحديات القائمة على الحكومة على تحديد أولوياتها السياسية بصورة واضحة. وفي هذا السياق، ستركز حماس على ثلاثة أهداف لتعزيز الشفافية والمساءلة: (١) تمكين السلطة القضائية من الاضطلاع بأعمالها ووظائفها مجدداً؛ (٢) تعزيز عمل آليات الرقابة التشريعية والتنفيذية؛ (٣) والارتقاء بمستوى أداء الحكومة. ويتمثل المبدأ المحوري في ذلك في الفصل الواضح بين الصلاحيات التي تتمتع السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي والجهاز القضائي.

وحتى في هذه المجالات المحددة، لن يكون إحراز التقدم أمراً سهلاً، بل إنه سيستغرق وقتاً لتحقيقه؛ فقد تعوق المقاومة التي يبديها الموظفون أو العراقل السياسية تنفيذ إجراءات محددة من إجراءات الإصلاح، كما هو الحال بالنسبة للعقبات التي يفرضها عدم توفر الأموال اللازمة. ولذلك، على حكومة حماس العمل بصورة متأنية وتدرجية؛ ففي الوقت الحالي، على الحكومة أن تمتنع عن فرض أية تدابير راديكالية من قبيل

التحدي الذي يواجه حماس: تعزيز الشفافية والمساءلة

خلع المسؤولين الفاسدين بصورة منهجية أو تخفيض عدد المؤسسات العامة على نطاق واسع. كما تحتاج حماس إلى بعض الوقت لتحديد الجداول الزمنية والمؤشرات الخاصة بعملية الإصلاح، إلى جانب تحديد احتياجاتهم من الأموال.

تفعيل القضاء: لقد عانت السلطة القضائية في فلسطين من تجاهلها على مدى السنوات الماضية. وفي الواقع، يستلزم فرض الأمن وتعزيزه في الأراضي الفلسطينية المحتلة إجراءات قضائية نزيهة وفعالة وناجعة تضع بمجموعها الحد لظاهرة أخذ القانون باليد وتثني المواطنين عن الاحتكام إلى أنظمة القضاء العشائري للبت في المنازعات الناشئة بينهم. وستعمل حكومة حماس على تعزيز إمكانيات المحاكم والقضاة وتقليص أعداد القضايا التي تنتظر الفصل فيها أمام المحاكم. كما تدرس هذه الحكومة أيضاً إمكانية إنشاء آلية لتقديم الشكاوى والتظلمات من العامة للسلطة القضائية.

وزيادة على ذلك، ستعمل حكومة حماس على تقوية النائب العام الذي لم يتمكن على مدى رده طويل من الزمن من أداء مهامه بصورة مرضية بسبب افتقاره للدعم السياسي من الحكومة. وترى حماس بأنه يتوجب تفويض النائب العام بالمزيد من الصلاحيات وزيادة أعداد موظفي الإسناد الذين يعملون تحت إمرته وتأمين ما يلزمه من الأموال كي يتولى منزلة 'الحكم' المؤسساتي الذي يستطيع ضمان تحقيق المساءلة والمحاسبة.

تعزيز الرقابة التشريعية: ستركز حماس بصورة خاصة على تقوية إمكانيات الرقابة المنوطة بالمجلس التشريعي وإثرائها. وفي واقع الأمر، تمتلك لجان المجلس التشريعي صلاحيات واسعة لم توظف بالصورة المرجوة على مدى السنوات الماضية. ولذلك، ستعمل الأغلبية التي تتمتع بها حماس في البرلمان على تفعيل هذه اللجان وتعديل إجراءات عملها. وفي هذا السياق، سيتم إيلاء عناية خاصة لتعزيز إمكانيات لجنة الداخلية والأمن التي ستمثل الرقيب على القطاع الأمن وتتعاون مع النائب العام بشكل وثيق. وبالإضافة إلى ذلك، توافق حماس على إنشاء آلية برلمانية فعالة تمكن المواطنين من رفع شكاواهم وتظلماتهم.

كما ستعمل حماس على إعداد إطار قانوني منسجم لتعزيز الشفافية والمساءلة؛ حيث ستتولى مراجعة التشريعات القائمة وتنفيذ القوانين الناجعة في أقرب فرصة ممكنة، إلى جانب تشريع قوانين جديدة عند الحاجة. وستولى أهمية خاصة لتعديل التشريعات التي تتعلق بالفساد. ومن جانب آخر، ترى حماس أن بعض مشاريع القوانين مثل مشروع قانون الأحزاب السياسية بحاجة إلى المزيد من المناقشة والتباحث.

رفع مستوى المساءلة في السلطة التنفيذية: تهدف الحكومة الجديدة إلى إعداد آليات سليمة للمساءلة والرقابة في أوساط السلطة التنفيذية. وفي هذا السياق،

تسعى حماس إلى إنشاء دائرة للشكاوى في كل وزارة لتعمل بصورة وثيقة مع المجلس التشريعي والنائب العام. ويتعين على كل عضو من أعضاء مجلس الوزراء إيلاء الاهتمام المطلوب لتعزيز المساءلة في وزارته. كما ستعمل الحكومة على تفعيل وتقوية ديوان الرقابة المالية والإدارية، التي تمثل إدارة التدقيق في السلطة الوطنية الفلسطينية، وضمان عملها مع هيئات الرقابة الأخرى بصورة سلسة.

تعزيز عمل المؤسسات الحكومية: هناك حاجة ماسة إلى تحديث عمل المؤسسات الحكومية وزيادة إنتاجية الموظفين العموميين في الوزارات. إن ما يقرب من ٢٠٪ من الموظفين المثبتة أسماؤهم على كشوف الرواتب لا يقومون على رأس عملهم. كما تفرض الزيادة المفرطة في أعداد الموظفين عبئاً ثقيلاً على ميزانية السلطة الوطنية الفلسطينية، مما يستدعي العمل على تحجيم الإدارة العامة بصورة منهجية. وتؤمن حماس بأن لا حاجة لبعض الوزارات التي تسبب عجزاً متفاقماً في الميزانية؛ بل يمكن بسهولة تحويل تلك الوزارات إلى إدارات حكومية أو دمجها مع وزارات أخرى.

وفي هذه الأثناء، لن تقوم حماس بفصل الموظفين بشكل منهجي، وذلك نظراً للوضع الاقتصادي المتردي السائد في الأراضي الفلسطينية المحتلة. بل بدلاً من ذلك، ستحافظ حماس على الوزارات والدوائر القائمة وتعمل على تطوير إمكانياتها الإدارية من خلال حث الموظفين على العمل. ويترأس سلم الأولويات في هذا الجانب وزارات الصحة والاقتصاد الوطني والشؤون الاجتماعية والحكم المحلي. كما يمكن أن تقوم الحكومة بفصل بعض الموظفين الذين جرى تعيينهم في الآونة الأخيرة في مختلف الوزارات مثل وزارتي الشؤون الخارجية والإعلام.

الارتقاء بأداء الأجهزة الأمنية: لقد اتسم عمل أجهزة القطاع الأمني الفلسطيني بالقصور على مدى السنوات المنصرمة؛ فهي تتحمل المسؤولية عن حالة الفلتان الأمني في الأراضي الفلسطينية. ومن جانب آخر، لم يتمكن المجلس التشريعي مطلقاً من مساءلة القائمين على أجهزة الأمن التي تخضع لهيمنة حركة فتح. وفي الواقع، تريد حماس التأكد من أن الأجهزة الأمنية تتبع للفلسطينيين كافة، حيث يتوجب أن تتمثل مهمتها في حماية المواطنين من الجريمة والاضطرابات الداخلية إلى جانب حمايتهم من الاعتداءات الإسرائيلية.

إن حكومة حماس تملك السلطة على معظم الأجهزة الأمنية، في حين يخضع بعض منها لإمرة الرئيس. ولذلك، ستعمل حماس على إقامة علاقات تقوم على أساس التعاون بين الحكومة وديوان الرئاسة والتنسيق بشكل وثيق مع الرئيس بشأن جميع المسائل المتعلقة بحكم قطاع الأمن. وبالإضافة إلى ذلك، ستبادر الحكومة إلى إطلاق

التحدي الذي يواجه حماس: تعزيز الشفافية والمساءلة

حوار بناء مع قادة الأجهزة الأمنية لتعزيز أواصر الثقة بينها وبينهم. كما ستؤسس لنظام رقابي فعال على أجهزة قطاع الأمني من خلال لجان المجلس التشريعي.

تطوير إمكانيات التخطيط والأبحاث: لن تدخر حكومة حماس جهداً في توظيف نتائج الأبحاث والمؤسسات الأكاديمية لتطوير إمكانيات التخطيط لدى السلطة التنفيذية. وفي هذا الإطار، يجب توثيق الدروس المستفادة وتحليلها من أجل تلافي الأخطاء التي وقعت فيها الحكومة السابقة. وستبذل الحكومة جهوداً منظمة للوقوف على الرأي العام. كما ستولي أهمية قصوى لإعداد مؤشرات واضحة للحكومة لتتمكن بموجبها من قياس مدى التقدم الذي يجري إحرازه على صعيد الإصلاح. ويمكن أن تشمل هذه المؤشرات على قياس معدلات النمو الاقتصادي ومعدلات العمالة والوصول إلى المحاكم والمفاهيم العامة حول الأمن.

تأمين الخبرات المهنية: ستعمل حماس على توظيف الأفراد الذين يتمتعون بالخبرة والمؤهلات والمصداقية في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، ولا سيما في المناصب الإدارية. وسيساعدنا ذلك في تقليص مخاطر الفساد. وقد خطت حماس لتوها خطوة مهمة في هذا الاتجاه حينما وضعت على قائمتها الانتخابية أشخاصاً يتمتعون بالخبرات المهنية والاحترام في أوساط العامة. وإلى جانب ذلك، يجب بذل الجهود الحثيثة لتوظيف الخبراء المعروفين في ميادين الاقتصاد والصحة والتعليم وغيرها.

تعزيز التواصل مع المواطنين: سوف تسعى الحكومة الجديدة إلى تعزيز ثقة المواطنين فيها من خلال رفع مستوى التواصل معهم. وفي هذا الإطار، يتعين على حماس بذل كل جهد ممكن لتجنب الأخطاء التي وقعت فيها الحكومة السابقة، والتي كانت تتعمد تجاهل احتياجات المواطنين وهمومهم مما تسبب في خسارتها لثقة مواطنيها. ولذلك، على حماس أن تعد استراتيجية سليمة للتواصل مع جمهور المواطنين، إلى جانب الإمكانيات والبنية التحتية اللازمة لتحقيق ذلك. وفي ذات السياق، يجب على الحكومة الجديدة كذلك إطلاق حملة للتوعية العامة بهدف رفع مستوى فهم المواطنين للقانون والنظام. كما يجب أن تتضمن المناهج الدراسية في المدارس والجامعات تدريس مفاهيم النظام والتأديب وسيادة القانون.

النتيجة

إن نجاح حركة حماس في الحكومة يعتمد بدرجة كبيرة على قدرتها على تحسين وضع الحكم في فلسطين وتعزيز الشفافية والمساءلة. وفي المقابل، تجعل العديد من العوامل المحلية والدولية هذه المهمة صعبة المنال. ومن أجل تجاوز هذا التحدي، يحدو الأمل حركة حماس

في تواصل الدعم من المجتمع الدولي، ولا سيما الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. إن قطع المساعدات المالية سيؤدي لا محالة إلى انهيار المؤسسات الفلسطينية وانتشار الفوضى وتقويض الاستقرار. كما تدعو حماس الدول الغربية إلى تشكيل رؤية سياسية واضحة حول كيفية حل الصراع القائم بين الفلسطينيين والإسرائيليين، بحيث تستند إلى الاعتراف بحقوق الشعب الفلسطيني وتوفر تسوية مؤقتة تسمح للطرفين إبرام معاهدة بينهما.

ومن جانبها، فإن حركة حماس مستعدة للتعامل مع الغرب وإظهار أقصى درجة من الانفتاح والشفافية في الحكم، بحيث تتمكن معها الدول المانحة من الوقوف عن كثب على القنوات التي تسير فيها المساعدات التي تقدمها للسلطة الوطنية الفلسطينية. وعلى الرغم من أن حماس تشعر أن المطالب التي تضعها الدول الغربية تحركها دوافع سياسية، فقد أبدت ما يمكنها من المرونة على مدى الشهور الماضية؛ حيث عرضت هدنة طويلة الأمد مع إسرائيل وعدلت من موقفها الرافض تجاه الاتفاقيات الموقعة بين الفلسطينيين والإسرائيليين. وأياً كان الأمر، فإن قبول المطالب الغربية الثلاثة، بما فيها الاعتراف بإسرائيل، لن يكون بالأمر السهل.

وفي إطار مواجهة جميع هذه العقبات، فإن حماس ملتزمة وبقوة باستراتيجيتها المتعلقة بالإصلاح الداخلي، وسوف تعمل بدأب على تنفيذها وإخراجها إلى النور. وسيطلق نجاح حماس في ذلك حقبة جديدة في تاريخ الشعب الفلسطيني ويمنحه الأمل في تجاوز الأزمات التي كانت تعصف به في الماضي. كما سيبذر الحكم الناجح التي تتولاه حماس البذور للتغيير السياسي في العالم العربي ويشجع الحركات الإسلامية الأخرى على الاحتذاء بنموذج الانتقال السلمي والديموقراطي للسلطة. وهذا بدوره سيعمل على جسر الهوة الواسعة بين العالمين العربي والإسلامي والغرب.

الهوامش

^١ من وجهة نظر حماس، ينطوي 'الفساد' على بعد سياسي واقتصادي وأخلاقي. فمن الناحية السياسية، يمثل الفساد رفض استخدام السلطة لخدمة العامة. ومن الناحية الاقتصادية، يشير الفساد إلى إساءة استخدام الأموال العامة. أما من الناحية الأخلاقية، فهو يتضمن استغلال الثقة العامة وإساءتها.

^٢ سورة البقرة، الآية ٢٢٥.

^٣ سورة البقرة، الآية ٢٨٤.

^٤ سورة الشورى، الآية ٣٨.

المدخل إلى إصلاح القطاع الأمني في فلسطين

رولاند فريديك وأرنولد ليتهود

تمر الحياة السياسية في فلسطين في فترة مخاض عسيرة تنتقل فيها من مرحلة الحكم الأجنبي الدخيل عليها إلى مرحلة تأسيس الدولة المستقلة. وقد يصعب علينا في هذه المرحلة رسم ملامح التبعات الناشئة عن مثل هذا التحول. ففي الوقت الذي تتبنى فيه مختلف الفصائل الفلسطينية آراء متباينة حول الوجهة التي يتعين أن تنتهي عندها هذه المرحلة الانتقالية، يبدو أن معظم تلك الفصائل تتوافق فيما بينها على أن إنشاء قطاع أمني يعمل على الوجه المأمول منه يشكل شرطاً أساسياً مسبقاً لأي شكل من أشكال النجاح على المستوى السياسي. ولذلك، لا يعتبر إصلاح قطاع الأمن في فلسطين غاية في ذاته، بل هو خطوة ضرورية على المستوى السياسي في المسيرة الفلسطينية نحو تقرير المصير.

على نحو ما أشار إليه مؤلفوا الفصول في هذا الكتاب، يمثل إصلاح القطاع الأمني عملية سياسية واجتماعية معقدة، وهو لا يمثل مجرد إجراء فني؛ فإعادة تنظيم القوات الأمنية هيكلتها من جديد وحدهما لن يفضيا إلى إنشاء مؤسسات قادرة على توفير الأمن والعدالة لأفراد المجتمع الفلسطيني، كما لن يحقق لنا هذا المراد تدريب قوات الأمن ولا تجهيزهما بمعزل عن القيام بإجراءات ضرورية أخرى. إن المؤسسات التي تسهر على الأمن والعدالة تنشأ من تضافر الجهود التي يضطلع بها عدد كبير من الأطراف. فدون المهارات الفنية والتجهيزات المناسبة، لن تتمكن تلك المؤسسات من تأدية واجبها على النحو الذي يتوقعه منه الجمهور العام، فقوتها الحقيقية تنبع من تعزز ثقة هذا الجمهور بها ودعمه لها. وهذا بدوره يتطلب إدارة سياسية ناجعة.

يبين كاتبوا الفصول التي يجمعها هذا الكتاب بين دفتيه الأسباب التي تقف وراء فشل الجهود التي بذلها قطاع الأمن الفلسطيني نفسه والدول المانحة في الحصول على ثقة المواطنين الفلسطينيين وتعزيز إيمانهم في قطاعهم الأمني. ويعرض المؤلفون في سبيل ذلك وجهات نظرهم حول كيفية إحداث التغيير في هذا القطاع الأمني كي تتحسن صورته في عيون المواطنين ويرتقي بالخدمات التي يقدمها لهم. وتشير العديد من التوصيات التي يخرج بها هؤلاء المؤلفين إلى ضرورة إجراء المزيد من المشاورات وإتاحة الفرصة للمجتمع المدني للمشاركة في حكم هذا القطاع، بالإضافة إلى تعزيز احترام الإجراءات القانونية والمؤسساتية على

المدخل إلى إصلاح القطاع الأمني في فلسطين

هذا الصعید. وفي الواقع، تعتبر أجندة الإصلاح المقترحة متشعبة وتغطي العديد من الحقول؛ فهي تستدعي إدخال التغييرات على الميادين المؤسساتية والقانونية والثقافية والسياسية والتنظيمية والهيكلية، ناهيك على العديد من الأطراف المعنية التي تشملها هذه العملية.

من المهم لنا، كي نستطيع الشروع في هذه العملية، أن نحدد المدخل إلى إصلاح قطاع الأمن. فهذا القطاع لا يشمل مدخلا واحداً لإجراء إصلاح شامل له، بل إنه يتضمن عدة مداخل مختلفة لبلوغ هذا السبيل. ولذلك، يجب أن يأخذ برنامج الإصلاح الذي يكتب له النجاح بعين الاعتبار تلك المداخل مجتمعة في مرحلة معينة من عملية الإصلاح، وذلك لأنها تتشابك فيما بينها وتشكل زوايا مختلفة من المشكلة ذاتها. كما يجب أن يتعامل إصلاح قطاع الأمن في فلسطين مع عدد من المسائل الأخرى، والتي على الرغم من أهميتها لضمان نجاحه لا تشكل أرضية صالحة للشروع في عملية الإصلاح الشاملة، وذلك من قبيل نزع أسلحة الجماعات المسلحة غير النظامية.

وعند التفكير الملي مجدداً في إصلاح قطاع الأمن في السياق الفلسطيني، تلقي المسائل التالية الضوء على بعض المداخل التي يقترحها المؤلفون في ثنايا هذا الكتاب.

خلق بيئة تشجع العمل على إصلاح قطاع الأمن

ينظر المؤلفون الذين ساهموا في وضع هذا الكتاب إلى الاحتلال الإسرائيلي باعتباره العقبة الرئيسية التي تحول دون إجراء الإصلاح في القطاع الأمني الفلسطيني. ومع ذلك، فهم يجانبون الإنحاء باللائمة برمتها عن ذلك على القوة الإسرائيلية القائمة بالاحتلال وحدها، بل يذكرون كذلك نصيب الفلسطينيين أنفسهم في المسؤولية عن قطاع أمنهم الذي يعاني الأمرين. ويجمع المؤلفون على أن الفلسطينيين يستطيعون، بل ويتعين لزاماً عليهم، تحسين مستوى حكم قطاعهم الأمني على الرغم من بقاء الاحتلال على أرضهم. كما يشيرون في ذات الوقت إلى الصعوبات التي واجهتها الحكومات الفلسطينية المتعاقبة في الشروع في إصلاح القطاع الأمني بسبب سيطرتها المحدودة على المؤسسات الرئيسية التي تشكل ذلك القطاع.

فالفصل بين قطاع غزة والضفة الغربية والقيود المشددة التي تفرضها سلطات الاحتلال الإسرائيلية على حركة المواطنين الفلسطينيين لا تمكن المشرع الفلسطيني ولا أفراد القوات الأمنية والخبراء الفنيين من السفر والتنقل بحرية بين هاتين المنطقتين. ولذلك، أضحت الاجتماعات والتنسيق مهمة تلفها الصعوبات الجمّة وتتسبب في ضياع وقت ثمين الفلسطينيين في أمس الحاجة إليه. وتنبع العراقيل الأخرى المفروضة على حركة

الفلسطينيين وتنقلهم وسيطرتهم على أجهزتهم الأمنية من السياسة الإسرائيلية التي تعمل على تقطيع أوصال الأراضي الفلسطينية من خلال إقامة المستوطنات وبناء الجدار العنصري العازل وعزل القدس الشرقية عن مناطق الضفة الغربية. وزيادة على ما تقدم، تسببت المقاطعة المالية والدبلوماسية التي فرضت على الحكومة الفلسطينية التي شكلتها حركة حماس واعتقال عدد كبير من أعضاء المجلس التشريعي المنتخبين عن هذه الحركة، إلى جانب تدمير البنية التحتية الخاصة بالأجهزة الأمنية مرة أخرى خلال عام ٢٠٠٦ في شل قدرة المؤسسات الفلسطينية على العمل. كما يعتقد الفلسطينيون أن الأطراف الخارجية أولت اهتماماً كبيراً بالمطالب الأمنية الإسرائيلية، بينما لم تلق بالاً لاحتياجات الفلسطينيين من الأمن. وفي المفاهيم السائدة بين جمهور المواطنين الفلسطينيين، عملت جميع هذه العوامل على تقويض ثقتهم في قيادتهم السياسية والمجتمع الدولي، علاوة على آمالهم التي كانوا يعتقدونها على التوصل إلى تسوية سلمية عادلة مع الجانب الإسرائيلي.

حيث أن القائمين على إصلاح القطاع الأمني بحاجة إلى أرضية سياسية تسندهم، يجب خلق البيئة المواتية التي تدعم جهود إصلاح هذا القطاع. فما لم تعمل إسرائيل والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وروسيا على إدراج المسائل الأمنية التي تهم الفلسطينيين في المعادلة وتغيير سياساتها تجاههم، فلن يُحسد القائمون على إصلاح قطاع الأمن في فلسطين على موقفهم، بل إن إصلاحه لن يشهد أي تقدم ملموس على أرض الواقع.

وليس من شأن قطاع الأمن الذي لا يتمتع بالنجاعة في عمله أو لا يحظى بمستوى مقبول من الحكم الوقوف عاجزاً عن تحقيق متطلبات الأمن ونشر العدالة في أوساط المجتمع الفلسطيني فحسب، بل إنه لن يتمكن من الوفاء بالضمانات الأمنية أمام إسرائيل، والتي يتوقع المجتمع الدولي منه الالتزام بها. ولعل بعض الأطراف كانت تدرك بأن حماس لا تستطيع بحال من الأحوال الانصياع للشروط التي فرضت عليها لكسب ود المجتمع الدولي والحظوة بقبوله واعترافه، وذلك بسبب الحكم الرديء الذي روته عن سابقتها من الحكومات السابقة، ولا سيما على صعيد قطاع الأمن. ومن خلال وضع الشروط لقيام حكم يعتبر في حقيقة الأمر نتاجاً للحكم الناجح، يتحمل المجتمع الدولي مسؤوليته عما آلت إليه الأوضاع في الأراضي الفلسطينية أو الوقوف موقف المتفرج اللامبالي بما يدور هناك. فالعزلة الدولية التي نجمت عن هذا التوجه الدولي تمثل أهم العقبات التي تقف في وجه الإصلاح. ولذلك، فالاستثمار في بيئة سياسية تساعد على تحقيق الإصلاح تمهد السبيل أمام إجراء إصلاحات شاملة لقطاع الأمن والارتقاء بمستوى الأمن الذي ينعم به جميع أفراد المجتمع.

إعداد إطار قانوني هيكلي

على الرغم من الجهود التي بذلت فيما مضى، أشار عاصم خليل في فصله إلى أن الفلسطينيين يفتقرون إلى إطار قانوني مُحكم ومنسجم لحكم قطاعهم الأمني. وفي معرض تحليله، بين خليل العيوب القانونية القائمة بين مشروع قانون الأمن الأساسي وغيره من التشريعات الأمنية من جهة والعيوب الهيكلية بين المعايير القانونية والمعايير السياسية. فعلى سبيل المثال، لا يتوافق عدد لا يستهان به من الأحكام القانونية مع المعايير المدنية الديمقراطية التي يزعم المجتمع الفلسطيني أنه يحتكم إليها. ويعزو الكاتب هذا الخلل والتضارب إلى القادة الأمنيين الذين يمتلكون سلطة لا متناهية على صياغة القوانين والتشريعات الأمنية ويتدخلون في مجرياتها بصورة مباشرة.

ولذلك، لا تنفك مراجعة الإطارين القانوني والهيكلية تمثل أحد المداخل المهمة لإصلاح قطاع الأمن في فلسطين. وعلى نحو ما يقترح الكاتب، يتمثل الهدف الرئيسي المتوخى من المراجعة القانونية وعملية الإصلاح في سن قانون أساسي للأمن يتميز بسلامته وانسجامه كي ينظم حكم القطاع الأمني ويضمن توافق مختلف المعايير القائمة مع بعضها البعض. وللوصول إلى مستوى متقدم من الرقابة، يتوجب إصدار تشريعات على قدر أكبر من التطور لتحكم كلاً من المجلس التشريعي والسلطة القضائية وديوان الرقابة المالية والإدارية. ومن أجل التغلب على بعض نقاط الضعف التي يبينها الكاتب، يتعين إيلاء اهتمام خاص لعملية صياغة التشريعات المقترحة؛ حيث يتوجب إعدادها بطريقة تحول دون تدخل الأطراف التي توجهها مصالحها من التحكم في صياغتها وسنّها.

تعزيز رقابة السلطة التنفيذية

أشار المؤلفون في هذا الكتاب إلى أن سيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها التي يهيمن عليها فصيل سياسي واحد قد حالت دون إعداد آليات الرقابة الناجعة على قطاع الأمن وتسببت في فشل العديد من البرامج التي كانت تهدف لإصلاحه. فرفض المتنفذين في حركة فتح التنازل عن مراكزهم وسيطرتهم على الأجهزة الأمنية بعد هزيمتهم في الانتخابات التشريعية تسبب في ازدياد حدة التوتر مع حركة حماس، كما أدى ذلك إلى شل عمل المؤسسات الفلسطينية وبلوغ مستوى لم يسبق له مثيل من الاستقطاب السياسي. وقد ساهمت بعض الدول المانحة في هذا الوضع من خلال تأجيج أوار الصراع والمواجهة بين هذين الفصيلين الرئيسيين ومساعدة بعض الجماعات في حركة فتح في إطار سعيها لقلب نظام الحكم الجديد، مما أفضى إلى إقصاء نزع الصفة المؤسساتية عن حكم قطاع الأمن الفلسطيني وعاد به مجدداً إلى دائرة ضيقة من سيطرة أفراد محددين.

يُجمع كافة المساهمين في هذا الكتاب على أن القصور يعتري هذه السياسة بسبب تحكم أطراف خارجية فيها، ولذا لن تكتب لها الديمومة. وإن كان لتعزيز السلام ونشر الاستقرار أن يظل الهدف الأسمى في المنطقة، فالاستراتيجية الواعدة بتحقيقه تتمثل في ترسيخ التنمية السياسية والمؤسساتية؛ حيث ينبغي تشجيع كل من حماس وفتح على قبول حل توافقي وتقاسم السلطة فيما بينهما على أساس تسوية عادلة. كما يتوجب على الحركتين التعاون معاً من أجل التوصل إلى نوع من الإجماع بينهما. ودون توفر الدعم المؤسسي، فمن المستحيل التوفيق بين المصالح المتضاربة التي تتبناها مختلف الجماعات المعنية ولا حتى تعزيز سلطان القانون وسيادته. وبالإضافة إلى ذلك، تتسم القرارات التي تتخذها مراكز صنع القرار بناءً على الاستشارات التي يقدمها الأفراد وليس المؤسسات بالضعف، وذلك لأن هؤلاء الأفراد غالباً ما يفتقرون إلى الإدراك الشامل للمزايا التي تتمخض عنها اختياراتهم أو التكاليف التي ترتبط بها. وفيما يتعلق بالقرارات الاستراتيجية، تتسبب المغالاة في الاعتماد على استشارات الأفراد وآرائهم في تقويض هذه القرارات، مما يؤدي إلى إعاقة تنمية المجتمع وزيادة التكاليف على حسابه.

كمدخل محتمل آخر لإصلاح القطاع الأمني، يقترح مؤلفوا هذا الكتاب أن يقوم الفلسطينيون بمراجعة هيكلية مؤسساتهم وإدخال التغييرات الضرورية عليها. كما يتوجب عليهم التوصل إلى قرار حول ما إذا كان ينبغي تغيير التعليمات التي تصدرها السلطة التنفيذية بحيث تنسجم مع احتياجاتهم ومتطلباتهم أم استبدالها و/أو تدعيمها بتعليمات جديدة. وقد وجه المؤلفون في الكتاب مطالب قوية لتحديد المسؤوليات وتفصيلها على نحو جلي، ولا سيما بين الرئيس ورئيس الوزراء ووزير الداخلية، بالإضافة إلى تعزيز التنسيق بين كافة الأطراف السياسية في فلسطين. ومن بين القرارات الرئيسية التي يجب اتخاذها في هذا الشأن ما إذا كان على مجلس الأمن القومي الاضطلاع بكافة جوانب التنسيق في الشؤون الأمنية، أو دراسة هيكلية هذا المجلس، أو الصلاحيات التقديرية التي يتمتع بها رئيس الوزراء. وتتطلب هذه المسائل بدورها إجماعاً سياسياً، ويجب بالتالي أن تشكل جزءاً من عملية سياسية متكاملة.

تعزيز الرقابة البرلمانية

على مدى السنوات العشر الماضية، تجاهل المجلس التشريعي الفلسطيني في جانب كبير من أعماله دوره الرقابي على القطاع الأمني في فلسطين. ولو كان دور المجلس أكثر حزمًا، لا سيما بعد تولي محمود عباس مقاليد الرئاسة بعد الرئيس الراحل ياسر عرفات، لكان أدائه على هذا الصعيد مُرضياً. وكما يقول ماجد عاروري ومأمون

المدخل إلى إصلاح القطاع الأمني في فلسطين

عتيلي، فقد حصرت رقابة المجلس التشريعي على قطاع الأمن نفسها في إجراء بعض التحقيقات وعقد بعض جلسات الاستماع. وفي العديد من الحالات، رفضت السلطة التنفيذية إطلاع المجلس على المعلومات المتعلقة بقطاع الأمن، وبالتالي أعاقته عن ممارسة دوره الرقابي عليه. وعلى وجه التحديد، كان انعدام التعاون ظاهراً وجلياً في إهمال قوانين الموازنات؛ حيث لم تتسم مشاريع الموازنات بنقصها فحسب، بل كانت تصل إلى المجلس متأخرة ردها طويلاً من الزمن عن مواعيدها المقررة. ولذلك، لم يكن المجلس التشريعي على علم بالإيرادات والنفقات الخاصة بمختلف الأجهزة الأمنية. ويعزو عاروري وعتيلي من الأسباب التي تقف وراء ضعف أداء المجلس التشريعي الفلسطيني في جانب منها إلى الهيكلية الصارمة لتوزيع الصلاحيات في أروقة السلطة الفلسطينية وفي جانب آخر إلى قلة الخبرة البرلمانية على هذا الصعيد.

إن الدعوة إلى تعزيز الرقابة البرلمانية في وقت يتم فيه عزل السلطة التشريعية الفلسطينية ومنعها عن تنفيذ المهمات الملقاة على عاتقها تنطوي على مفارقة ضخمة. فمن أجل إحراز التقدم على طريق الحكم الصالح في قطاع الأمن، لا يرى المؤلفون بديلاً عن احترام المؤسسات التي تمثل إرادة الناخبين الفلسطينيين ومشاركتها في هذه العملية. وقد ينجح الضغط السياسي الدولي في إعاقة المجلس التشريعي عن تولي دور ريادي في حكم القطاع الأمني، ولكن لا يمكن لهذا الضغط أن يحول بين المجلس وذلك الهدف. ولذلك، يظل الإصرار على تعزيز إمكانيات الرقابة البرلمانية إحدى الأولويات التي تمهد السبيل لإجراء إصلاح شامل في القطاع الأمني الفلسطيني. وبالنسبة للفلسطينيين، تتمثل بعض الإجراءات المادية الملموسة التي تضمن التقدم في هذا المضمار فيما يلي:

- تعزيز اللجان المنبثقة عن المجلس التشريعي ذات العلاقة (وهي لجنة الداخلية والأمن، ولجنة حقوق الإنسان والحريات العامة، ولجنة الموازنة والشؤون المالية ولجنة الشؤون القانونية).
- تمكين المجلس التشريعي بلجانه من الإطلاع على المعلومات المتعلقة بقطاع الأمن.
- تطوير الخبرات البرلمانية في المسائل المتعلقة بالأمن مع التركيز على الرقابة على الموازنة بصورة خاصة.
- نشر ثقافة التعاون بين الفصائل الفلسطينية داخل المجلس من جهة وبين المجلس والسلطة التنفيذية من جهة أخرى.

تعزير رقابة السلطة القضائية

لا يزال الجهاز القضائي في العديد من الجوانب يشكل الحلقة الأضعف في السلطة الوطنية الفلسطينية والأقل تطوراً من الناحية المؤسساتية فيها. وبحسب الكاتب معن ادعيس، يعتبر غياب إطار قانوني متماسك وانتشار المؤسسات القضائية التي تتداخل صلاحياتها فيما بينها، بالإضافة إلى عدم توفر التمويل الكافي والموظفين المدربين غيظ من فيض من المعضلات التي تعتري النظام القضائي في فلسطين. وكما هو الحال بالنسبة للأجهزة الأمنية الفلسطينية، تعاني المؤسسات القضائية من تدخل المستوى السياسي فيها وانعدام الإرادة السياسية التي تكفل إجراء إصلاحات شاملة فيها.

وهذه العوامل مجتمعة تعيق إدارة المحاكم؛ فهي تؤدي إلى تراكم الدعاوى وتحول دون تنفيذ الأحكام القضائية. وقد شجع ضعف السلطة القضائية على ظهور نظام القضاء العشائري وغيره من الآليات غير الرسمية المتبعة في حل المنازعات الناشئة بين المواطنين. وهذا لا يعتبر بحد ذاته تطوراً سلبياً، لأنه يساعد في تسوية النزاعات الاجتماعية، ولكنه يرسخ على المدى البعيد القوانين العشائرية على حساب السلطة القضائية الرسمية، كما يقوض المساعي التي يبذلها الفلسطينيون لبناء الدولة الفلسطينية المستقلة.

ويسترعي ادعيس انتباه القارئ إلى الصعوبات التي تواجه تعزير سيادة القانون في سياق تتسم فيه رقابة السلطة القضائية على الأجهزة الأمنية بالضعف والركاكة وينعدم فيه التعاون بين هذه السلطة وتلك الأجهزة تقريباً. وكمدخل آخر للولوج إلى ميدان إصلاح القطاع الأمني، يدعو الكاتب على وضع تعريف واضح للمسؤوليات والتنسيق بين السلطة القضائية والقوات الأمنية، ولا سيما بين النيابة العامة والشرطة المدنية. وتتضمن الأولويات الأخرى العمل على حل النزاع الناشئ بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى وإصلاح نظام المحاكم العسكرية.

الارتقاء بمستوى الرقابة العامة

يمثل تعزير مشاركة المجتمع المدني في حكم قطاع الأمن في فلسطين أحد أكبر التحديات التي تواجه إصلاح هذا القطاع. فعلى الرغم من الدعم الشعبي القوي والمتعاضم لإجراء إصلاحات شاملة في قطاعهم الأمني، لا يعرف جمهور المواطنين الفلسطينيين الكثير عن عمليات الإصلاح الجارية على هذا القطاع، كما أنهم لا يوظفون بدور في هذه العمليات. ويبقى حكم القطاع الأمني بالنسبة للعديد من المسؤولين مسألة حساسة

المدخل إلى إصلاح القطاع الأمني في فلسطين

والإحجام عن طرحها على بساط البحث على الملأ لم يزل إجراءً شائعاً ومرعياً. والأكثر من ذلك أن وسائل الإعلام الفلسطينية لا تتطرق إلى تغطية القضايا والأحداث المتعلقة بحكم قطاع الأمن. وحتى هذه اللحظة، لا تزال أكبر العقبات التي تمنع وسائل الإعلام من تغطية هذا الجانب تتمثل في القيود المفروضة على إطلاع ممثلي هذه الوسائل على المعلومات المتعلقة بقطاع الأمن بالإضافة إلى قلة الخبرات في تحليل القدر الضئيل من المعلومات المتوفرة لهم في هذا الشأن.

وعلى الرغم من أن ماجد عاروري ومأمون عتيلى يركزان على الجهود التي تبذلها مؤسسات حقوق الإنسان الفلسطينية في تعزيز محاسبة المسؤولين الأمنيين، فهما يلفتان نظر القارئ كذلك إلى القيود التي يواجهها المجتمع المدني في ظل نظام الحكم الراهن الذي يفتقر إلى رقابة قضائية وتشريعية فعالة ويعمل خلف أبواب موصدة في وجه الجمهور العام. وباعتبارها جزءاً من عملية الإصلاح الشاملة، يدعو الكاتبان إلى رفع مستوى الرقابة العامة ويقترحان بأن تمتلك المنظمات غير الحكومية ومراكز الأبحاث والمعاهد ووسائل الإعلام الخبرات الضرورية التي تمكنها من الإدلاء بدلوها في النقاشات العامة حول هذا الموضوع؛ حيث يتعزز الاهتمام العام في هذا الجانب عندما يشعر المواطنون بأن السلطات تأخذ التظلمات والطلبات التي يرفعونها على محمل الجد. وقد كان تأسيس الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، باعتبارها مكتباً وطنياً للتحقيق العسكري (أمبودسمان)، خطوة على الطريق الصحيح. ومن أجل تحويلها إلى أداة فعالة من أدوات الرقابة العامة، يتعين على السلطة الوطنية الفلسطينية إسناد هذه الهيئة بقاعدة قانونية متينة وواضحة.

تحديد المسار الاستراتيجي لإصلاح قطاع الأمن الفلسطيني

أثارت الفصول التي يجمعها هذا الكتاب العديد من التوصيات التي تركز على غياب المسار الاستراتيجي الذي تنتهجه الأطراف القائمة على اتخاذ القرارات التي تمس القطاع الأمني، حيث لا يتوحد الفلسطينيون في تبني فهم مشترك بشأن ما يعنيه 'الأمن' لهم؛ بل إننا نرى في هذا الجانب مواقف حركتي حماس وفتح تقفان على قطبي نقيض. وفي ظل غياب إجماع وطني، لن تزال الأطراف المعنية عاجزة عن التوصل إلى حل وسط أو الاتفاق على تقسيم المهام بين مختلف الأجهزة التي تشكل القطاع الأمني أو حتى الاتفاق على سياسة أمنية عامة.

لقد فشلت جميع المحاولات التي بذلتها السلطة الوطنية الفلسطينية لتفعيل الأفكار التي تخص حكم القطاع الأمني في فلسطين وإصلاحه، ويعود السبب في جانب كبير من ذلك إلى افتقار تلك الأفكار للشمولية. ومن الأمثلة البارزة على ذلك الكتاب

الأبيض الخاص بقطاع الأمن في فلسطين، والذي جاء نتاجاً لمحاولة مجموعة صغيرة من مسؤولي السلطة الوطنية الفلسطينية إعداده في عام ٢٠٠٥ بمساندة من الولايات المتحدة وبعض الدول المانحة. وقد كان هذا الكتاب الأبيض يهدف إلى تقديم مخطط لتقسيم المهام بين أجهزة قطاع الأمن، إلى جانب تحديد المبادئ التي تضمن عدم تسييس هذه الأجهزة والارتقاء بمستواها المهني. وقد فشلت هذه المحاولة في نهاية المطاف لأن تنفيذها كان مقتصرًا على النخبة السياسية والأمنية، كما كانت مجموعة صغيرة من المسؤولين في السلطة التنفيذية تهيمن عليها وتتحكم بها. كما فشلت تلك المحاولة لأن السلطة التنفيذية لم تشرك معها ممثلين عن المجلس التشريعي ومؤسسات المجتمع المدني على أساس منهجي، ناهيك عن سعيها إلى تقنين رؤية لقطاع أمني فلسطيني لم يتطرق إلى الاحتياجات التي يعول عليها جمهور المواطنين ولا إلى المخاوف التي تعتر بهم حياله.

إن إعداد سياسة أمنية قومية تعدّ من أكثر التحديات إلحاحاً وأكثرها صعوبة على صعيد إصلاح قطاع الأمن الفلسطيني؛ فالإصلاح عملية سياسية معقدة وطويلة. ولذلك، تعتبر مشاركة جميع الأطراف المعنية والمهمة ومساهمتها فيه عاملاً محورياً من عوامل نجاحه. كما توفر سياسة الأمن القومي التي تتميز بشرعيتها وقبولها بين أوساط العامة إطاراً ضرورياً لتقييم الخيارات المحددة للإصلاح، وهي تساعد في التأكد من أن المسار العام لهذه العملية يخدم المصالح الوطنية على المدى البعيد ولا ينحصر في المصالح الفردية قصيرة المدى. كما يساعد إصلاح القطاع الأمني في حشد الدعم العام المطلوب لتنفيذ سياسة قد تستلزم الكثير من المال والوقت قبل أن تؤتي ثمارها. وبالإضافة إلى ذلك، تمثل المشاورات التي تعقد على نطاق واسع، إلى جانب التوصل إلى الإجماع المنشود والحلول التوفيقية شروطاً أساسية لا غنى عنها لاستدامة إصلاح القطاع الأمني في فلسطين، وبالتالي ربط النجاح في هذا المضمار مع الاتفاق على اقتسام السلطة بين الأطراف الفلسطينية الرئيسية.

ومن ناحية نظرية، يمكن إعداد سياسة الأمن القومي على أساس عملية شاملة تضم جميع الأطراف المعنية بحكم قطاع الأمن في فلسطين، ولا سيما الفصائل السياسية الكبرى ومؤسسات المجتمع المدني. وعلى نحو ما أثبتته الكتاب الأبيض، فالقدر المحتوم الذي ينتظر السياسات التي توضع بصورة انفرادية وانعزالية هو الفشل المحقق.

إدارة المساعدات التي تقدمها بها الدول المانحة لإصلاح قطاع الأمن في فلسطين

يشك عدد قليل من المراقبين في إمكانية نجاح عملية إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني دون الاعتماد على الدعم الخارجي. وفي المقابل، ينظر الفلسطينيون إلى المشاركة الأجنبية

المدخل إلى إصلاح القطاع الأمني في فلسطين

المتعاظمة في إصلاح قطاعهم الأمني كسيف ذي حدين. فمن جانب، لا غنى للفلسطينيين عن المساعدات التي تقدمها لهم الدول المانحة لإنشاء قطاع أمني وطني فعال وناجع ويخضع للمساءلة الديمقراطية. ومن جانب آخر، هناك تصادم ملحوظ بين احتياجات الفلسطينيين ومخاوفهم والأهداف التي تسعى تلك الدول المانحة لتقديمها.

في جميع الأحوال، لا توافق الولايات المتحدة الأمريكية وإسرائيل، اللتين تريان للسلطة الوطنية الفلسطينية أن ترضى بسلطات محدودة في مجالات فرض القانون والنظام، على فكرة إنشاء الدولة الفلسطينية المستقلة التي تتمتع بالسيادة على كامل ترابها الوطني. وفي هذا السياق، يشير أحمد حسين إلى المشاكل المترتبة على مشاركة الدول المانحة التي تفتقر إلى التنسيق وينقصها الدافع السياسي الواضح في إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني. ففي أفضل الأحوال، يتسبب مثل هذا التوجه في هدر الموارد والخبرات الإمكانات السياسية، كما يقوض في أسوأ الأحوال عملية إصلاح قطاع الأمن برمتها إلى جانب التوصل إلى السلام مع الجانب الإسرائيلي وبناء الدولة الفلسطينية المستقلة.

على سبيل المثال، تمخضت المبادرة الأمريكية لتدريب أفراد الحرس الرئاسي وقوات الأمن الوطني ومدعها بالسلاح والعتاد من أجل مواجهة الحكومة التي شكلتها حركة حماس عن أربعة معضلات رئيسية. فأولاً، أدى هذا التدخل إلى تشكيل جهاز أمني فلسطيني جديد لا تملك الحكومة ولا المجلس التشريعي أية سيطرة عليه، وهو ما يقف على النقيض مما تسعى عملية إصلاح قطاع الأمن إلى إنجازه، ولا سيما إنشاء القوات الأمنية الشرعية التي تخضع للمساءلة الديمقراطية. وثانياً، اشتد أوار الخصام والفراق بين حركتي حماس وفتح؛ حيث كانت الاشتباكات المسلحة التي اندلعت بين الحركتين خلال عام ٢٠٠٧ والتي انتهت بسيطرة حماس الفعلية على مقاليد السلطة في قطاع غزة إحدى التبعات المباشرة لهذه المبادرة الأمريكية. وثالثاً، ترتب على إهمال إنجاز العمليات المؤسسية المطلوبة، وخاصة منها ما يتعلق بتوزيع الموارد والإدارة الاستراتيجية والعملياتية وإجراءات المساءلة والمحاسبة، في حل المؤسسات مما سرع من وتيرة انهيار نظام الإدارة المركزية وتفتتت السلطة السياسية. وأخيراً، ساهمت ذلك التدخل الأمريكي في تقويض مصداقية الدول المانحة التي تساهم في رفد إصلاح القطاع الأمني في فلسطين. ووفقاً لأحد الاستطلاعات التي أجراها مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، لا يولي ما نسبته ٨٤٪ من المواطنين الفلسطينيين ثقتهم في الاستشارات والمساعدات التي تقدمها الولايات المتحدة وكندا في مجال حكم القطاع الأمني. كما لا يضع ٦٩٪ منهم ثقتهم في المساعدات والاستشارات التي يعرضها الاتحاد الأوروبي في هذا المجال^١.

ومن وجهة تنموية صرفة، يشكل إصلاح قطاع الأمن الذي يستند إلى فكرة أمنية تمعن في تجاهل أهمية تعزيز مشاركة المستوى السياسي من أجل تحقيق الاستقرار على المدى البعيد جزءاً من المشكلة، وليس جزءاً من الحل.

ولذلك، يمكن أن تمثل الآليات الضرورية لضبط المساعدات التي تقدمها الدول المانحة وتنسيقها مدخلاً مهماً لإصلاح القطاع الأمني في فلسطين. وفي هذا السياق، يجب أن تعمل الرقابة السياسية الدقيقة لبرامج المساعدات الخارجية على التأكد من أن تلك المساعدات تغطي احتياجات محددة ومن أنها تتوافق مع أهداف التنمية بعيدة المدى وتعود بالفائدة المرجوة على الشعب الفلسطيني بكافة شرائحه، وليس على أفراد أو جماعات محددة منه. وفي المقابل، يتعين على الفلسطينيين أن يسخروا جهودهم لإنشاء آليات الرقابة المناسبة - التي تضم الخبرات من قطاعي الأمن والتنمية - والتي تضمن مراقبة سلوك الدول المانحة وترفع التقارير بشأنها. وبالنسبة للدول المانحة، يجب إعداد آليات دقيقة للرقابة على الخبراء العسكريين وخبراء الشرطة والمخابرات للتأكد من أن تصميم البرامج اللازمة لإصلاح قطاع الأمن تنسجم مع المعايير التي تقرها تلك الدول في هذا الصدد. ولذلك، ينبغي أن تسعى هذه الآليات إلى تحقيق ما يلي:

- (١) الارتقاء بمستوى الأمن وتحقيق العدالة للمواطنين الفلسطينيين.
- (٢) تعزيز حكم الأجهزة الأمنية وضمان الرقابة عليه.
- (٣) تعزيز امتلاك الفلسطينيين لزاماً قطاعهم الأمني.
- (٤) ضمان العدالة والأمن للمواطنين بصورة مستدامة من خلال تطوير إدارة الموارد البشرية والمالية.^٢

إدارة التكاليف

إشارت عدة فصول في هذا الكتاب إلى زيادة أعداد أفراد القوات الأمنية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية بصورة غير معقولة، مما يشكل عبئاً مالياً ضخماً على كاهل المجتمع الفلسطيني. فمن بين ٨٥,٠٠٠ موظف أمني من الموظفين المثبتين في كشوف الرواتب الحكومية، لا يقوم حوالي ٢٥,٠٠٠ إلى ٣٥,٠٠٠ منهم على رأس عمله. وحتى لو كان العدد الفعلي لأفراد القوات الأمنية لا يتجاوز ٥٠,٠٠٠ فرد، فإن ذلك بحد ذاته يمثل ما نسبته ١:٨٠ من نسبة عدد أفراد تلك القوات للسكان، وهي إحدى أعلى النسب في العالم.

المدخل إلى إصلاح القطاع الأمني في فلسطين

وبين عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٤، ارتفعت حصة الأجهزة الأمنية من كشوف الرواتب بنسبة ٨٠٪. ولا تشمل هذه النسبة معاشات التقاعد التي يتعين على السلطة الوطنية الفلسطينية دفعها للمتقاعدين العسكريين.^٢ ومع عجز سنوي بلغ ما يقارب ٩٠٠ مليون دولار في عام ٢٠٠٦،^٣ لا يستطيع الفلسطينيون تحمل التكاليف التي تجرها عليهم أجهزتهم الأمنية، وليس لهم سوى تقليصها وخفض أعدادها. ومن بين كافة الإجراءات التي قد تتخذ على صعيد إصلاح قطاع الأمن، لا يحظى تقليص عدد أفراد القوات الأمنية بقبول عام بين أوساط الفلسطينيين لأنه سيحرم عدداً كبيراً من الأسر الفلسطينية من مصادر دخلها التي هم في أمس الحاجة إليها. ومع ذلك، يدعو عدد من المؤلفين إلى تحسين الإدارة المالية وإدارة عمليات تحضير الموازنات الأمنية على نحو أفضل.

إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية

شدد العديد من كاتبي فصول هذا الكتاب على ضرورة إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية. ووفقاً لأحمد حسين، يعتبر دمج الأجهزة الأمنية في ثلاثة أجهزة رئيسية عاملاً مساعداً في الحد من انتشار الأجهزة الأمنية خارج إطار القطاع الأمني؛ ولذلك يجب أن يحتل هذا الأمر أولوية قصوى لدى السلطة الفلسطينية. ويضم حسين صوته إلى المؤلفين الآخرين في المطالبة بتحديد المهام التي تضطلع بها قوات الأمن الداخلي على نحو واضح، بالإضافة إلى فصل الأجهزة القائمة على إنفاذ القانون عن أجهزة المخابرات. ومن الاقتراحات التي يبيدها المؤلفون في هذا السياق إنشاء قيادة ومركز إداري موحد، وتطوير مستوى العمل المشترك بين القوات الأمنية الفلسطينية، وتحديث أساليب التخطيط وإعداد الموازنات الأمنية.

النتيجة

لا يكتسب إصلاح قطاع الأمن في الأراضي الفلسطينية القدر ذاته من الأهمية التي يحتلها في أي مكان آخر من العالم العربي؛ حيث تتصارع الفصائل الفلسطينية فيما بينها على توزيع السلطة، وهم مختلفون حول دور القانون والمؤسسات ووجهة المجتمع الفلسطيني في المستقبل وإدارة الأصول الموجودة ونفوذ القوى الخارجية وتأثيرها على الساحة الفلسطينية. ومع أن هذه العوامل مجتمعة تشكل ظاهرة صحية في مسيرة تكوين الدولة الفلسطينية، إلا أن القدر المتعاضد من الأهمية التي يوليها الفلسطينيون لإصلاح قطاعهم الأمني يعتبر بحد ذاته مؤشراً على إدراكهم لما هو مهم بالنسبة لهم.

فعدا عن النظر إلى هذه العملية باعتبارها تهديداً، يتوجب على الأطراف الإقليمية والدولية التجاوب مع العديد من الفرص التي يتيحها إصلاح قطاع الأمن في فلسطين. بل يستطيع التوجه الدولي الجديد نحو إصلاح هذا القطاع أن يُخرج بعض هذه الفرص إلى النور. كما يعود الاستثمار في التنمية المؤسساتية على المدى البعيد وتطبيق نظام فعال من الرقابة والتوازن بفوائد جمة على صعيد تحقيق السلام والاستقرار. وفي المقابل، تتسبب الأهداف قصيرة المدى في عرقلة التوصل إلى حلول للمشاكل القائمة وتزيد من احتمال وقوع الأزمات السياسية على المدى البعيد.

وكما يشير هذا الكتاب بفصله، تمتلك جميع الفصائل الفلسطينية أفكاراً صالحة حول الأساليب المثلى الكفيلة بإحداث التغيير في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، وقد لا تحتاج هذه الفصائل سوى إتاحة الفرصة لها للعمل مع بعضها البعض كي يبصر ذلك التغيير النور.

الهوامش:

^١ رولاند فريديريك، وأرنولد ليتهولد وليجي دي مارتينو، تغير الحكومة وحكم القطاع الامني: المفاهيم الفلسطينية العامة، التقرير التلخيصي، ٣ آب / أغسطس ٢٠٠٧، (جنيف: مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة والمعهد العالي لدراسات التنمية). وهذه الدراسة منشورة على الموقع الإلكتروني للمركز:

http://www.dcaf.ch/mena.Palestine_See_Perceptions.pdf

^٢ أنظر الكتيب الصادر عن اللجنة المختصة بمساعدات التنمية المنبثقة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول إصلاح القطاع الأمني، ٢٠٠٧، ص. ٦٣.

^٣ ينص قانون القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٤ بشأن التأمين والمعاشات على حصول المتقاعدين على معاش تقاعدي يزيد عن ضعف رواتبهم الأخيرة. وحيث أنه لا توجد أصول للتقاعد في القطاع الأمني وبما أن العسكريين الذين يشملهم القانون مؤهلون في معظمهم للتقاعد بعد إنفاذ القانون، يتوجب تأمين كافة النفقات اللازمة لتغطية معاشات العسكريين المتقاعدين من إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك على خلاف أية أصول متراكمة في خزينتها. ويقدر البنك الدولي التكاليف السنوية اللازمة لتغطية معاشات هؤلاء المتقاعدين بحوالي ٤٠ مليون دولار. المرجع السابق، ص. ٤٩.

^٤ البنك الدولي، الاقتصاد الفلسطيني وفرص انتعاشه. تقرير الرقابة المالية المقدم للجنة التنسيق الخاصة، كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٥، ص. ٨ و ١٧.

الملاحق

الملحق أ

الأجهزة الأمنية في فلسطين

تشير الإحصائيات الواردة أدناه إلى عدد أفراد القوات الأمنية الفلسطينية بحسب كشف الرواتب المثبتة في شهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥. وقد ارتفع عدد منتسبي أجهزة الأمن في فلسطين إلى حوالي ٨٥،٠٠٠ عنصر في أيار/مايو ٢٠٠٧ (منهم ٣٠،٠٠٠ عنصر في الضفة الغربية و ٥٥،٠٠٠ آخرون في قطاع غزة)، وذلك بسبب تجنيد أعداد ضخمة من هؤلاء في الأجهزة الأمنية المنتشرة في قطاع غزة إلى جانب دمج أعضاء كتائب شهداء الأقصى في هذه الأجهزة وتشكيل القوة التنفيذية. ومع ذلك، لا تتوفر لنا أية معلومات موثوقة حول توزيعات أفراد القوات الأمنية الذين تم تجنيدهم مؤخراً. كما نشير في الفقرات التالية إلى تقديرات حول الأعداد الحالية في كل من جهاز الأمن الوقائي وجهاز المخابرات العامة والقوة التنفيذية والحرس الرئاسي وقوات الأمن الوطني. وتستند جميع الإحصائيات التي نذكرها فيما يلي إلى المعلومات العامة المتوفرة من مصادرها المعنية. وعلى الرغم من عملنا على تحديث هذه الإحصائيات وتوحيدها في أيار/مايو ٢٠٠٧، إلا أنها لا تعدو كونها تشكل تقديرات، وبالتالي فقدتها تظل محدودة.

قوات الأمن الداخلي

تتألف قوات الأمن الداخلي من قوات الشرطة المدنية، وجهاز الأمن الوقائي وقوات الدفاع المدني. وفي عام ٢٠٠٢، وضعت هذه الأجهزة تحت إشراف وزارة الداخلية. ويتولى المدير العام للأمن الداخلي قيادة قوات الأمن الداخلي.

الشرطة المدنية

تمثل الشرطة المدنية الجهاز الرئيسي الذي يقوم على فرض القانون، ويضطلع بالمهام الشرطية الاعتيادية، من قبيل مكافحة الجريمة والمحافظة على النظام العام. كما تتولى الشرطة المدنية الفلسطينية المسؤولية عن إدارة السجون. ويتضمن جهاز الشرطة المدنية العديد من الفروع، مثل دائرة المباحث الجنائية، ودائرة مكافحة المخدرات، وقوات الأمن العام، وحرس الحدود، وشرطة المرور والشرطة النسائية. وبالإضافة إلى ذلك، تمتلك الشرطة المدنية في فلسطين وحدة للتدخل السريع ودائرة التدخل في حالات الطوارئ. ويجند جهاز الشرطة ١٨،٥٠٠ شرطي، من بينهم ١٢،٠٠٠ شرطي منتشرين في قطاع غزة (بمن فيهم ٣،١٠٠ شرطياً منتسبين لقوات حفظ النظام)، إلى جانب ما يقرب من ٦،٠٠٠ شرطي منتشرين في الضفة الغربية (بمن فيهم ١،٠٠٠ شرطي في قوات حفظ النظام). ويرتدي عناصر الشرطة المدنية بزات كحلية اللون، أما أفراد قوات حفظ النظام فيرتدون البزات العسكرية ذات الألوان الأزرق والأسود والأبيض.

الأمن الوقائي

في عام ٢٠٠٧، كانت أعداد منتسبي جهاز الأمن الوقائي، وهو جهاز المخابرات الداخلية في السلطة الوطنية الفلسطينية، تبلغ ٨،٠٠٠ عنصر، منهم ٣،٥٠٠ في الضفة الغربية و ٤،٥٠٠ آخرين في قطاع غزة. وفي الواقع، يعتبر جهاز الأمن الوقائي من أقوى أجهزة المخابرات في السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد اشتملت المهمات الرئيسية لهذا الجهاز، التي تمثلت في حماية مكتسبات عملية

الأجهزة الأمنية في السلطة الوطنية الفلسطينية

السلام التي تم إلها بين الفلسطينيين والإسرائيليين ضد المعارضة الداخلية، على استخدام القوة ضد الفصائل الإسلامية والجماعات المسلحة الأخرى. وفي عام ٢٠٠٥، أعلنت السلطة الوطنية الفلسطينية عن حل 'دائرة الأمن والحماية' - والتي تعرف بـ 'فريق الموت' في الجهاز، والتي أنشأت في نهاية العقد التاسع من القرن الماضي بهدف مكافحة نشاط حركة حماس والجهاز الإسلامي. ولكن هذه الدائرة لم تنزل قائمة على أرض الواقع. كما ينتمي لجهاز الأمن الوقائي وحدة عسكرية تتمتع بالتسليح الجيد، ويرتدي أفرادها البزات العسكري باللون الأخضر الفاتح.

الدفاع المدني

يتألف جهاز الدفاع المدني من قوات الطوارئ والإنقاذ بالإضافة إلى قسم الإطفاء. ويعمل في هذا الجهاز ما يقرب من ٩٥٠ عنصراً.

قوات الأمن الوطني

غالباً ما يطلق على قوات الأمن الوطني وصف 'نواة الجيش' الفلسطيني. وتضم قوات الأمن الوطني مختلف الأجهزة التي تتولى وظائف عسكرية تحت قيادة عسكرية واحدة، بما فيها قوات الأمن الوطني الفعلية، والشرطة البحرية، والاستخبارات العسكرية، والارتباط العسكري، وربما قوات الأمن الرئاسي / قوة الـ ١٧. ولا تتوفر إحصائيات دقيقة حول أعداد منتسبي قوات الأمن الوطني؛ فبعد تعيين أعداد ضخمة من الأفراد في هذه القوات على مدى السنوات الماضية، تقدر مصادر مختلفة عدد أفرادها بـ ٤٢,٠٠٠ فرد في عام ٢٠٠٧.

قوات الأمن الوطني

تعتبر قوات الأمن الوطني (التي وصل عدد أفرادها إلى ١١,٠٠٠ فرد خلال عام ٢٠٠٥) وريثة جيش التحرير الوطني الفلسطيني، وهو التشكيل العسكري التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية في الشتات. وقد جندت قوات الأمن الوطني معظم أفرادها من بين منتسبي جيش التحرير الفلسطيني، وأضافت إليهم مجندين من داخل الأراضي الفلسطينية بالتدريج. وقبل اندلاع الانتفاضة، كانت قوات الأمن الوطني تتولى المسؤولية عن حماية الحدود في المنطقة (أ)، إلى جانب القيام بدوريات مشتركة مع القوات الإسرائيلية. وتنتظم قوات الأمن الوطني المنتشرة في قطاع غزة في ثلاثة ألوية (كان عدد أفرادها يبلغ ٦,٧٠٠ فرد في عام ٢٠٠٥)، وهي: اللواء الشمالي في شمال قطاع غزة، بما فيه مدينة غزة؛ واللواء الجنوبي بمنطقة رفح وخانيونس؛ واللواء المنتشر على الحدود والذي يضم حوالي ١,٠٠٠ جندي. وفي بادئ الأمر، كان لواء الحدود في غزة يتولى القيام بأعمال الدورية على طول حدود القطاع مع إسرائيل. وفي الضفة الغربية، تتألف قوات الأمن الوطني من تسع كتائب تضم الواحدة منها ما يقرب من ٥٠٠ جندي، وتنتشر هذه الكتائب في رام الله وجنين وطولكرم وقلقيلية ونابلس والخليل وبيت لحم (وكانت أعداد جنود قوات الأمن الوطني في عام ٢٠٠٥ تبلغ ٤,٥٠٠ جندي). ويرتدي أفراد قوات الأمن الوطني البزات العسكرية الخضراء التي تشبه الزي العسكري للجيش الأمريكي.

الشرطة البحرية

تتولى قوات الشرطة البحرية، وهي 'نواة القوات البحرية' الفلسطينية، حماية المياه الإقليمية الفلسطينية، وكان يبلغ قوامها في عام ٢٠٠٥ حوالي ١,٠٠٠ جندي. وتنتشر هذه القوات في قطاع غزة بصورة

الملحق أ

رئيسية، حيث يصل عدد أفراد هذه القوة ٦٠٠ فرد. وينتشر ما يقارب ٣٠٠ فرد من أفراد القوة البحرية في نابلس وبيت لحم وأريحا بالضفة الغربية. وإلى جانب أنشطتها البحرية، شاركت الشرطة البحرية في استجواب رموز المعارضة والعملاء. وخلال السنوات التي شهدت التوصل إلى اتفاقية أوسلو، كانت الصلاحيات الممنوحة لقوة الشرطة البحرية تتضمن حماية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. ويرتدي أفراد هذه القوة بزات مختلفة، بما فيها البزات العسكرية ذات اللونين البني والبيج الأمريكية.

الاستخبارات العسكرية

تضم الاستخبارات العسكرية ما بين ٥٠٠ إلى ٦٠٠ عميل، عادةً ما يرتدون الملابس المدنية (بحسب الإحصائيات المعدة في عام ٢٠٠٥). ويعمل هؤلاء العملاء على جمع المعلومات الاستخباراتية حول البيئة العسكرية الخارجية. وفي ظل حكم الرئيس الراحل ياسر عرفات، كان هذا الجهاز يعمل بصورة أساسية باعتباره جهاز مخبرات داخلي يستهدف مراقبة المعارضة داخل حركة فتح وقمعها. وقد تم دمج هذا الجهاز ضمن قوات الأمن الوطني بصورة رسمية تحت مسمى دائرة الاستخبارات العسكرية.

الشرطة العسكرية

كان جهاز الشرطة العسكرية يشكل جزءاً من الاستخبارات العسكرية إلى أن أصبحت وحدة منفصلة ضمن قوات الأمن الوطني خلال عام ٢٠٠٥. وتتولى الشرطة العسكرية فرض النظام والانضباط في أوساط الأجهزة الأمنية، كما توفر الإسناد لقمع أعمال الشغب وحماية البنية التحتية. وتتبع الشرطة البحرية كتيبة احتياط واحدة (بلغ قوامها ١،٤٠٠ عنصر في عام ٢٠٠٥) في قطاع غزة وكتيبة نظامية أخرى (بلغ عدد أفرادها ٦٠٠ فرد عام ٢٠٠٥) في رام الله. ويرتدي منتسبو جهاز الشرطة العسكرية البزات العسكرية ذات اللون الأخضر الفاتح أو البزات العسكرية الخضراء التي تشبه بزات جنود الجيش الأمريكي بالإضافة إلى القبعات الحمراء.

الارتباط العسكري

يتولى الارتباط العسكري (الذي بلغ قوام أفرادها ١٠٠ فرد في عام ٢٠٠٥) أعمال التنسيق الأمني مع إسرائيل، كما يضطلع بإدارة الموظفين التابعين للسلطة الوطنية الفلسطينية في مكاتب التنسيق اللوائي (DCO). وكان جهاز الارتباط العسكري ينفذ أعمال الدورية المشتركة مع قوات الدفاع الإسرائيلية إلى أن ألغيت جميع المهام التي ينفذها مع اندلاع الانتفاضة الثانية. ومن ناحية فنية، تحول هذا الجهاز إلى دائرة من دوائر قوات الأمن الوطني

الأمن الرئاسي / قوة الـ١٧

تمثل قوات الأمن الرئاسي، المعروفة على نطاق أوسع بقوة الـ١٧، وحدة عسكرية تتولى المسؤولية عن حماية أعضاء المؤسسة السياسية في السلطة الوطنية الفلسطينية، إلى جانب حماية البنى التحتية الحيوية في السلطة. كما تمثل هذه القوات وحدة النخبة من بين القوات الأمنية الفلسطينية. ويبلغ قوام قوات الأمن الرئاسي / قوة الـ١٧ ما يقرب من ٤،٥٠٠ عنصر (بحسب إحصائيات العام ٢٠٠٥)، منهم ٢،٥٠٠ في قطاع غزة (موزعين على ثلاث كتائب في شمال قطاع غزة وجنوبه وفي مدينة غزة) و ٢،٠٠٠ فرد في الضفة الغربية (يتمركزون في رام الله ونابلس والخليل). ويرتدي أفراد هذه القوات الزي العسكري الأخضر الذي يشبه الزي العسكري الأمريكي بالإضافة إلى القبعات ذات اللون الخمر.

المخابرات العامة

يتمتع جهاز المخابرات العامة بالاستقلالية ويخضع لقيادة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية المباشرة، وذلك باعتباره يمثل جهاز المخابرات الرسمي في فلسطين. وفي عام ٢٠٠٥، وضع جهاز المخابرات العامة تحت القيادة المشتركة للرئيس ووزير الداخلية خلال الفترة التي شهدت إعادة تنظيم قطاع الأمن الفلسطيني. وتشبه هيكلية هذا الجهاز وتنظيمه وقيادته دائرة المخابرات التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية في المنفى. ويتولى هذا الجهاز جمع المعلومات الاستخباراتية داخل الأراضي الفلسطينية وخارجها، كما يعمل على مكافحة التجسس والتعاون مع السلطات الإسرائيلية، بالإضافة إلى التعاون مع أجهزة المخابرات الأجنبية. وفي عام ٢٠٠٧، كان عدد منتسبي جهاز المخابرات العامة يقرب من ٧,٠٠٠ فرد، موزعين بالتساوي بين الضفة الغربية وقطاع غزة. كما يمتلك هذا الجهاز قوة عسكرية ضاربة في كلا المنطقتين.

القوة التنفيذية

بلغ تعداد أفراد القوة التنفيذية في صيف عام ٢٠٠٧ حوالي ٦,٨٠٠ فرد يشكلون في ذات الوقت أعضاء في الأجنحة المسلحة لحركة حماس ولجان المقاومة الشعبية، إلى جانب عدد من أعضاء الجماعات المسلحة الصغيرة في قطاع غزة. وقد أنشأت وزارة الداخلية الفلسطينية هذه القوة في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٦ كأداة لفرض القانون والنظام في قطاع غزة. وقد كان وضع هذه القوة يشكل مصدراً من مصادر التوتر الرئيسية بين رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وحماس. ولم تقض المحادثات التي جرت في ربيع عام ٢٠٠٧ بين الطرفين لدمج تلك القوة في صفوف الشرطة المدنية إلى أية نتيجة ملموسة. ويرتدي أفراد القوة التنفيذية البزات العسكرية ذات اللون الأسود والأزرق والأبيض أو البزات السوداء.

الحرس الرئاسي

كان جهاز الحرس الرئاسي في أصله يمثل وحدة عسكرية تضم حوالي ٤٠٠ رجل يتولون المسؤولية عن حماية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. ولفترة طويلة، كان هذا الجهاز جزءاً من قوات الأمن الرئاسي / القوة ١٧، ولكنه تحول إلى جهاز منفصل في عام ٢٠٠٦. ويعود ذلك بصورة رئيسية إلى القيود القانونية الأمريكية التي منعت الولايات المتحدة من التعاون مع قوة الـ ١٧. ويعمل جهاز الحرس الرئاسي خارج إطار قوات الأمن الوطني ويخضع لإشراف الرئيس المباشر. وإلى جانب توفير الحماية الشخصية للرئيس، تتضمن المهام الجديدة الموكلة لجهاز الحرس الرئاسي مكافحة أعمال العصيان والتمرد ومهام التدخل السريع. وفي عام ٢٠٠٧، عمل الجهاز على زيادة عدد أفرادها من نحو ٣,٥٠٠ فرد (في عام ٢٠٠٦) إلى ما يقدر بـ ٨,٠٠٠ فرد. كما يشتمل الجهاز على وحدة للانتشار السريع (يتألف قوامها من ٤٥٠ عنصراً) في قطاع غزة والضفة الغربية. ويرتدي أفراد جهاز الحرس الرئاسي البزات العسكرية الخضراء، أما أفراد وحدة الانتشار السريع فيرتدون البزات السوداء. وقد تلقى عناصر هذا الجهاز التدريب من خبراء من الولايات المتحدة والأردن ومصر.

الملحق ب

بسم الله الرحمن الرحيم
المجلس التشريعي الفلسطيني
الدورة العاشرة - الفترة الأولى
لجنة الرقابة العامة وحقوق الانسان

تقرير حول الأوضاع الامنية في الأراضي الفلسطينية ودور الجهات ذات الاختصاص في الامن الداخلي

مقدمة

عملاً بالصلاحيات الدستورية للمجلس التشريعي الفلسطيني في مساءلة السلطة التنفيذية. واستناداً إلى الدور المنوط بلجنة الرقابة العامة وحقوق الانسان في ممارسة دورها الرقابي، ونظراً لتردي الأوضاع الامنية في الأراضي الفلسطينية، وازدياد وقوع حوادث القتل والاعتداءات على المواطنين والشخصيات والمؤسسات العامة، وبروز ظاهرة المليشيات المسلحة وازدياد حوادث السطو والسرقة، وتكرار ورود العديد من الشكاوى من المواطنين تتعلق بعدم تنفيذ القرارات الصادرة عن الجهات القضائية، هذا بالإضافة إلى تصرفات بعض المتنفذين في السلطة الوطنية وخاصة في الأجهزة الامنية وما يترتب على هذا الامر من ظلم واعتداء على حقوق الاخرين وحرمانهم وكرامتهم، وما يمثله من انتهاك صارخ لحقوق الانسان. وعلى ضوء ذلك ترفع لجنة الرقابة هذا التقرير إلى مجلسكم الموقر، لاتخاذ ما يلزم من قرارات من شأنها وضع السلطة التنفيذية أمام مسؤولياتها، ومساءلتها عن دورها وما قامت به من إجراءات للحد من هذا التدهور، وخاصة بعد ان استنفذت اللجنة كافة الإجراءات بهذا الخصوص من مراسلات ولقاءات مع الجهات المعنية حول مختلف القضايا المذكورة، بما فيها اللقاء الذي جرى ما بين لجنتي الرقابة العامة والداخلية والامن مع الأخ وزير الداخلية السابق.

ملخص تنفيذي

الانفلات الامني

شهد الشارع الفلسطيني في الاونة الاخيرة انفلاتاً أمنياً واضحاً أفضى بدوره إلى تفشي ظواهر عديدة في المجتمع الفلسطيني لا ترقى لقيمه الاخلاقية والوطنية، ويمكن اجمالها بما يلي:

اولاً: تفشي ظاهرة القتل

لم تقتصر انعكاسات الاحتلال الإسرائيلي خلال السنوات الماضية على الخسائر الفادحة التي اسفرت عن سقوط الاف الشهداء والدمار الذي لحق بممتلكات المواطنين بل تعدت ذلك كله لتتطال

تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني (مايو/أيار ٢٠٠٥)

صميم النسيج الاجتماعي الفلسطيني متمثلة بتفشي ظاهرة القتل بوتيرة خطيرة جداً. الأمر الذي اخذ يشكل هاجساً في المجتمع الفلسطيني، بما انعكس على المواطنين بالشعور بفقدان الأمن والامان وضعف قدرة السلطة التنفيذية على ضبط الامور.

وقبل تسليط الضوء على هذه الظاهرة لا بد نعرج على أهمية التمييز وعدم الربط ما بين السلاح المقصود وهو سلاح المليشيات المسلحة الخارجة عن القانون والذي يستغل في اشاعة الفوضى.

وتأكيداً على ازدياد ظواهر القتل والتعدي، وردت إلى اللجنة العديد من الشكاوى من قبل المواطنين بهذا الخصوص.

كتلك التي وقعت في مدينة سلفيت والتي تمثلت في مقتل احد المواطنين، منذ أكثر من سنتين. وتبع ذلك حالة من الفوضى والفلتان الأمني واشهار الاسلحة واستخدامها وحالات الخطف والتعذيب من قبل عناصر تعمل في الأجهزة الأمنية. واطلاق النار باتجاه منزل رئيس بلدية سلفيت د. شاهر اشتية ومنازل اخرى في المدينة، اضافة إلى التهديد المباشر للمواطنين من قبل مسلحين اصدار بيانات وبيانات مضادة تحمل التهديد والتشهير ساهمت في زيادة التحفز والاستنفار واحداث حالة من الفوضى العمياء، الأمر الذي خلق بيئة مناسبة للفساد والفتنة.

وفي هذا الاطار ارتأت اللجنة زيارة مدينة سلفيت للوقوف على الأوضاع الأمنية السائدة هناك وحصلت على ملف كامل بكافة تفاصيل الاحداث التي وقعت في المدينة. وعلى اثر دراسة اللجنة لمسلسل الاحداث في مدينة سلفيت، قامت اللجنة بمخاطبة قادة الأجهزة الأمنية ولم تتلق أي رد باستثناء الرد الذي ارسله الأخ اللواء غازي الجبالي وشار فيه بأن الشرطة لم تدخر جهداً في تنفيذ القانون ولكن تدخل جهات أمنية حال دون قيام الشرطة باستكمال الإجراءات. ومن المفارقات التي سجلتها لجنة الرقابة ان الأخ اللواء اسماعيل جبر قائد قوات الامن الوطني رد على رسالة للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بينما لم تتلق اللجنة أي رد على رسالة مماثلة حول نفس الموضوع.

كما وقعت احداث دامية في مدينة خانينونس نتيجة لصراع بين عائلتين، وقد تدخل فيها افراداً من الأجهزة الأمنية، وسقط على اثرها تسعة قتلى.

ووقعت احداث اخرى في العديد من المحافظات على امتداد الوطن، والتي تمثلت بقيام مسلحين بمهاجمة مؤسسات حكومية واختطاف مسؤولين عسكريين واختطاف اجانب لعدة ساعات.

وبتاريخ ١٠/٢/٢٠٠٥ قامت مجموعة مسلحة بمهاجمة سجن غزة الذي يقع في مجمع السرايا والاستيلاء عليه وقتل ثلاثة سجناء والمكوث فيه حوالي ساعتين. وقد اتخذت لجنة الرقابة في اجتماعها الأسبوعي بتاريخ ١٤/٢/٢٠٠٥ قراراً بتشكيل لجنة مشتركة من لجنتي الرقابة والداخلية والامن للتحقيق حول هذا الحدث لما شكله من خطورة على الوضع الأمني وسيادة القانون. وكذلك في احداث اخرى تمت مهاجمة مبنى المجلس التشريعي في مدينة غزة والتهجم على بعض اعضائه. وبتاريخ ١٣/٢/٢٠٠٥ تم الاعتداء على ثلاثة مذيعين يعملون في راديو صوت القدس من قبل مسلحين.

وفيما يتعلق باستهداف حياة الأخ نبيل عمرو والاعتداء الذي تعرض له من قبل مجهولين. فقد اصدر المجلس التشريعي الفلسطيني قراراً بتشكيل لجنة خاصة لمتابعة التحقيقات في قضية اطلاق النار على الأخ النائب نبيل عمرو، حيث قامت اللجنة الخاصة بمخاطبة الأخ احمد قريع رئيس مجلس الوزراء اكثر من مرة بهدف الاطلاع على الإجراءات المتخذة بخصوص التحقيق في قضية الاعتداء على الأخ النائب نبيل عمرو، وما تم التوصل اليه من نتائج التحقيقات حول هذا الموضوع، وحصلت اللجنة على ملخص

الملحق ب

لاجراءات التحقيق من خلال رسالة موجهة من النائب العام حسين أبو عاصي إلى الدكتور حسن أبو ليدة أمين عام مجلس الوزراء في حينه. وبعد ذلك قرر مجلس الوزراء في جلسته الاسبوعية رقم (٤٧) المنعقدة بتاريخ ١٨ / ١٠ / ٢٠٠٤ تكليف وزير الداخلية السابق بمتابعة التحقيق في الاعتداء على الأخ النائب نبل عمرو والاعتداءات الأخرى التي ارتكبت بحق الشخصيات والمؤسسات الوطنية الأخرى، وعلى اثر ذلك قامت اللجنة بمخاطبة وزير الداخلية السابق أكثر من مرة بهدف الوقوف على آخر ما توصلت اليه التحقيقات في القضية المذكورة إلا انه لم يتم الحصول على أي رد بهذا الخصوص حتى يومنا.

واخيراً يمكن استعراض التصاعد الملحوظ في عدد جرائم القتل التي ارتكبت خلال السنوات الثلاث الماضية بوتيرة متسارعة، وذلك من خلال التدقيق في الاحصائيات الصادرة عن الهيئة المستقلة لحقوق المواطن. حيث تشير هذه الاحصائيات بوقوع (٤٨) جريمة قتل في العام ٢٠٠٣. و(٩٣) جريمة قتل في العام ٢٠٠٤. و(٢٣) جريمة قتل منذ بداية العام ٢٠٠٥.

ثانياً: القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم المختصة

يعتبر القضاء احد الدعائم الاساسية في تشكيل ملامح المجتمع وابرز سمات قيام دولة القانون وذلك عندما يتم تنفيذ القرارات الصادرة عنه لترسيخ هيئته ونزاهته، وبعكس ذلك تنعدم الثقة بقراراته وتطو ثقافة اخذ القانون باليد.

لقد ساهم عدم تنفيذ القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم المختصة في زيادة تدهور الأوضاع المنية في الأراضي الفلسطينية، مما أدى إلى خلق حالة من عدم الثقة في القضاء والسلطة الوطنية وشجع على تزايد ظاهرة أخذ القانون باليد. حيث تابعت لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان مجموعة من الشكاوي ذات العلاقة، كقضية المواطنة نزهة بيسومي من البيرة والتي حصلت على قرارين صادرين عن محكمتي الصلح والاستئناف في رام الله باخلاء مستاجر بيتها والزامه بدفع ما ترتب عليه من مبالغ مالية، إلا ان القرار لم ينفذا من قبل الشرطة. وقامت اللجنة بمخاطبة الأخ وزير الداخلية السابق بهذا الخصوص اربع مرات ولم يتم الحصول على أي رد مما يدل على مدى الاستهتار وعدم الجدية في التعاطي مع قضايا المواطنين. كما قامت اللجنة باللقاء مع الأخ الدكتور واصل الخطيب المسؤول في جبهة التحرير الفلسطينية بتاريخ ٣ / ٦ / ٢٠٠٤ للاستماع منه حول نفس الموضوع، إلا أن اللجنة قد خلصت في هذا اللقاء إلى عدم إمكانية تجاوبه في حل الموضوع وفق القرارات الصادرة عن المحاكم المختصة.

ثالثاً: الاستيلاء على ممتلكات المواطنين من قبل بعض المتنفذين

في ظل انعدام الامن والامان وغياب سيادة القانون وتقاعس السلطة التنفيذية عن وضع حد للفلتان الأمني، برزت ظاهرة خطيرة على قيم المجتمع الفلسطيني تمثلت في قيام متنفذين بالاستيلاء على بيوت لا يملكونها، وذلك بحكم انتسابهم الى الاجهزة الامنية أو علاقتهم بأشخاص من ذوي المراكز والنفوذ، أو بحكم انتمائهم إلى فصائل فلسطينية. وقد رصدت لجنة الرقابة بعضاً من هذه الحوادث من خلال الشكاوي التي وردت اليها وعلى سبيل المثال وردت شكوى من المواطن جورج سليم قرع بخصوص قيام سليمان نايف الهوارين من رام الله بالاستيلاء على منزله والادعاء بأنه حصل على موافقة من قبل الأخ محافظ مدينة رام الله والبيرة. وأيضا الشكوى المقدمة من المواطن سري توفيق ابراهيم من رام الله بخصوص استيلاء احد اعضاء جهاز امن الرئاسة على منزله في رام الله اضافة إلى شكوى المواطن عبد الدايم طوافشة بخصوص تهديده من قبل مسؤول المباحث الجنائية في رام الله حول قضية ملكية ارض. (ملفات القضايا المذكورة محفوظة لدى اللجنة)

تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني (مايو/أيار ٢٠٠٥)

لكل ما ذكر سابقا وفي ظل تتابع الشكاوى الواردة الى اللجنة من قبل المواطنين وتقاعس السلطة التنفيذية متمثلة في وزارة الداخلية عن اداء واجبها في فرض النظام والقانون وعدم الاستجابة في كثير من الاحيان للمراسلات المرسله من قبل اللجنة وعدم الجدية في التعامل من أجل وضع حل لهذه القضايا، ارتأت اللجنة إلى ضرورة اللقاء مع وزير الداخلية السابق الأخ حكم بلعاوي وعدد من مسؤولي وقيادي الاجهزة الامنية التابعة لوزارة الداخلية وذلك للوقوف على الاسباب الحقيقية التي تحول او تمنع من فرض القانون والنظام العام ويمكن اجمال هذه اللقاءات كما يلي:

اللقاء مع وزير الداخلية

عقدت لجنة الرقابة العامة جلسة استماع مع وزير الداخلية السابق الاخ حكم بلعاوي في مقري المجلس التشريعي المؤقتين برام الله وغزة عبر الفيديو كونفرنس بحضور اعضاء لجنتي الرقابة والداخلية والامن وذلك بتاريخ ١٦ / ١٠ / ٢٠٠٤ بهدف الحصول على مجموعة من القضايا هي:

١. حالة الانفلات الامني في الاراضي الفلسطينية، وانتشار فوضى السلاح واستخدامه في عمليات القتل، والخطف والسرقات والتهديد.
٢. الخطة الامنية والاجراءات المتخذة من قبل وزارة الداخلية ودور اجهزة الامن الداخلي في معالجة ظاهرة الفلتان الامني.
٣. تكرار الاعتداءات على المواطنين والمؤسسات والشخصيات العامة.
٤. الوضع المتردي على المعابر ومعاناة المواطنين.

وعند الاستماع إلى الاخ وزير الداخلية حول المواضيع سالفة الذكر اكد على رغبته الشديدة في وقف هذا التدهور الامني، مشيرا الى ضعف الامكانيات في تحقيق مثل هذه الرغبة وقد اقتصر حديثه على وصف الوضع الامني بأنه (لا يوجد امن) ولم يعط اجابات حول الاجراءات التي اتخذتها وزارة الداخلية لمواجهة الاوضاع الامنية السيئة. وتطرق كذلك الى اشكالية التداخل بين مجلس الامن القومي وصلاحيات وزارة الداخلية كما ولم يتحدث عن الاسباب الحقيقية المعيقة لتوحيد الاجهزة الامنية، وخاصة تلك الاجهزة التابعة لوزارة الداخلية واكتفى بالحديث بأنه لا يوجد تنسيق بينها، ورغم محاولة التبرير بأن شح الامكانيات المادية لدى الاجهزة الامنية التابعة لوزارة الداخلية قد انعكس سلبا على أداء الاجهزة للقيام بدورها بشكل فعال. إلا أن اعضاء اللجنتين لم يقتنعوا بأنه سبب كاف لتبرير ضعف أداء هذه الاجهزة. وفيما يتعلق بالمعابر والحدود فقد اجاب الاخ وزير الداخلية بأن المعابر والحدود لا تتبع لوزارة الداخلية، ولم يعط اجابة قاطعة بشأن مرجعيتها ومدخيلها بل وصفها (ببئر نبط مالي).

وفي ذات الاطار طالبت اللجنتان الأخ وزير الداخلية تزويدهما بالخطة الامنية وتقرير اللجنة الوزارية الخاص بالمعابر، والذي اشار اليهما في سياق حديثه خلال الاجتماع، الا أن الخطة الامنية لم ترسل لغاية الآن مما دفع لجنة الرقابة إلى مراسلته بتاريخ ٢ / ١١ / ٢٠٠٤ ، ٢٩ / ١١ / ٢٠٠٤ بهذا الخصوص ولم تحصل على الرد.

والجدير بالذكر هنا ان لجنة الرقابة توجهت برسالة أخرى إلى الاخ رئيس مجلس الوزراء بتاريخ ٨ / ١٢ / ٢٠٠٤ حول تحديد مرجعية المعابر والحدود، وضرورة تزويد اللجنة بتقرير اللجنة الوزارية

الملحق ب

المكلفة ببحث اسباب الازمة القائمة على المعابر إلا أن رئاسة مجلس الوزراء المكلفة ببحث اسباب الازمة القائمة على المعابر إلا أن رئاسة مجلس الوزراء لم تزود اللجنة بالرد.

اللقاء مع الوكيل المساعد، مدير الشؤون التنظيمية والإدارية والمالية في وزارة الداخلية:

عقدت لجنة الرقابة جلسة استماع مع الأخ العميد نعمان العويني الوكيل المساعد / مسؤول الشؤون التنظيمية والإدارية والمالية في وزارة الداخلية بتاريخ ١٤/١٢/٢٠٠٤ والذي افاد بأن هناك إشكالية لدى وزارة الداخلية على الصعيدين الإداري والمالي تتلخص بالآتي:

على الصعيد الإداري:

١. العلاقة المتوترة بين قائد جهاز الأمن والوقائي ووزير الداخلية ويعود هذا التوتر على الترقبات والتنقلات التي تمت في الجهاز بأوامر إدارية من الأخ الوزير دون علم قائد جهاز الأمن الوقائي، وعدم وجود البنية واضحة لشكل ولاية وزارة الداخلية على هذا الجهاز في المحافظات الشمالية.
٢. هناك تنقلات لبعض ضباط الامن الوقائي إلى جهاز آخر وهو جهاز الوحدات الخاصة الذي لا يقع تحت ولاية وزارة الداخلية.
٣. التدخل المباشر في شؤون الشرطة دون علم مدير الشرطة، حيث أن الأخ الوزير يخاطب أفراد وضباط الشرطة بشكل مباشر.
٤. احتكار الاخ الوزير لمعظم الصلاحيات الإدارية.
٥. الترقبات غير المدروسة والتي تنحصر في فئة معينة، وكذلك تفريق بين شخص وآخر له نفس المؤهلات في الترقبات.

على الصعيد المالي:

١. صرف الأموال بدون ضابط حيث انه لا علم للمسؤول الإداري والمالي بالحركة المالية التي تتم مع العلم بأنه يوجد لجنة مشتريات للوزارة والمتحكم الوحيد في أمور الصرف هو الأخ وزير الداخلية.
٢. إيرادات الحراسات على البنوك والمؤسسات الاقتصادية في المحافظات الشمالية وبعد رحيل الأخ القائد أبو عمار وحمله الله اصبحت الإيرادات تحول إلى حساب خاص بأمر من وزير الداخلية فيما كانت تحول قبل ذلك إلى وزارة المالية مباشرة.
٣. حصلت وزارة الداخلية على منحة لشراء عدد من السيارات حيث بلغ عدد هذه السيارات (٧٧ سيارة) وأن بعضاً من هذه السيارات تم التصرف بها لأغراض شخصية.
٤. عدم صرف موازنة أو نثرية للإدارات أو الضباط منذ استلامه الوزارة.
٥. قام وزير الداخلية بفتح حساب جديد يحمل رقم (٦٣٠٥٨٨) البنك العربي فرع البيرة وقام بإلغاء توقيع المسؤول المباشر عن الأمر.

اللقاء مع مدير عام الشرطة:

- عقدت لجنة الرقابة جلسة استماع مع الأخ اللواء الركن صائب العاجز مدير عام الشرطة وذلك لاستكمال تقريرها حول تدهور الأوضاع الأمنية في الأراضي الفلسطينية. حيث أشار الى الأمور التالية:
١. تدخل وزير الداخلية في تنقلات الضباط والترقيات والتعيينات دون الرجوع الى مدير عام الشرطة مما أربك خطة الإصلاح لجهاز الشرطة.
 ٢. التهديد من قبل وزير الداخلية الأخ حكم بلعاوي لمجموعة من الضباط في اجتماع له معهم مطالباً بأن لا ينصاعوا لأوامر مدير عام الشرطة.
 ٣. تدخل وزير الداخلية أدى الى الفصل في الجهاز الشرطي ما بين المحافظات الشمالية والمحافظات الجنوبية.
 ٤. يصرف مبلغ ٤٠٠٠٠٠٠ شيكل شهرياً من أصل ١٠,٢٠٠,٠٠٠ شيكل والمقرر في الموازنة.
 ٥. عدم وجود تنسيق بين الأجهزة الأمنية المختلفة وعدم توفر خطة واضحة استعداداً لأي انسحاب من قطاع غزة.
 ٦. عدم توريد إيرادات الشرطة في الضفة الغربية الى وزارة المالية منذ شهر ٩ / ٢٠٠٤.

اللقاء مع رئيس جهاز الأمن الوقائي، المحافظات الجنوبية:

- عقدت اللجنة جلسة استماع مع الأخ العميد رشيد ابو شبك رئيس جهاز الأمن الوقائي في المحافظات الجنوبية بتاريخ ٢/١/٢٠٠٥ وذلك لاستكمال تقرير اللجنة حول تدهور الأوضاع الأمنية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. حيث أشار الى ما يلي:
١. هناك تردي في الأوضاع الأمنية في الأراضي الفلسطينية المحتلة.
 ٢. هناك تقاعس من قبل الأجهزة الأمنية في فرض النظام والقانون.
 ٣. الاحتلال الإسرائيلي يشكل عائقاً رئيسياً في عمل الأجهزة الأمنية وفعاليتها في هذا الجانب.
 ٤. عدم حصول جهاز الأمن الوقائي على موازنة كافية مما يحول دون قيامه بعمله بفعالية.
 ٥. عدم تنفيذ قرار دمج الأجهزة الأمنية.
 ٦. عدم الشعور بحضور لوزارة الداخلية وأن تكون مرجعية للأجهزة الأمنية.
 ٧. التداخل في صلاحيات الأجهزة الأمنية وعدم وضوح هذه الصلاحيات.
 ٨. أن هناك فصل بين جهاز الأمن الوقائي في المحافظات الشمالية والمحافظات الجنوبية وأن هناك حاجة لتوحيد الجهازين في جهاز واحد.
 ٩. تدخلات وزير الداخلية في جهاز الأمن الوقائي التي أحدثت خللاً في المفهوم الإداري وشكلت تجاوزات لعمل الجهاز.
 ١٠. انتقد تركيبة وطريقة عمل مجلس الأمن القومي من حيث التشكيلة والاختصاص.

اللقاء مع رئيس جهاز الأمن الوقائي في المحافظات الشمالية:

عقدت اللجنة جلسة استماع مع الأخ العميد زياد هب الريح رئيس جهاز الأمن الوقائي في المحافظات الشمالية بتاريخ ٢٠٠٥/١/٢ وذلك استكمالاً لتقريرها حول تردي الأوضاع الأمنية في الأراضي الفلسطينية. وقد أشار الأخ العميد زياد هب الريح الى ما يلي:

١. أن هناك حاجة لإعادة ترتيب العلاقة مع وزارة الداخلية.
٢. أن هناك حاجة لدمج شقي الجهاز في المحافظات الشمالية والجنوبية على اسس مهنية.
٣. أن التنسيق بين جهاز الأمن الوقائي وبين الأجهزة الأخرى بحاجة إلى مأسسة.
٤. يصرف لجهاز الأمن الوقائي مبلغ ١٥٠,٠٠٠ شيكل شهريا وهو مبلغ غير كاف.
٥. قام الجهاز بتقديم مقترح قانون (جهاز الأمن الوقائي) وتم إرساله لكل الجهات المعنية ولوزير الداخلية.
٦. يتم التباحث مع وزير الداخلية لمعالجة قرارات الترقية التي عملها دون علم رئيس الجهاز.
٧. لا يؤخذ برأي الأجهزة الأمنية من قبل مجلس الأمن القومي، كما أن وزير الداخلية لا يطلع رؤساء الأجهزة الأمنية على قراراته.

الاستخلاصات والنتائج

من خلال استعراض الأوضاع الأمنية في الأراضي الفلسطينية توصلت لجنة الرقابة الى النتائج التالية:

١. هناك ازدياد لحالات ارتكاب جرائم القتل وإطلاق النار في الأراضي الفلسطينية بصورة متصاعدة وهذا يعود في جزء منه الى عدم وجود عقوبة رادعة لمثل هذه الحالات من قبل السلطة التنفيذية مما يشجع على الاستمرار في أخذ القانون باليد دون اللجوء الى القضاء.
٢. هناك تزايد لحالات خرق النظام العام والقانون وازدياد حالات عدم احترام القرارات القضائية وعدم احترام مبدأ سيادة القانون وأن هناك تقاعس واضح من قبل الأجهزة الأمنية للتصدي لهذه الحالات، وبالتالي فإن تدمير رؤساء هذه الأجهزة من الوضع لا يعفيها من المسؤولية عن تدهور الأوضاع.
٣. أن استمرار الوضع الأمني المتردي بصورته الحالية سيؤدي الى تعزيز فقدان الثقة في السلطة الفلسطينية مما يساهم في تغييب دورها.
٤. هناك تدخل من قبل متنفذين سواء بتشجيع ارتكاب بعض جرائم القتل أو التدخل في القضاء والتأثير عليه مما يزيد من فقدان احترام سيادة القانون. وهذا بحاجة الى تشكيل هيئة قضائية نزيهة لإعادة النظر في المحاكمات التي جرت وخضعت لتأثيرات بعض المتنفذين وذلك للحفاظ على هوية واستقلالية القضاء.
٥. لا يوجد تنسيق بين الأجهزة الأمنية بل يوجد تنافس يصل الى حد الصراع بين هذه الأجهزة على الرغم من وجود قرار بتوحيدها وتحديد مرجعيتها.

تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني (مايو/ أيار ٢٠٠٥)

٦. ان حالة الفلتان الأمني تساهم في جزء كبير منه عناصر في الأجهزة الأمنية أو أشخاص ينتمون الى قوى سياسية وبالتالي فإن السلطة التنفيذية تتحمل الجزء الأكبر من المسؤولية عن هذه الأوضاع الأمنية المتردية. إضافة الى التنظيم السياسي الذي ينتمي اليه هؤلاء الأشخاص.
٧. لا توجد حماية قانونية كافية للعناصر العاملة في الأجهزة الأمنية مما يجعلها تتعاضد عن القيام بدورها في تنفيذ القانون ومحاربة الجريمة.
٨. إن وزارة الداخلية لا تقوم بواجبها تجاه تدهور الأوضاع الأمنية علما بأنه من اختصاص تلك الوزارة ما يؤدي الى حالة اللا إستقرار في الوزارة، وبالتالي ينعكس سلبا على أداء أجهزتها تجاه الأوضاع الأمنية العامة.
٩. هناك تجاوزات كبيرة من قبل وزير الداخلية وخاصة فيما يتعلق بالتعدي على صلاحيات عمل رؤساء هذه الأجهزة دون تنسيق مسبق مما يعيق عملها ويهدد من وحدتها.
١٠. الموازنة السنوية التي تصرف لمختلف الأجهزة الأمنية غير كافية، كما ان المعايير التي تقسم بها هذه الموازنة على مختلف الأجهزة الأمنية غير واضحة.

التوصيات

- بناءً على ما تقدم فان لجنة الرقابة العامة وحقوق الانسان توصي مجلسكم الموقر بما يلي:
١. تحميل السلطة التنفيذية مسؤولية تدهور الأوضاع الامنية لعدم القيام بالمهام المنوطة بالاجهزة ذات الاختصاص.
 ٢. توجيه اللوم إلى قادة الأجهزة الامنية لتقاعسهم عن القيام بدورهم للحد من تدهور الأوضاع. والطلب إلى وزير الداخلية الجديد دراسة كل ما ورد في هذا التقرير واتخاذ ما يلزم من قرارات واجراءات لمعالجة الخلل الموجود.
 ٣. الطلب إلى وزير الداخلية والامن الوطني اتخاذ قرارات واجراءات من شأنها احداث تغييرات جذرية في كافة الأجهزة الامنية ووضع الاليات والضوابط التي تكفل التنسيق فيما بينها.
 ٤. حث السلطة التنفيذية لاستكمال رزمة القوانين المتعلقة بتنظيم عمل الأجهزة الامنية وتقديمها للمجلس، وضرورة اعطائها صفة الاستعجال لمناقشتها.
 ٥. تعزيز دور السلطة القضائية، من خلال اعادة هيكلتها وبنائها الاجسام القضائية والتي تمكنها من القيام بدورها القضائية المستقل والطلب إلى السلطة التنفيذية احترام وتنفيذ قرارات المحاكم.

عماد الفالوجي

مقرر لجنة الرقابة العامة وحقوق الانسان

جمال الشاتي

رئيس لجنة الرقابة العامة وحقوق الانسان

الملحق ج

المجلس التشريعي الفلسطيني

الدورة الأولى - الفترة الثانية

تقرير لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان والحريات العامة

حول الفتان الأمني في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية

حزيران ٢٠٠٦

مقدمة :

في إطار عمل واختصاص لجنة الرقابة العامة تدارست اللجنة الوضع الأمني الداخلي المتدهور في مناطق السلطة الوطنية وتبين للجنة أن هناك حالة من الفوضى والانفلات الأمني الواضح يسود مناطق السلطة الوطنية تتمثل بمظاهر الخروج عن القانون والنظام العام والاعتداء على المؤسسات العامة والخاصة وكذلك الاعتداء على نواب المجلس التشريعي ومكاتبهم وإطلاق النار في المناسبات المختلفة وانتشار ظاهرة المثلثين والسرقات وأخذ القانون باليد والنعرات الفصائلية والعائلية واستغلال المنصب والمال العام وفساد إداري ومالي وكذلك أعمال البلطجة التي تقع بين الحين والآخر في مناطق السلطة الوطنية التي يذهب ضحيتها أناس أبرياء وازدياد معدل حالات القتل والجريمة حيث بلغت في قطاع غزة حوالي ٣٥ حالة قتل شهريا وحوالي ٢٠ حالة في الضفة - حسب ما ذكر النائب العام في جلسة استماع أمام لجنة الرقابة- كل ذلك دون موقف حازم لقوى الأمن لا بل ربما يكون مرتكبو الأحداث أفرادا يعملون في الأجهزة الأمنية كذلك العنف داخل الجامعات الفلسطينية والاعتداء على المدرسين فيها وحدوث النزاعات الفتوية والحزبية كذلك الاعتداء على مقرات الأجهزة الأمنية وكذلك الاعتداءات المتكررة على المستشفيات دون وازع ديني أو وطني أو ضمير أو احترام لحرمتها.

ومن خلال متابعة اللجنة لما يحدث في الأراضي الفلسطينية خلال الفترة السابقة فقد سجلت اللجنة الملاحظات التالية:

١. هناك حالة فتان أمني تصاعدت وتيرته في الفترة الأخيرة حيث تمثل ذلك بالاعتداءات المتكررة تجاه المؤسسات العامة وازدياد حوادث القتل و معدل الجريمة في المجتمع مما أدى إلى سقوط قتلى بين المدنيين وكذلك افتقاد المواطن للأمن الشخصي.
٢. هناك تقاعس واضح من قبل الاجهزة الأمنية في أداء عملها وحفظ الأمن والنظام العام والذي هو منوط بها حسب القانون، وذلك نظرا لغياب الإرادة السياسية وانتشار ظاهرة وثقافة العنف في المجتمع الفلسطيني وكذلك لعدم الانضباط داخل الاجهزة الأمنية.
٣. هناك حالة من العنف الفصائلي والتي تحدث بين الفينة والأخرى ويذهب ضحيتها أناس أبرياء حيث سرعان ما يستخدم السلاح الناري وغيرها من وسائل العنف وعلى مستوى

تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني (يونيو/حزيران ٢٠٠٦)

واسع وذلك نتيجة غياب الوفاق الوطني وغياب القانون وكذلك التعبئة التنظيمية الخاطئة وحالات الاستقطاب السياسي الحاد في المجتمع الفلسطيني وعدم إعطاء الحرية في التعبير عن الرأي.

٤. هناك تجاوز للنظام العام والقانون وعدم التزام بتعليمات شرطي المرور وكذلك إشغال الأرصفة والشوارع بالبسطات والعربات.

٥. هناك مجموعات من العصابات المسلحة التي تعمل على سرقة السيارات وتجارة السلاح والمخدرات وتعمل في مناطق مختلفة تحت سمع وبصر الأجهزة الأمنية دون اتخاذ الإجراءات اللازمة تجاههم بسبب عدم توفير غطاء وحماية لهم مما شجع هؤلاء على ارتكاب جرائمهم دون خوف من أن تطالهم يد القانون.

٦. النزعات العائلية حيث حدثت العديد من الشجارات العائلية التي تم استخدام السلاح فيها بشكل واسع من قبل أفراد العائلات حيث سقط العديد من المواطنين نتيجة لذلك خاصة في خان يونس والشجاعية وبيت حانون وسلفيت.

٧. هناك تغيب واضح ومتعمد للقانون والقضاء وحالات اعتداء على المحاكم الفلسطينية وتهديدات للقضاة والعاملين في سلك القضاء والنيابة العامة مما أدى إلى تعزيز كل مما سبق وأدى إلى انتشار الفوضى والجريمة في المجتمع الفلسطيني وتعطيل سيادة القانون.

٨. تكرر حالات الاعتداء على المؤسسات الخاصة والعامة وتفجير مقاهي الانترنت واختطاف الأجانب والصحفيين مما يشكل مساساً بكل القيم وأخلاقيات شعبنا الفلسطيني وانتهاكاً صارخاً لإرادة الجماهير والشعب الفلسطيني.

وعليه فإن لجنة الرقابة العامة ترى أن أسباب الأحداث والفوضى هي:

أ. الاحتلال الإسرائيلي والهجمة الصهيونية على الشعب الفلسطيني وما يتعرض له من قتل ودمار وتخريب وتجريف الأراضي والبيوت والاعتقالات وتقطيع أوصال الوطن والاعلاقات والحد من حركة المواطنين كل ذلك أدى إلى الحد من قدرات السلطة الوطنية في فرض حالة الاستقرار والهدوء وتطبيق القانون وأدى كل ذلك إلى تعزيز الفوضى.

ب. الوضع الاقتصادي والمعيشي المتدهور للشعب الفلسطيني أدى إلى ازدياد وتعزيز حالة الفوضى والفلتان الأمني خاصة في ظل الحصار الظالم والجائر المفروض على مناطق السلطة الوطنية بعد الانتخابات التشريعية وتشكيل الحكومة مما أدى إلى ضرب الاقتصاد الفلسطيني وجعله على حافة الانهيار.

ج. ضعف السلطة القضائية وعدم تطبيق قراراتها أدى إلى تعزيز الفلتان الأمني وولد شعوراً لدى الناس بالاعتماد على العائلية والعشائرية والقبلية والحزبية في حماية مصالحهم وأحياناً يتم اللجوء إلى البلطجية لتحقيق أهدافهم.

د. الصراعات الحزبية والفئوية التي تحدث بين الفينة والأخرى وازدياد حالات استعمال السلاح فيها مما ولد شعوراً بالفعل ورد الفعل.

هـ. تقاعس الأجهزة الأمنية عن القيام بواجباتها لعدم توفير حماية لهم.

الملحق ج

أمام كل ما سبق اجتمعت لجنة الرقابة العامة بأكثر أعضائها وبحث الموضوع بتعمق وبمسئولية وطنية وبحث عن سبل للخروج من هذا الوضع العصيب الذي الم بالساحة الفلسطينية وقد ارتأت اللجنة بحث الموضوع بشمولية كبيرة ومن اجل ذلك عقدت لجنة الرقابة العامة جلسة استماع للأخ وزير الداخلية سعيد صيام بتاريخ ٢٠٠٦/٦/٦م حيث استمعت اللجنة إليه حول الفلتان الأمني وأسبابه ومسبباته والتعدي على الأراضي الحكومية وحالات القتل المتكررة والإشكالية الحادثة في وزارة الداخلية ما بين الأخ وزير الداخلية والأخ مدير عام الأمن الداخلي وقد عملت اللجنة جاهدة على التوفيق بين الوزير ومدير عام الأمن الداخلي عبر الاجتماع المنفرد مع كل منها والاجتماع معهما سويا ومخاطبة والطلب من رئيس السلطة الوطنية ورئيس مجلس الوزراء على حل الإشكال مما كان له الأثر الكبير في التخفيف من حدة الإشكال والتوفيق في عمل الوزارة.

كذلك رأت اللجنة أن يتم لقاء مع الأخ مدير عام الشرطة والاستماع له حول الموضوع وسبل الخروج منه ودور الشرطة الفلسطينية في ذلك.

بتاريخ ٢٦/٦/٢٠٠٦م قام وفد من لجنة الرقابة ضم كلا من د. فيصل أبو شهلا رئيس اللجنة ود. مروان أبو راس مقرر اللجنة والأخت انتصار الوزير عضو اللجنة بزيارة مدير عام الشرطة الفلسطينية في مقر عمله وتم التباحث معه حول الفلتان الأمني حيث أوضح مدير عام الشرطة دور الشرطة والمشاكل والعقبات التي يعاني منها جهاز الشرطة من نقص في المعدات والتسليح وتدمير مقرات الشرطة كذلك عدم توفر رواتب أفراد الشرطة اثر على دوامهم كذلك نقص الأموال التي تصرف كنفريات للشرطة وتعطل مركبات الشرطة وعدم وجود ورشة تابعة للشرطة لتصلحها كذلك عدم وجود هيبة السلطة والشرطة وانخراط جزء من أفراد الشرطة في المشاكل العائلية والظروف السياسية كل ذلك ساهم في إضعاف دور الشرطة في أداء مهامها والقيام بواجبها وتحدث عن انه تعرض للإحراج ما بين مراسلات وزير الداخلية والأخ مدير عام الأمن الداخلي وانه من اجل مواجهة الفلتان الأمني لا بد من بناء شرطة قوية.

واستكمالاً لبحث الأمر استمعت اللجنة للأخ النائب العام أحمد المغني والذي تم الاجتماع معه بتاريخ ٨/٨/٢٠٠٦م حيث استمعت اللجنة إليه حول الفلتان الأمني والفساد المالي وأوضاع النيابة العامة.

حيث تحدث الأخ النائب العام عن ازدياد جرائم القتل والاختطاف والسلب والنصب في مناطق السلطة الوطنية وكذلك تحدث بإسهاب عن قضايا الفساد المالي والتي تم الإعلان عنها في المؤتمر الصحفي الذي عقده النائب العام وتحدث عن قضايا الفساد الخاصة بهيئة البترول العامة والإفراج عن حربي صرصور المتهم باختلاس حوالي مئة مليون دولار وان هناك تخوفاً من هروبه وان النيابة العامة ستستأنف ضد قرار الإفراج عنه وكذلك تحدث عن مجموعة من قضايا الفساد المالي ودور النيابة العامة في إعداد لوائح اتهام ضد كل من تورط بنهب المال العام.

وتحدث النائب العام حول الفلتان الأمني وقال انه لا بد من اجل مواجهة ذلك أن يتم العمل على استرداد هيبة السلطة والشرطة، والعمل على بناء جهاز شرطة قوية ذات كفاءة مهنية لحماية القضاء والمحاكم والقضاة وذلك عبر شرطة قضائية يتم تشكيلها على اسس صحيحة وسليمة.

كذلك تحدث النائب العام عن ملفات كثيرة وأجاب عن تساؤلات الإخوة النواب ومن ثم عقدت اللجنة اجتماعاً آخر مع الأخ النائب العام بتاريخ ١٥/٨/٢٠٠٦م لاستكمال اللقاء الأول والإيضاح

تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني (يونيو/حزيران ٢٠٠٦)

للجنة حول مختلف القضايا التي ذكرها في الاجتماع الأول وللتباحث في سبل إيجاد مخرج لهذه الإشكالية.

في ضوء كل ما سبق وعمل اللجنة الدعوى على متابعة هذا الملف الخطير والكبير والذي يشكل خطراً على المجتمع الفلسطيني.

فان لجنة الرقابة العامة ترى أن الحل يكمن في العمل على حل الإشكاليات من أساسها، لذا ترى اللجنة أن التوصيات تكون على النحو التالي:

١. في ضوء تشكيل حكومة الوحدة الوطنية واتفاق مكة وحالة الوفاق الوطني بين الفصائل والقوى الفلسطينية وانفراج الأزمة الداخلية فان لجنة الرقابة تثمن ذلك وتدعو إلى مزيد من الحوار المعمق بين الفصائل الفلسطينية ووضع أسس وضوابط ومعايير تحدد العلاقة بينها وحل جميع الإشكاليات العالقة بينها لان الاختلاف بين الفصائل منح الفرصة لتفشي هذه الظاهرة وتدعيم مبدأ السلطة الواحدة.
٢. إيقاف التصعيد والتراشق الاعلامي والعمل على الحد من من الاستقطاب السياسي الموجود في الشارع الفلسطيني.
٣. العمل على نشر ثقافة الديمقراطية والاحاء والتسامح وحرية الرأي والتعبير وذلك عبر وسائل الاعلام المختلفة واقامة الندوات والمؤتمرات الجماهيرية وكذلك فرض مادة دراسية في جميع المراحل التعليمية المختلفة حول الديمقراطية والتعددية السياسية وحرية الرأي وسيادة القانون ومحاربة ثقافة الوساطة والمحسوبية ودعوة الفصائل والقوى الفلسطينية إلى الابتعاد عن التبعئة التنظيمية والفكرية السلبية والتعصب الحزبي ورفع شعار نعم للتعدد السياسي ولا للتعصب الحزبي.
٤. الإسراع في إصدار قانون ينظم الحياة الحزبية.
٥. تحريم ظاهرة التلثيم داخل المجتمع الفلسطيني.
٦. رفع الغطاء التنظيمي والعائلي عن أي عضو يرتكب مخالفة قانونية أو تعدياً.
٧. تفعيل سيادة القانون وإعادة الهبة للقضاء والتأكيد على استقلاليته وبنائه على أسس سليمة وان يسارع المجلس التشريعي لإقرار القوانين الموحدة بهدف تنظيم المنظومة القانونية في جميع المحافظات الشمالية والجنوبية.
٨. تخصيص شرطة قضائية لتوفير حماية للقضاء والقضاة والمحاكم وتنفيذ القرارات القضائية.
٩. مطالبة الرئيس بالإسراع بتشكيل المحكمة الدستورية وفقاً للقانون لسرعة البت بالإشكالات الدستورية.
١٠. تشكيل لجنة برلمانية للحوار الوطني في المجلس التشريعي تمثل فيها الكتلتان البرلمانيتان والقوائم الأخرى ورئاسة المجلس التشريعي لمتابعة نتائج الحوار الوطني وعرض نتائجه على أعضاء المجلس التشريعي.

الملحق ج

١١. ضبط سلاح الفصائل والمقاومة الفلسطينية على أن يحرم استعماله داخل المجتمع الفلسطيني وكذلك عدم ظهوره داخل المدن والقرى والتجمعات السكانية.
 ١٢. ضبط حيازة السلاح الشخصي بوجوب ترخيصه من وزارة الداخلية حسب القانون.
 ١٣. كل موظف مدني أو عسكري يتصدى لخطوات الشرطة يتم تقديمه للقضاء وإيقافه عن العمل.
 ١٤. عدم تسييس الأجهزة الامنية أو الانتماء الحزبي والفئوي والعائلي وكذلك في عمل الوزارات.
 ١٥. إلزام كافة الأجهزة الأمنية بعدم تعدي اختصاصها في مجال الأمن وان يلتزم كل جهاز بمهامه المنوطة به وإلزام منتسبي الأجهزة الأمنية بالانضباط بالدوام ومعاقبتهم حسب القانون في حال الغياب.
 ١٦. إعادة تأهيل أفراد الأجهزة الأمنية وإعطاؤهم دورات تثقيفية في القانون وحقوق الإنسان والانضباط وإخراج كل فرد ارتكب جنحة أو جناية من العمل في الأجهزة الأمنية (خلو سوابق جنائية).
 ١٧. تطبيق مبدأ الدوران في المناصب العليا للأجهزة الأمنية وان لا يستمر رئيس أي جهاز في موقعه لأكثر من أربع سنوات ولا يجوز التمديد لهم إلا لسنة واحدة فقط ولأسباب مهنية.
 ١٨. أن تقوم الحكومة بإيجاد الحلول الملائمة لحل الإشكالات الناجمة عن وقوع ضحايا الفلتان الأمني في إطار حل وطني شامل لضمان الجو الملائم للسلم المجتمعي وتفعيل لجنة المصالحة العليا تحت رقابة المجلس التشريعي.
 ١٩. مطالبة مجلس الامن القومي بتقديم خطته لضبط الفلتان الامني ومواجهته والجدول الزمني لتطبيقها للمجلس التشريعي.
- وأخيرا فان لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان والحريات العامة تناشد جميع المواطنين والعائلات والفصائل والأحزاب والقوى والشرفاء في مجتمعنا المساهمة في القضاء على هذه الظاهرة والآفة التي تعصف بمجتمعنا الفلسطيني .

فيصل أبو شهلا

رئيس لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان

مروان أبو راس

مقرر لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان

المساهمون في هذا الكتاب

ماجد عاروري: مدير البرامج في الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن في مدينة رام الله. وقد عمل عاروري في التسعينيات من القرن الماضي مراسلاً ومحرراً في العديد من وسائل الإعلام الفلسطينية. وقد ألف عاروري كتاباً بعنوان «ثورة الشباب» (الصادر في رام الله عام ١٩٩٣)، وهو عبارة عن دراسة حول الشباب الفلسطينيين في ظل الانتفاضة الفلسطينية الأولى.

مأمون عتيلي: رئيس وحدة التوثيق في الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن في مدينة رام الله. وكان عتيلي يعمل باحثاً ميدانياً لحساب الهيئة في منطقة نابلس من عام ١٩٩٨ حتى عام ٢٠٠٥. وقد نشر عتيلي العديد من المقالات والمؤلفات، بما فيها «حكم القطاع الأمني الفلسطيني ورقابة المجلس التشريعي عليه» (في كتاب: إدارة الحكم في قطاع الأمن الفلسطيني: تحديات وتوقعات)، تحرير الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، (القدس: ٢٠٠٦).

رولاند فريديريك: مستشار ورئيس مشروع «الأراضي الفلسطينية» في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. ولفريديريك كتاب «إصلاح قطاع الأمن في الأراضي الفلسطينية المحتلة» الصادر عام ٢٠٠٤. كما نشر الكثير من الدراسات والمؤلفات حول حكم قطاع الأمن الفلسطيني وإصلاحه. وتتركز اهتماماته البحثية على الصراع الإسرائيلي-الفلسطيني، والحركة الوطنية الفلسطينية، والسياسة الدولية والمحلية في كل من سوريا ولبنان وإسرائيل، والسياسة المتعلقة بالهوية الإسلامية والقومية إلى جانب نظريات السياسة الدولية.

غازي أحمد حمد: الناطق الرسمي باسم إسماعيل هنية (أحد قادة حركة حماس) في غزة. ومن شهر آذار/مارس ٢٠٠٦ حتى حزيران/يونيو ٢٠٠٧، تقلد حمد منصب الناطق الرسمي باسم الحكومتين الفلسطينيتين العاشرة والحادي عشرة. وقبل ذلك، كان حمد يتأخر طاقم محرري مجلة «الرسالة» الأسبوعية التي تصدرها حركة حماس في غزة. كما تولى حمد رئاسة حزب الخلاص الإسلامي الذي تشكل في منتصف العقد التاسع من القرن الماضي، وكان يعتبر الجناح السياسي غير الرسمي لحماس. وقد

اعتقلت السلطات الإسرائيلية غازي حمد في الفترة من عام ١٩٨٩ حتى عام ١٩٩٤، كما اعتقلته السلطة الوطنية الفلسطينية عدة مرات خلال التسعينيات كذلك.

أحمد حسين: أحد كبار الضباط في السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد ارتأى أن يساهم بهذا الفصل باسم مستعار.

معن ادعيس: منسق وحدة السياسات العامة والأبحاث في الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن منذ عام ٢٠٠١. وقبل تقلده لهذا المنصب، كان ادعيس يعمل منسق مشاريع وباحث في الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة (قانون). وقد نشر ادعيس العديد من المؤلفات، بما فيها «اختصاص الشرطة الفلسطينية» (٢٠٠٤)، و «المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية: المشاكل والحلول» (٢٠٠٣)، والاعتقالات في المناطق لسيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية» (١٩٩٩).

عاصم خليل: باحث في معهد الحقوق بجامعة بيرزيت في رام الله. ولخيل عدد من المؤلفات المنشورة منها «تشكيل السلطة الدستورية في العالم العربي: الحالة الفلسطينية» (٢٠٠٦) و«إصلاح قطاع الأمن ودور المجتمع الدولي: الحالة الفلسطينية» (٢٠٠٦).

أرنولد ليتنولد: الزميل الرئيسي في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ورئيس برنامج الشرق الأوسط وشمال إفريقيا فيه. وعمل لوتولد في السابق في دائرة القضاء الفيدرالية السويسرية في بيرن، كما كان ممثلاً للجنة الدولية للصليب الأحمر، حيث تقلد فيها العديد من المناصب في الشرق الأوسط وفي جنيف بسويسرا.

محمد نجيب: مراسل مجلة جين للشؤون الدفاعية (Jane's Defence Weekly) منذ عام ٢٠٠١. كما يعمل نجيب مراسلاً خاصاً حول الشؤون الفلسطينية في صحيفتي 'كوموند' الفرنسية و'نايت ريدر' الأمريكية. وقد عمل نجيب على تغطية القضايا الفلسطينية على مدى السنوات العشر الماضية لحساب العديد من وسائل الإعلام الدولية. وعمل نجيب في السابق مديراً تنفيذياً ومنسق برامج لمؤسسة الصوت الحر (Free Voice).

يتقدم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة
بشكره وامتنانه العظيمن للدعم الذي تكرمت به الحكومة السويسرية