

# إدارة الحكم في قطاع الأمن الفلسطيني

## تحديات وتوقعات

الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية  
(باسيا) - القدس

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة  
DCAF

آب ٢٠٠٦

## تقرير موجز

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

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

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

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

## افتتاح الندوة الدراسية

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

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

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

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

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

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

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

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

## مدخل حول مفهوم إصلاح القطاع الأمني

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## نقاش

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## نقاش

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## نقاش

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

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

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

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



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

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

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

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

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

## خلاصة

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