ا

|  |
| --- |
| الشروط المسبقة التي ينبغي توفرها لضمان المشاركة الناجحة لمؤسسات المجتمع المدني في حكم القطاع الأمني، وهل تتاح هذه المشاركة في فلسطين |

إعداد: د. حسن أيوب

رئيس قسم العلوم السياسية في جامعة النجاح الوطنية.

تمهيد

أصبح من شبه البديهي في ميدان علم السياسة والممارسة السياسية اليوم أن تتصدر مفاهيم الحكم الرشيد والحوكمة الحيز العام المتاح للجدل حول شؤون الحكم وممارسة السلطة. والحكم الرشيد يعنى بمنظومة متكاملة من الممارسات والمبادئ التي لا تنفصل عن بعضها البعض لضمان أن تكون ممارسة الحكم دوما في خدمة جمهورالناس الخاضعين للحكم والحفاظ على مصالح الأمة. وفي قلب هذه المنطومة (التي تشمل النزاهة والانفتاح، والمشاركة وحكم القانون) تأتي عمليات الرقابة والمساءلة التي توفر أحد أهم الوسائل التي تحقق التزام هيئات ومؤسسات الجهاز التنفيذي للسلطة السياسية بأحكام الدستور والقانون[[1]](#footnote-1).

عندما يدور الحديث عن سيادة وسلطة القانون، واستخدام اليات الرقابة والمسائلة التي تكفل احترام هذه القاعدة، فإن أكثر الجهات أهمية في هذا السياق هي أجهزة الأمن والشرطة باعتبارها من أدوات التنفيذ التي ينبغي لها أن تعمل على ضمان سيادة القانون؛ فإذا ما شاب عملها خرق للقاون أو انتهاك لحقوق المواطنين وهي تمارس مهامها، فإن حجم الضرر الذي سيلحق بهذا المبدأ يكون مركبا. وهي (أي أجهزة الأمن) بما تمتلكه من قوة وسطوة أكثر الجهات قدرة على خرق القانون، وبذات الوقت أكثرها عرضة للانتقاد في هذا المجال.

تعمل أجهزة الأمن وفرض القانون والنظام في سياق معادلة ليس من السهل إدراكها: الموازنة بين متطلبات الأمن ومتطلبات الديمقراطية. فالديمقراطية تتطلب الانفتاح والعلنية وتوفر المعلومات، بينما يمكن أن تكون السرية وتقييد الحريات من متطلبات النجاعة الأمنية. تزداد هذه المعادلة تعقيدا في السياق الفلسطيني بحكم التشوهات البنيوية في ممارسة السلطة السياسية لوظائفها في ظل نقص السيادة (أو غيابها التام)، وبسبب الاعتبارات السياسية التي حولت "قطاع الأمن" إلى جهاز متضخم، وكون السلطة الفلسطينية مقيدة باتفاقيات ترتكز إلى الترتيبات الأمنية، وسواها من الاعتبارات التي سنسلط الضوء على أهمها لاحقا في هذه الورقة.

في ظل هذه المعادلة الصعبية بين اعتبارات الحكم الرشيد من جهة، والاعتبارات والمعطيات الأخرى من جهة ثانية، يقع على عاتق منظمات المجتمع المدني عبء من طبيعة خاصة وهي تمارس دورها الرقابي والمشارك في توفير ضمانات التزام "قطاع الأمن" بمعايير الحكم الرشيد والديمقراطية، كجزء مركزي من عملية الرقابة الخارجية. تتناول هذه الورقة ما يمكن اعتباره شروطا مسيقة وضرورية لكي تكون هذه الرقابة والمشاركة عنصرا فعالا في حوكمة "القطاع الأمني" الفلسطيني. ولتحقيق ذلك تنقسم الورقة إلى المحاور التالية:

* السايق التاريخي لتشكيل ومصدر قوة أجهوة الأمن بالتركيز على ارتباطه بالسلطة التنفيذية
* العوامل التي تعيق إخضاع أجهزة الأمن لقواعد الديمقراطة والحكم الرشيد
* الشروط الواجب توفرها لتمكين المجتمع المدني من ممارسة دوره الرقابي والمشارك في حكم "القطاع الأمني" الفلسطيني.

وهذه المحاور متشابكة موضوعيا، إذ من الصعب الحديث عن إصلاح للقطاع الأمني، بدون وضع اليد على ظروف وملابسات استحواذه على قوة استثنايئة في مواجهة المجتمع، ومن ثم تشخيص أهم المعيقات التي تحد قعليا من إمكانية مشاركة القوى المجتمعية في حوكمة هذا القطاع. من هذين المعطيين يمكننا اشتقاق الشروط الواجب توفرها ليصبح بالإمكان الحديث عن دور فعال للمجتمع في حكم القطاع الأمني الفلسطيني.

أولا: السلطة التنفيذية، ومصدر قوة الأجهزة الأمنية

تتضمن المنظومة القانونية الفلسطينية نصوصا صريحة تشكل ضمانات لاحترام حقوق الإنسان والحريات الفردية والعامة. فقد نصت المادة (١٠) من القانون الأساسي الفلسطيني على أن "حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام"، وجاء في المادة (٣٢) منه أن "كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان أو غيرها من الحقوق و الحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أوالقانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية، ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتضمن السلطة الوطنية تعويضا عادلا لمن وقع عليه الضرر." وجاء في المادة ١٧٨ من قانون العقوبات الفلسطيني أن "كل موظف أوقف أوحبس شخصا في عير الحالات التي ينص علها القانون يعاقب بالحبس من ثلثاة أشهر إلى سنة." كما أكد قانون مكافحة الفساد الفلسطيني على هذه المبادئ.

إلا أن هذه المنظومة لا تقدم الضمانة الكافية، رغم كونها ضرورية، لالتزام أجهزة وقوى الأمن الفلسطينية بها. إذ إن الشروط التي تعمل في إطارها تمكنها من تجاوز هذه القوانين بقوة الأمر الواقع، وبخاصة لجهة علاقتها برئيس السلطة التنفيذية؛ الرئيس الفلسطيني. إن السلطات التنفيذية الواسعة للرئيس وأنظمة عمل الأجهزة الأمنية تشكل الإطار العام الذي تتمكن من خلاله تجاوز النصوص القانونية المتعلقة بالحريات والحقوق الفردية والعامة.

ترتبط قوة الأجهزة الأمنية الفلسطينية بالقوة التنفيذية لمنصب رئيس السلطة الفلسطينية باعتباره يحتل قمة الهرم التنفيذي، ولكونه رئيس اللجنة التنفيذية لمنطمة التحرير الفلسطينية، والقائد الأعلى لقوات الأمن الفلسطينية. لقد تكرست هيمنة الرئاسة على القطاع الأمني بفعل ما يتمتع به الرئيس من سلطات تضمن عدم المساس به أو مساءلته. تعززت الحصانة التامة التي يتمتع بها الرئيس من خلال عدد من الخطوات التي قام بها مثل إنشاء المحكمة الدستورية، التي –بحسب العديد من المختصين القانونيين- تمكن الرئيس من إحكام قبضته على السلطة التشريعية بحكم ما منحته له من قوة رفع الحصانة عن أي عضو في المجلس التشريعي الفلسطيني وسواها من الصلاحيات التي تتناقض مع القانون الأساسي الفلسطيني[[2]](#footnote-2).

يضاف إلى ذلك بأن بنية القيادة الأمنية الفلسطينية لا تخضع لهرمية واضحة، بل تتدفق المهمات القيادية نزولا رأسيا ُتمنح من خلاله أحقية القيادة بشكل شخصي من قبل رئيس السلطة الفلسطينية. وبغض النظر عن التراتبية الهرمية التي تسود المؤسسات الأمنية والعسكرية، يبقى مسؤول كل جهاز أمني أو عسكري مسؤولا تجاه الرئيس. فبحسب "قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية" رقم ٨ للعام ٢٠٠٥ يعين الرئيس كل مدراء وسؤولي أجهزة الأمن الفلسطينية ونوابهم دون أية ضوابط أو رقابة تشريعية (المواد ١١، ١٤، ١٥). والحال هذه فإن الحصانة التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة إمكانية مساءلته عنن أعماله وقراراته، تنسحب على الأجهزة الأمنية، ويصبح المساس بها مساسا بشخص ومكانة الرئيس. من ذلك مثلا بأن المدد المنصوص عليها في القانون لخدمة مسؤولي ومدراء أجهزة الأمن قد تم تجاوزها في بعض الأحيان لثلاثة أضعاف المدة القانونية.

هذا الواقع بني إلى حد كبيرعلى الإرث الذي تركه الرئيس الراحل ياسر عرفات، حيث يؤكد "مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة" أنه استند خلال فترة حكمه (١٩٩٤-٢٠٠٤) إلى سيطرته المباشرة على الأجهزة الأمنية التابعة للسلطة، والتي شهدت بدورها نموا سريعا لتصل إلى ١٠ أجهزة تابعة كلها للرئيس مباشرة.

ثانيا: العوامل التي تعيق إخضاع أجهزة وقوى الأمن الفلسطيني لقواعد الديمقراطية والحكم الرشيد

١- الاحتلال: يبقى وجود الاحتلال الاسرائيلي بإجراءاته وسياساته هو المعيق الأول والأهم في وجه تطور حالة فلسطينية يستقيم معها الحديث عن علاقات سياسية-اجتماعية بين سلطة سيادية ومجتمعها المنظم. إن وجود الاحتلال يحرم الفلسطينيين من فرصة إيجاد منظومة العلاقات السياسية والقانونية المستقلة التي في سياقها فقط يستقيم الحديث عن نظام ديمقراطي متكامل الإركان تتم في إطاره حوكمة القطاع الأمني، وتقييد السلطة التنفيذية بمقتضيات الدستور والسلطة الرشيدة.وربما نجد تفسيرا جزئيا للسلوك غير القانوني للسلطة التنفيذية ولقطاع الأممن المرتبط بها حصرا، في موقفها المكشوف أمام الغطرسة الاسرائيلية. كما أن سياسات الاحتلال لا زالت تستنزف جزءا هاما من عمل ونشاط منظمات المجتمع المدني، وبخاصة سعيه الدائم لإدامة الانقسام الفلسطيني، وجرائم الحرب التي يرتكبها بحق الفلسطينيين[[3]](#footnote-3). إن غياب القرار السياسي والقانوني الفلسطيني المستقل في ظل الاحتلال هو العقبة الأولى أمام الدور المفترض لمنظمات المجتمع المدني؛ إذ كيف لنا أن نفترض دورا على أمر غائب؟

٢- الانقسام: لعب الانقسام الفلسطيني-الداخلي منذ العام ٢٠٠٧ دورا حاسما في إعاقة عمليات الرقابة والمشاركة في حكم الأجهزة الأمنية. إذ ارتبطت القوة والنفوذ المتعاظمين لهذه الأجهزة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة بمبررات الأمن الداخلي على خلفية ادعاء كل طرف بأن عمليات الاستدعاء لأجهزة الأمن والاعتقالات على خلفية سياسية ما هي إلا ممارسات تهدف للحفاظ على الأمن.

* الذريعة المستخدمة للانقضاض على الحريات; يلاحظ العديد من الدارسين والمتابعين، على سبيل المثال، بأن عمليات استدعاء المواطنين للمثول أمام الأجهزة الأمنية قد تزايدت بشكل كبير في السنوات الأخيرة[[4]](#footnote-4). من حيث المبدأ فإن مثل هذه الممارسات تدلل على سطوة هذه الأجهزة وعلى تسييس الحقوق والحريات؛ فحرياتك في قطاع غزة رهينة بانتماءك لفصيل محدد، وحرياتك في الضفة الغربية مرتبطة بفصيل اخر. من ذلك أيضا العمل بإلإجراء المعروف باسم "السلامة الأمنية" أو "المسح الأمني" واللذان لا ينص عليهما القانون الأساسي الفلسطيني.
* استنزاف جهد وطاقة الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني في مهمات أنهاء الانقسام من جهة، وبرامج المناصرة من جهة ثانية. إن انشغال هذ المنظمات بمهمة الدفاع والمناصرة جاء على حساب دورها الأكثر أهمية في توفير الرقابة الخارجية على أداء الأجهزة الأمنية لجهة التزامها بالقانون. وفي ظل غياب الرقابة المجتمعية تصبح المحاسبة والمساءلة على انتهاك القانون والحريات أمرا صعب المنال. وإذا ما علمنا بأن منظمات المجتمع المدني ذاتها لم تسلم من انتهاكات السلطة الفلسطينية وسلطة حركة حماس، في الضفة الغربية وقطاع غزة على التوالي، بما في ذلك إغلاق العديد من الجمعيات والمؤسسات والمراكزوالنقابات، ومنع العديد من الفاعليات، فإن هذه المنظمات ستركز على بقاءها وشرعية وجودها عوضا عن التركيز في أجنداتها الأساسية المتمثلة في كونها أحد أهم خطوط الدفاع عن المجتمع بوجه نظام الحكم، وكأحد ضمانات الديمقراطية.
* تسييس عمل الأجهزة الأمنية: أصبح الأمن من أهم أدوات السلطة السياسية وبات يستغل في إدارة حالة الانقسام بين طرفيه في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، إلى الحد الذي بات معه الأمن هو المعادل الموضوعي لممارسة السلطة السياسية. يعيش النظام السياسي الفلسطيني حالة فريدة من الديمقارطية المنقوصة والمشوهة المفصلة على مقاس سياسي للفصيل المهيمن. حيث يشير يزيد صايغ (٢٠١١)[[5]](#footnote-5) إلى أن ما يعيق تحقيق أهم شروط إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني هو تعذر دمجه وتوحيده في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة بسسبب الطبيعة الحزبية لهذه الأجهزة، حيث يسعيان إلى تعزيز سلطة قيادتهما السياسيتين واحتفاظ حزبيهما بالسيطرة. لم يعد بالإمكان فصل الفصيل عن الأجهزة والقوى الأمنية، مثلما لم يعد فصل الفصيل عن مؤسسات ممارسة السلطة التنفيذية متاحا. بهذا المعنى نرى بأن قادة الفصيل يحتلون مراكز قيادية في الأجهزة الأمنية، والأخيرة مسخرة للدفاع عن الفصيل، الأمر الذي يناقض أبسك وأهم قواعد العمل الأمني (والعسكري عموما) وهو الفصل التام بين السياسي الحزبي والأمني.

٣- بنية الأجهزة الأمنية: تتشكل غالبية عناصر وقيادات أجهزة وقوى الأمن من أبناء الفصيل المسيطر (حركة فتح في الضفة الغربية وحركة حماس في قطاع غزة)، وهما الفصيلين ذاتهما اللذان يسيطران على السلطة السياسية. إن الحزبية في التوظيف وتعيين القيادات في هذه الأجهزة يشكل عنصرا لعدم الاستقرار والمس بشرعية عملها أمام الجمهور، ويشكل عقبة بنيوية أمام الحوكمة والرقابة. إلى جانب تضخم عدد المنتسبين للأجهزة والقوى الأمنية فإن البنية الرأسية وليست التراتبية الهرمية هي التي تسود المؤسسة الأمنية. يلاحظ يزيد صايغ (٢٠١١) "بأن قطاع الأمن في الضفة الغربية منقسم بشدة: فالتوجيهات تهبط نزولا من القادة المنفردين، والمعلومات تصعد صعودا عاموديا إليهم، بقدر قليل من اللتسيق الجانبي أو الأفقي ما بين الفروع المختلفة.

إن الترتيبات القائمة في الضفة الغربية لتقسيم السيطرة الرسمية على أجهزة وقوى الأمن الفلسطينية ما بين رئيس السلطة الفلسطينية ورئيس الوزراء ووزارة الداخلية لا وجود لها في القانون الأساسي، ولا توفر الرقابة الفعالة على عمل تلك الأجهزة، وبخاصة في حالتي الأمن الوقائي والمخابرات العامة الذين يرتبط اسميهما بعدد كبير من حالات الانتهاك لحقوق الإنسان والحريات العامة والسياسية. أسهم في ذلك غياب المأسسة في مرجعية "قطاع الأمن"، حيث العمل بين أجهزة هذا القطاع يتم بصورة غير رسمية بل عبر قنوات اتصال، لا تلعب فيها وزارة الداخلية، وهي الجهة المعنية بهذه المأسسة، دورا جوهريا.

لقد أدت هذه البنية إلى تداخل كبير في صلاحياتها ومسؤولياتها، ناهيك عن تضخمها وارتفاع نفقاتها. يلاحظ عزمي الشعيبي (ورقة إصلاح الأمن: فلسطين) بأن التكاليف الباهظة المخصصة للأجهزة الأمنية التي بلغ عددها ٧٠ ألفا وتشكل ٣٧٪ من النفقات العامة قد باتت تسبب إرهاقا للموازنة العامة على حساب التنمية والخدمات الأساسية، كما أن غياب قيادة مؤسسية تشكل مرجعية للأجهزة الأمنية قد أدت إلى درجة كبيرة من التحكمية والقدرة على التصرف الحر.يضاف إلى ذلك التنافس بين قادة الأجهزة الأمنية، كما يلاحظ عزمي الشعيبي. إذ يبذل كل منهم ما يستطيع لتعزيز وضعه ومكانته ودور الجهاز الذي يقوده، وهو ما أدى بطبيعة الحال إلى إضعاف السلطات الرقابية للجسمين التشريعي والقضائي على عمل تلك الأجهزة وقادتها.

ثالثا: الشروط

يمكن الحديث عن نوعين من الشروط اللازم توفرها لكي تتمكن منظمات ومؤسسات المجتمع المدني من المشاركة في حكم "القطاع الأمني" الفلسطيني: الأول ذو صلة بأداء ومنهجية عمل هذه المنظمات، والثاني يتعلق بالمحددات القانونية ومعطيات الأمر الواقع الذي تعمل في إطاره أجهزة وقوى الأمن الفلسطيني. إن الإصلاح المؤسسي بصفة عامة يتم إما من خلال الضغط الخارجي في بيئة ديمقراطية؛ أي من خلال نشاط وفاعليات القوى الحزبية والمجتمعية، وإما من داخل المؤسسة ذاتها. ويحصل أن يتقاطع النوعان ما يقود إلى عملية إصلاح فعال ومشاركة في الحكم.

لاحظنا في المحورين الأول والثاني من هذه الورقة بأن احتمالات أن تقدم أجهزة وقوى الأمن الفلسطيني على عملية إصلاح ديمقراطي من داخلها هو أمر مستبعد بفعل ما تتمتع به همن نفوذ وسطوة. إن فكرة الالتزام بمعايير الشفافية والعلنية والخضوع للمساءلة والمراقبة القانونية الداخلية متعذرة في ظل الظروف السياسية والقانونية المهيمنة على عمل مؤسسات السلطة الفلسطينية، الأمر الذي يزيد من أهمية الدور المشارك والضاغط للمنظمات والمؤسسات المجتمعية.

(١) الشروط المتعلقة بعمل أجهزة ومؤسسات السلطة الفلسطينية ذات العلاقة

أ. -وجود هيئة تشريعية منتخبة وفاعلة وتتمتع بشرعية التدخل والاستقلال. إن هذا الشرط هو من المتطلبات الأساسية للحفاظ على الضمانات الدرستورية لحقوق المواطنين وحرياتهم. فإذا كان الدستور (القانون الأساسي في الحالة الفلسطينية) هو الذي يقيد السلطة التنفيذية، فإن المجلس التشريعي (البرلمان) هو الوصي Trustee مبدأ سيادة الشعب، وهذا لن يتأتى في ظل الممارسات الحزبية فيما يتعلق بنشاط وعمل البرلمان إذ لا بد من توفر رقابة غير حزبية ومتعددة الأحزاب لبرلمان مستقل لتوفير القاعدة الأساسية للرقابة المدنية على أداء وممارسات الأجهزة والقوى الأمنية بدءا بعمل اللجان البرلمانية المختصة والتي تشمل مراجعاتها ورقابتها كل جوانب عمل "القطاع الأمني" وعلى رأسها الميزانيات الخاصة به. إن الادعاء القائل بأن الأجهزة الأمنية وهي تمارس انتهاك حقوق وحريات المواطنين تتصرف باعتبارها جهة ضبط قضائي بموجب القانون لاأساس له "ذلك لأن صفة الضبط القضائي هو شرط أو ضمانة مسبقة اتنفيذ الأمر القضائي" (عصام عبدين، ومصدر سابق) الصادر بدوره عن جهة قضائية. بهذا المعنى ليست كل الأجهزة الأمنية (مثل الاستخبارات العسكرية" هي جهة ضبط قضائي.

ب. إصلاح الخلل البنيوي في منظومة العدالة من أجل ضمان سيادة القانون: إن التحركات التي قامت بها العديد من المنظمات الحقوقية في المجتمع المدني الفلسطيني مثل الاحتجاج على تعيين رئيس السلطة الفلسطينية لرئيس جديد لمجلس القضاء الأعلى بعد استقالة الرئيس السابق (الذي تقول هذه المنطمات بأنه وقعها قبل استلام مهام منصبه). وتقول منظمات حقوق الإنسان ومؤسسات المجتمع المدني بأنها" تعبر عن صدمتها من هذا الإجراء الذي على مخالفة دستورية وللأصول القانونية" وبأنها "تؤكد رفضها المطلق لكافة أشكال التدخل في القضاء من أي جهة كانت". وترى مجموع هذه المنظمات في بيانها بهذا الشأن (وعددها ١٢ منظمة ومؤسسة) بأن هذا التدخل يشير إلى النية الواضحة من قبل السلطة التنفيذية للتدخل في عمل الجهاز القضائي ويهدد استقلاليته (البيان منشور على موقع "صفا"[[6]](#footnote-6)).

ج. إزالة الغموض الكامن في النصوص التشريعية المتعلقة بالقضاء وقطاع العدالة: ثمة إقرارعلى المستوى الرسمي بوجود حاجة لتحديث منظومة تشريعات قطاع العدالة، وبخاصة التشريعات القضائية "بهدف تحقيق خدمة الوطن ومؤسسات الدولة ومظومة قطاع العدالة"، كما قال وزير العدل علي أبودياك مشيرات إلى أهمية إزالة الغموض الكامن في نصوص التشريعات القضائية، واستمرار العمل لحل مشكلة الاختناق القضائي في المحاكم". إن بقاء حالة الغموض التشريعي والعبء الزائد على الجهاز القضائي يحدان من إمكانية الرقابة الفعالة والمحاسبة القانونية على أية خروقات للقانون الأساسي قد تصدر عن الأجهزة والقوى الأمنية، وبذات الوقت فإن الحلول التشريعية تزود هذه الأجهزة بالأساس القانوني اللازم لممارسة عملها في ظل القانون.

د. القوانين الناظمة لعمل "قطاع الأمن": يغيب عن عمل "قطاع الأمن" توفر قانون فلسطيني يعكس أولويات وحاجات المجتمع الفلسطيني، فقد تم استنساخ معظم التشريعات الفلسطينية بهذا الشأن من تشريعات لدول عربية مجاورة تتسم استراتيجياتها بعدم إخضاع أجهزة وقوى الأمن للمساءلة والرقابة البرلمانية، أو للمستوى السياسي/المدني. تبقى هذه السمة سائدة حتى بعد سن قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيننية في العام ٢٠٠٥. من ذلك أيضا عدم تفعيل "مجلس الأمن القومي الفلسطيني"، والذي يشوب عمله عدم الالتزام بالقانون الأساسي الفلسطيني (الشعيبي، مصدر سابق ). إن ذلك يشير يوضوح غلى افتقاد المرجعية المؤسسية التي يمكن أن تعطي لعمل "قطاع الأمن" درجة من التوقع والاتساق والضبط.

إن مجمل هذه التحديات مرتبطة بشكل وثيق بغياب الحوكمة الديمقراطية والنظام الدستوري الفعال الغائبين في الحالة الفلسطينية سواء في الضفة الغربية أم في قطاع غزة، حيث انتهت الولاية القانونية للأجسان التنفيذية والتشريعية في الضفة الغربية، بينما تبقى تلك القائمة في قطاع غزة خارج إطار الدستور (القانون الأساسي). والحال هذه فإنه ليست ثمة حلول تقنية/تدريبية لمسألة تجاوز أجهزة وقوى الأمن للقانون وتحقيق احترامها لحقوق وحريات المواطنين في ظل غياب الضوابط الدستورية الديمقراطية، وامتلاك أجهزة وقوى الأمن للقدرة على احتمار القسر.

ثانيا: الشروط ذات الصلة بنشاط وبرامج ومنهجيات عمل منظمات ومؤسسات المجتمع المدني

نشأت منظمات المجتمع المدني الفلسطيني قبل تشكيل السلطة الفلسطينية بسنوات عديدة، وشكلت النظمات الأهلية والجماهيرية والقطاعية والاتحادات الشعبية العصب الرئيسي لحالة مدنية-سياسية كان لها أدوار متعددة ومتنوعة في سياق مجابهة الاحتلال الاسرائيلي وتعزيز شرعية منظمة التحرير الفلسطينية طوال عقود ثلاثة سبقت قيام السلطة الفلسطينية. ورغم المعيقات التي وضعها الاحتلال أمامها وملاحقته لنشطاءها إلا أنها استطاعت أن تنهض بأدزارها السياسية والتعبوية والإغاثية في سياق تعزيز صمود الشعب الفلسطيني وتنظيمه وتعبئته، إلى جانب أدوارها الإنسانية والاجتماعية (عبدالعاطي ، مصدر سابق٢٠١٥).

إلا أنه وبعد قيام السلطة الفلسطينية طرأت تغيرات جوهرية على طبيعة ومهمات وبيئة عمل منظمات المجتمع المدني: فمع إنشاء المئات من المنظمات والمؤسسات غير الحكومية (يقدر عدد هذه المنظمات اليوم بحوالي ٢٧٠٠، وتشكل في الأعوام ٢٠٠٨-٢٠١٥حوالي ١٨٠٠) أخذ الطابع المجتمعي التمثيلي لهذه المنظمات بالتراجع، إذ لم تعد تنشأ من أسفل إلى إعلى معبرة عن إرادة مجتمعية وجماهيرية وبالتالي خاضعة لمساءلة هذه الإرادة، ولا بفعل التنظيم الاجتماعي لفصائل منظمة التحرير الفلسطينية. تشكلت معظم هذه المنظمات الجديدة في سياق النشاط المعولم للمنظات غيرالحكومية والمرتبط بأجندات كونية لا تتسق بالضرورة مع القضايا الموطنية والمحلية.

على صعيد اخر، أصبح أمام هذه المنظمات تحديين من حيث القيود البنيوية والقانونية؛ فهي من جهة لا تزال تواجه قوانين الاحتلال وإجراءاته، وبذات الوقت التأقلم مع قيام سلطة جديدة وهي السلطة الفلسطينية.وبالرغم من أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٣ يكفل حق المواطنين في تشكيل الجمعيات والاتحادات والنقابات والروابط والأندية وحرية الانضمام إليها، انطلاقا من منظومة الحريات السياسية والجتماعية والفردي، إلا أن علاقة هذه المنظات بالسلطة تتسم بالتوتر حينا وبالتصادم في كثير من الأحيان. وفي ظل هذه الحالة تحول اهتمام هذه المنظمات إلى حد كبير باتجاه الأجندات القانونية المهنية، ولم تعد سمتها الأساسية هي كونها منظمات شعبية رافدة للعمل الساياسي (قسيس٢٠١٦)

أدت هذه التغيرات إلى تحولات هامة في عمل وأنشطة منظمات المجتمع المدني الفلسطيني، وبخاصة بعد الانقسام الفلسطيني في العام ٢٠٠٧:

أ.- الأولويات وازدحام الأجندة

يبقى أبرز إسهامات منظمات المجتمع المدني الفلسطيني متركزا في رصد وفضح انتهاكات الاحتلال الاسرائيلي لحقوق الفلسطينيين، والتأثير في الرأي العام الدولي لتحريكه باتجاه مناصرة قضية الشعب الفلسطيني تحت الاحتلال. ولكن في ظل سعي السلطة الفلسطينية إلى إظهار قدرتها على التحكم بمجريات الحياة السياسية وتحملها للمسؤوليات الاجتماعية والاقتصادية لحياة الفلسطينينن، برز أمام هذه المنظمات تحد جديد على المستوى الداخلي يتمثل في الاستجابة للحاجات الإنسانية والإغاثية الطارئة (بحكم ارتفاع معدلات الفقر والبطالة مثلا) في مجالات الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية والزراعة، وتنمية الموارد البشرية. وإلى جانب ذلك أصبحت برامج المناصرة والدعم في مجالات حقووق المرأة (الجندر)، والحكم الرشيد، وإسناد الفئات المهمشة، والتشبيك، وبرامج الشباب تحتل رأس سلم أولويات هذه المنظمات بحكم ارتباطها بأولويات وأجندات المانحين. ليس من السهل واحلا هذه أن تتمكن هذه المنظمات أن تولي اهتماما كافيا بقضايا حوكمة القطاعع الأمني، رغم ما تقوم به من أنشطة في هذا المجال.

ب. التنافس على التمويل وبقاء المؤسسة، والحرفنة (الحرفية)

لقد كان لتحول جزء هام من منظمات المجتمع المدني الفلسطيني نحو الأجندات الكونية (المعولمة) اثارا عميقة. إن التنافس على التمويل المقدم من قبل الجهات الدولية قد حول تركيز عدد كبير من هذه المنظمات نحو الاحترافية المهنية والقدرة على التنافس على التمويل، فأصبحت صياغة المشاريع والتناغم مع متطلبات الممولين هي معيار بقاء هذه المنظمة أو تلك المؤسسة، الأمر الذي أثار حالة تنافسية لاستدراج الريع زادت معها أهمية البيروقراطية في العمل وتحول بقاء المنظمة إلى غاية بحد ذاته. كما إن التنافس على التمويل لا يقتصر على هذه المنظمات بل أيضا بينها وبين السلطة الفلسطينية. يفتح النتافس على التمويل الباب على مصراعيه لمظاهر الفساد. حيث تشير العديد من التقارير والدراسات مثل تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني للعام ٢٠١٣ إلى وجود العديد من التجاوزات المالية والإدارية المتعلقة بالشفافية والإجراءات المحاسبية التي ترتبط بالفساد، وعدم الالتزام بأحكام القوانين الفلسطينية ذات العلاقة في عمل عدد من هذه المنظات. بينما تظهر دراسة أعدهامركز "أمان" إلى وجودأدلة متناقضة وغير حاسمة حول مدى التزام المنظمات الأهلية وغير الحكومية الفلسطينية بمعايير الشفافية والمساءلة. في ظل هذا الواقع فإن استقلالية هذ المنظمات والتي تعد شرطا مسبقا لقدرتها على التأثير أصبحت غير مكفولة، بحكم ارتباط مصالحها مع مصالح وأولويات المانحين.

ج. النخبوية

يرتبط بعامل الحرفية والتوجه نحو التمويل متغير على درجة كبيرة من الأهمية، وهو تحول جزء كبير من المنظمات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدني إلى كيانات نخبوية منعزلة عن مجتمعاتها (أي عن تلك الفئات والقوى الاجتماعية التي يفترض أن تكون حاضنتها)، الأمر الذي حد من قدرتها على بناء الروافد الشعبية اللازمة لمنح هذه الكيانات عمقا اجتماعيا هو بالضرورة مصدر أساسي لقدرتها على ممارسة أدوارها الرقابية ومشاركتها في حوكمة القظاع الأمني، وغيرها من الأدوار ذات الصلة بالدمقرطة والحكم الرشيد.

أدت المهنية المتزايدة والمرتبطة حكما بالنخبوية إلى إفقاد منظمات ومؤساات المجتمع المدني لجزء كبير من قدرتها على التأثير، "وأصبحت أدواتها شبه الوحيدة هي الضغط والمرافعة، والتي غالبا نا تكون من وراء جهاز الكمبيوتر." إن غالبية هذ المنظمات لا تمتلك قاعدة جماهيرية يمكن أن تتحرك للدفاععنها أمام السلطة السياسية إن لزم الأم، أو تستطيع الضغط على السلطة وقت الحاجة.

د. الاحتواء

ثمة علاقة متوترة بين السلطة الفلسطينية وبين منظمات ومؤسسات المجتمع المدني وغير الحكومية، فبالإضافة إلى حالات الاعتداء على هذه المنظمات، فإن النمط السائد للعاقة بين الطرفين هو غياب التفاهم والشك المتبادل. فالسلطة بادرت إلى العديد من الخطط التنموية والتشريعات التي تمس المحتمع بعيدا عن مشاركة هذه المنظمات، بينما تتحرك هذه المنظمات في المجال الدولي بمعزل عن السلطة مثلما تشهد وقائع مثل تقرير جولدستون ونشاط حركة البي. دي. إس. مثل هذ النتاقضات تعيق العمل الخاص بالرقابة على والمشار بعمل وحكم القظاع الأمني.

ه.- حصانة الأجهزة الأمنية بوجه الجدل العام

لم تتمكن القوى السياسية الفلسطينية من اتخاذ موقف مفهوم ومحدد من العلاقة بين المدني والأمني. فليس من الواضح إذا ما كانت هذه القوى ترى في القطاع الأمني (مثله مثل الجيش في أية دولة ديمقراطية ذات سيادة) خظرا يقف على النقيض من الحالة المدنية. ثمة مسافة كبيرة بين المجتمع السياسي الفلسطيني والمسألة المتعلقة بعمل وضوابط مهمات قطاع الأمن، الأمر الذي يترك منظمات المجتمع المدني وحيدة في مواجهة هذا الموضوع الشائك، ويحرمها من حالة الجدل العام الضروري لمنحها قوة وشرعية العمل على هذا الصعيد. قد يعود سبب امتناع القوى السياسية عن اتخاذ موقف صريح من هذه المسألة إلى عوامل الخوف من الاصطدام بالسلطة التنفيذية، أو إلى قلة المعلومات، ولكنه بكل الأحوال يسهم في تراجع الجدل العام حول الموائمة بين عمل الأجهزة وبين معايير الديمقراطية، وحول تعزيز الرقابة البرلمانية. إن عمل مجمل اقطاع الأمني يتطلب انتباه ومشاركة الرأي العام على نحو واسع وفعال تأكيدا للحالة المدنية وسيادة القانون، ومن أجل التزامه بأخلاقيات عمل مستمدة من هذه الحالة. إلا أن عدم اهتمام الأحزاب السياسية ونخبوية المنظمات المدنية جعلهما غير قادرين على تحريك الشارع الفلسطيني، ما ترك منظمات المجتمع المدني مع وسيلة شبه وحيدة وهي اللجوء للمجتمع الدولي لممارسة الضغط ما يحرجها من جهة ويجعلها عرضة للتهام بالستقواء على السلطة من جهة ثانية.

خاتمة

يبدو من الصعب توفر الشروط الذاتية والموضوعية اللازمة للكي تستطيع منظمات ومؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني المشاركة بصورة مؤثرة وفعالة في حوكمة القطاع الأمني الفلسطيني، أو ممارسة رقابة خارجية فعالة عليه. فالتشوهات البنيوية العميقة في النظام السياسي الفلسطيني، وهيمنة الذراع التنفيذي في ظروف استثنائية جدا، تحد إلى مدى بعيد إمكانية الالتزام بمبادئ وأسس الحكم الرشيد.

لقد استقرت حالة عمل وممارسة أجهزة وقوىى الأمن الفلسطينية انطلاقا من الاعتبارات السياسية وحسابات الأم رالواقع، الذي يشكل تحديا صعبا للديمقراطية. حيث تتمتع أجهزة الأمن بحصانة كبيرة في وجه المساءلة والمحاسبة، ناهيك عن المشاركة في حوكمتها، وهذا يرتبط ارتباطا وثيقا بارتباطها برأس الهرم السياسي، ووببنيتها والقوانين المتعلقة بوظائفها. كما لا تسهم خصائص وممارسات منظمات المجتمع المدني (إذا سلمنا جدلا بوصفها بالجملة باعتبارها كذلك) في منحها قوة أخلاقية، أو قانونية، أو شرعية متينة لتقوم بهذا الدور. إلا أن الإسهامات المتحققة في هذا المجال يمكن لها أن تتطور في ظل ازدياد الحاجة إلى الحفاظ على تماسك ووحدة الحالة الفلسكينية في ظل التحديات الراهنة.

1. A Guide to UNDP Democratic Government Practice: https://www.google.ps/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=a%20guide%20to%20undp%20democratic%20governance%20practice [↑](#footnote-ref-1)
2. انظر على سبيل المثال مقالة إياد قطراوي على موقع “نبض فلسطين”

   http://www.al-monitor.com/pulse/ar/originals/2016/04/palestine-abbas-decree-constitutional-court-legality.html [↑](#footnote-ref-2)
3. صلاح عبدالعاطي، ٢٠١٥

   http://www.palyouth.ps [↑](#footnote-ref-3)
4. عصام عابدين، ٢٠١٦

   http://www.alhadath.ps/article/47234 [↑](#footnote-ref-4)
5. يزيد صايغ، ٢٠١١

   http://carnegie-mec.org/2011/02/28/ar-pub-43287 [↑](#footnote-ref-5)
6. http://safa.ps/index.php?ajax=preview&id=192993 [↑](#footnote-ref-6)