

عمادة الدراسات العليا
جامعة القدس

التداخل في عمل المؤسسة الأمنية الفلسطينية: المخابرات العامة والأمن
الوقائي حالة دراسية

إحسان احمد جبر عابدي

رسالة ماجستير

القدس - فلسطين

1435 هـ / 2014 م

التداخل في عمل المؤسسة الأمنية الفلسطينية: المخابرات العامة والأمن
الوقائي حالة دراسية

إعداد:

إحسان احمد جبر عابدي

بكالوريوس خدمة اجتماعية من جامعة القدس المفتوحة - فلسطين

المشرف: د. عبد الرحمن حاج إبراهيم

قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في التنمية الريفية
المستدامة - مسار بناء المؤسسات وتنمية الموارد البشرية - معهد التنمية
الريفية المستدامة - جامعة القدس

1435 هـ / 2014 م



جامعة القدس
عمادة الدراسات العليا
معهد التنمية المستدامة




إجازة الرسالة

التداخل في عمل المؤسسة الامنية الفلسطينية: المخابرات العامة والأمن الوقائي حالة دراسية

اسم الطالب: إحسان احمد جبر عابدي
الرقم الجامعي: 20913081

المشرف: د. عبد الرحمن حاج إبراهيم

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ: 22 / 6 / 2014 من أعضاء لجنة المناقشة المدرجة أسماؤهم وتوافقهم:

1. رئيس لجنة المناقشة: د. عبد الرحمن حاج إبراهيم التوقيع: 
2. ممتحنا داخليا : د. عوض منصور التوقيع: 
3. ممتحنا خارجيا : د. نايف جراد التوقيع: 

القدس . فلسطين

1435 هـ / 2014 م

الإهداء

إلى وطني الغالي الحبيب قرة عيني ودرة قلبي الذي عانى الولايات والألم ومرارة
الأيام..... فلسطين الحبيبة
إلى من رووا ارض فلسطين بدمائهم الطاهرة... الشهداء والجرحى
إلى أسرانا الأبطال سلام حتى الحرية الناجزة
إلى من جرع الكأس فارغا ليسقيني قطرة حب
إلى من تعبت أنامله ليقدم لنا لحظة سعادة
إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم
إلى القلب الكبير....والذي العزيز

إلى من أرضعتني الحب والحنان
إلى رمز الحب وبلسم الشفاء
إلى القلب الناصع بالبياض... والدتي الحبيبة

إلى من ساندتني طوال عمري، شريكة حياتي... زوجتي الغالية
إلى فلذة كبدي ونور طريقي... أبنائي وبناتي مهجة فؤادي
إلى القلوب الطاهرة الرقيقة والنفوس البريئة إلى رياحين حياتي...أخي وأخواتي الغاليين

الآن تفتح الأشرعة وترفع المرساة لتتطلق السفينة في عرض بحر واسع هو بحر الحياة
تضيئه قنديل الذكريات ذكريات الأخوة البعيدة إلى الذين أحببتهم وأحبوني... أصدقائي
الأعزاء.

إحسان احمد جبر عابدي

إقرار:

أقر أنا مقدم الرسالة أنها قدمت لجامعة القدس، لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة باستثناء ما تم الإشارة له حيثما ورد، وأن هذه الرسالة أو أي جزء منها، لم يقدم لنيل أية درجة عليا لأي جامعة أو معهد آخر.

التوقيع: 

إحسان احمد جبر عابدي

التاريخ: ٢٠١٤/٦/٢٥

شكر وتقدير

أبدأ شكري خالصا لله عز وجل وأسجد له على هدايته وتوفيقه لي على إنجاز هذه الرسالة ورؤيتها النور .

وأبدأ برد الفضل إلى أهلي فأنتقدم بخالص الشكر والتقدير لهم، ولا يسعني إلا أن أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتتان للدكتور عبد الرحمن الحاج على جهوده الطيبة والتوجيه الدائم طيلة فترة عملي في هذه الدراسة، والتي أثرت هذا البحث بتوجيهاته وملاحظاته، وعلى ما قدمه لي من إرشاد وتشجيع في إخراج هذه الدراسة إلى حيز الوجود، جزاه الله كل خير وبركة، أتمنى من الباري عز وجل أن يمدّه بموفور الصحة والعافية.

وأنتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الكادر التعليمي في جامعة القدس وإلى الجند الذين ساهموا وبسأهموا في تخريج جيل بعد جيل.

كما وأنتقدم بالشكر الجزيل إلى جهاز المخابرات العامة وجهاز الأمن الوقائي ووزارة الداخلية والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان لما قدموه من معلومات قيمة من أجل إنجاز هذه الدراسة.

كما أنتقدم بالشكر لكل من ساعدني في إنجاز هذا البحث.

جزأهم الله كل خير

والله ولي التوفيق

إحسان احمد جبر عابدي

تعريف المصطلحات

- التداخل في العمل:** يقصد به الباحث عدم وضوح في فعاليات وأنشطة العمل المؤسسي نتيجة عدم وضوح المسؤوليات والواجبات من الناحية القانونية أو لغياب اللوائح التنفيذية أو نتيجة لفهم خاطئ لهذه المسؤوليات أو نتيجة لتعديلات من احد المؤسسات على مسؤوليات المؤسسات الأخرى بشكل مقصود أو بالخطأ.
- ازدواجية العمل:** يقصد بها تكرار القيام بالمهام والأعمال بين أكثر من جهة أو دائرة، ويقصد بها في المجال الأمني تكرار المهمات والأعمال والتقارير بين أكثر من جهاز امني أو داخل الجهاز نفسه. (الباحث)
- ازدواجية السلطة:** تتبع معظم الأنظمة السياسية مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، إذ تتولى كل سلطة منها وظائف وصلاحيات محددة في مجال اختصاصها. وتصنف النظم السياسية على أساس العلاقة بين الحكومة والبرلمان، إلى أنظمة برلمانية، وأنظمة رئاسية، وأنظمة نصف رئاسية. إذ يعد رئيس الوزراء هو الحاكم الفعلي في الأنظمة البرلمانية، وفي الأنظمة الرئاسية يعد الرئيس هو الحاكم الفعلي ويتمتع بصلاحيات واسعة. أما في الأنظمة نصف الرئاسية والتي تكون مختلطة وتجمع ما بين خصائص الرئاسي والبرلماني، فهناك نوعان من الحكام، رئيس الدولة، ورئيس الحكومة. وهذه الازدواجية تؤدي إلى حكم ثنائي إذ يصبح توزيع السلطة بينهما مسألة صعبة. (يوسف، 2009)
- الأمن:** الأسس والمرتكزات التي تحفظ للدولة تماسكها واستقرارها، وتكفل لها القدرة على تحقيق قدر من الثبات والمنعة والاستقرار في مواجهة المشكلات في مختلف مناحي الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والغذائية والصحية والثقافية وغيرها من المقومات الأساسية التي تقوم عليها الدولة. (القحطاني، 2006)
- الأجهزة الأمنية:** المؤسسات المنوطة بالعمل على سيادة النظام وفرض هيئته في المجتمع. (آل مزروع، 2010)
- اللوائح التنفيذية:** هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لتنفيذ الأحكام التي يتضمنها القانون، وهي بذلك تعد الصورة الأصلية للوائح لأنها تحقق حكمة منح السلطة التنفيذية الحق في إصدار اللوائح. (الطماوي، 1991)
- الهيكل التنظيمي:** ترتيب للعلاقات المتبادلة بين أجزاء ووظائف التنظيم، ويشير هذا المفهوم إلى

التسلسل الهرمي للسلطة لغايات تحقيق الأهداف بفاعلية". (الفرا واللوح، 2007)
القوة القانونية أو الشرعية التي تمنح الحق للرؤساء في إصدار الأوامر للمرؤوسين
والحصول على إمتثالهم للقرارات وتنفيذ الأعمال المكلفين بها. (الحاج، 2010)
العملية الناشطة لبناء وإدارة العلاقات المثمرة وتتكون الشبكات أساسا حيثما يوجد
هدف عام أو مجموعة من الأهداف المشتركة قد تكون قصيرة الأجل، على سبيل
المثال، من أجل إقامة مشروع خلال مدة زمنية محددة قد تطول أو تقصر حيث
يتوفر برنامج عمل أو تكون هناك حاجة للحفاظ على التواصل ومشاركة الخبرات
ضمن فترة زمنية محددة. (Baker، 2006)

السلطة:

التشبيك:

حالة من عدم الارتياح أو الضغط النفسي الناتج عن التعارض أو عدم التوافق
بين رغبتين أو حاجتين أو أكثر من رغبات الفرد أو حاجاته. (بدوي، 1997)
إيجاد ميزة متفردة تتفوق بها المؤسسة على المنافسين، أي أن الميزة التنافسية
تجعل المؤسسة فريدة ومتميزة عن المنافسين الآخرين. (الطويل وإسماعيل،
2009)

الصراع:

التنافس:

ملخص

هدفت الدراسة إلى التعرف على أسباب التداخل في عمل المؤسسة الأمنية وسبل حلها، من خلال التعرف على دور النصوص والتشريعات، والهياكل الإدارية، والتنافس والصراع بين وداخل جهاز المخابرات العامة وجهاز الأمن الوقائي، والعوامل الخارجية (الدولية، الإقليمية، والمحلية) في زيادة أو نقصان التداخل.

واستخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي من خلال استخدام أسلوب الدراسة الميدانية وتصميم استبانته مقابلة معمقة، وشملت عينة الدراسة على عينة قصدية مكونة من (12) مبحوثاً من قيادة الصف الأول في المخابرات العامة والأمن الوقائي ورئيس جهاز المخابرات السابق ومساعد وزير الداخلية والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، خلال الفترة التي غطتها الدراسة والممتدة من عام 2005 وحتى عام 2013.

وتوصلت الدراسة إلى وجود أسباب كثيرة للتداخل، أهمها ضعف نصوص وبنود قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني، إذ تقتصر غالبية المواد على شكليات في عمل الأجهزة الأمنية، من حيث الرتب والترقيات... الخ. وغياب اللوائح التنفيذية للقوانين والتي تعد السبب الرئيسي في التداخل والازدواجية في عمل المؤسسة الأمنية، وأن صياغة قوانين الأمن الثلاثة (الوقائي والمخابرات العامة وقانون الخدمة في قوى الأمن) جاءت بصياغة عامة ولا تفصل العمل والصلاحيات المخولة لهم بدقة وبدون تداخل، مع العلم انه يجب العمل ضمن منظومة مؤسسة أمنية واحدة يتفرع عنها أجهزة، كل له اختصاصه وصلاحياته ويعملون بشكل تكاملي لحفظ الأمن الداخلي والخارجي. ويوجد دور شكلي لغرفة العمليات المشتركة، ولا يوجد مواد قانونية تنظم عملها وتحدد صلاحياتها ودورها. كذلك الافتقار إلى وجود قاعدة بيانات مشتركة للمؤسسة الأمنية. وتساهم العوامل الخارجية الإقليمية والدولية والمحلية في خلق حالة من الازدواجية والتداخل في عمل الأجهزة الأمنية، وتدخل بعض الأجهزة الأمنية باحتياجات المواطنين رغم عدم وجود نص واضح في القوانين على ذلك، حيث أن غياب اللوائح التنفيذية وقصور بعض المواد في القوانين وعدم فاعلية وتكامل قانون الخدمة في قوى الأمن جعل لكل جهاز حرية التصرف والتعامل مع المواطنين واحتياجاتهم، مما خلق الازدواجية والتداخل في العمل والتضارب بين جهاز وآخر.

وللتغلب على مشكلة التداخل في عمل المؤسسة الأمنية قدم الباحث عدة مقترحات، أهمها: دمج الجهازين في جهاز واحد ووضع رئيس واحد للجهاز بعد الدمج، ويتفرع عنه مدير الأمن الداخلي ومدير الأمن الخارجي، وفي هذه الحالة يكون هناك قانون واحد لهذا الجهاز يحدد المطلوب منهم بشكل دقيق وواضح

لمنع التداخل والازدواجية مع عمل الأجهزة الأخرى. وفي حال عدم إقرار دمج الجهازين مع بعضهما يجب تفعيل وزارة الداخلية بشقها الأمني أي تعيين مدير للأمن الداخلي ويكون مرجعيته وزير الداخلية، وتحت مسؤوليته الأجهزة التابعة لوزارة الداخلية، وهي الأمن الوقائي والشرطة والدفاع المدني، وإقرار المفتش العام مع دائرة كاملة متكاملة مستقلة مرجعيته وزارة الداخلية والرئاسة على الأجهزة الأمنية، وتنظيم عمل الأجهزة تحت إطار مؤسسة أمنية واحدة يتفرع عنها أجهزة تعمل بشكل تكاملي، وإعداد قاعدة بيانات مشتركة للمؤسسة الأمنية مع احتفاظ كل جهاز بصلاحيات ومعلومات خاصة تتعلق باختصاصه لا يمكن لأحد الاطلاع عليها من الأجهزة الأخرى، ويمكن إشراك جهات اختصاص أخرى في قاعدة البيانات مثل وزارة العدل والنيابة العامة والنيابة العسكرية والقضاء. وإعادة تنشيط غرفة العمليات المشتركة مع وجوب وجود مواد قانونية تنص على عملها وتحدد صلاحياتها في قانون الخدمة في قوى الأمن. إضافة إلى تعديل قانون الخدمة في قوى الأمن لعام 2005، بحيث يشمل مواد تحدد عمل المؤسسة الأمنية وصلاحيات كل جهاز وتبعياتها وأدوارها واختصاصاتها، وإقرار لوائح تنفيذية تفصل مواد قانون الخدمة في قوى الأمن لمنع الالتباس والتداخل والازدواجية والتفسيرات الشخصية والاجتهادات، وتعديل قانون المخابرات وإقرار قوانين لجميع الأجهزة تفصل عملها وتحدد صلاحياتها بشكل موسع ودقيق وبدون تداخل مع القوانين الأخرى، ووضع لوائح تنفيذية لها، وتوضيح الوصف الوظيفي لكل جهاز، ووضع هيكل راسي واضح يحدد العلاقة العمودية والأفقية في المؤسسة الأمنية ويحدد صلاحيات ودور كل جهاز.

Overlapping in the work of Palestinian Security Services: General Intelligence & Preventive Security CASE STUDY

Prepared by: Ihsan Ahmad Jaber Abdi

Supervised by: D. Abedalrahman Alhaj

Abstract:

This study, however, aims at introducing reasons of overlapping and inference in the work of the security services and means of solving such intermingling by identifying and knowing more about provisions, legislations, administrative structure, competition and conflict amongst and inside the general Intelligence Department and the Preventive Security, further to external factors (international, regional and internal) in increasing or minimizing such overlapping.

Using the analytical descriptive approach by the researcher, through tackling the field study technique, and designing an in-depth interview questionnaire, this study sample has included intentional sample consisting of 12 respondents from the leadership of the first rank in the General Intelligence and the Preventive Security, and further to former intelligence chief commander, Assistant Interior Minister and the Independent Commission for Human Rights throughout the period covered by the study, extended from 2005 until 2013.

This study has come up with and found existence of lots of reasons of overlapping; mostly important has been the weak texts and articles of the Service Law inside the Palestinian Security Forces; whereas most of these articles are restricted to formalities in the core work of security services as regards to the ranks and promotions, ...etc., with the lack of executive regulations drafting laws which are hence considered the main reason beyond the overlapping and duplicity in core work of the security forces, and that the formulation of the three security laws (Preventive, General Intelligence and the Service Act in the Security forces), and noticed that these have come up and formulated generally, do not separate work and powers vested to them accurately and without interference; knowing that work shall be within one security system service, out of which various authorities are subdivided, each shall have its own powers and competences, but all work integrative in preserving internal and external security.

There shall be a formal role for a joint operations room, but there are no legal clauses that regulate their work and determine their powers and roles, further to the lack of the existence of joint databases for the whole security service.

However, so many regional, international and local but external factors contribute in creating duplicity and overlapping in the core work of the security services, intermingling with the needs of the citizens despite not having clear provisions in the laws , in addition to the fact of lacking executive regulations, default in certain clauses of laws, inactive and non-integrative essence of the Service Act inside the Security Services , the matter which has given each one service freely

act and deal with citizens and their needs, resulting in the creation of duplicity and overlapping in the work of each of the security Services.

In order to overcome the problem of overlapping in the work of the security services, the researcher has here presented several proposals, most importantly are:

Merger between the two service departments making them in the outcome in one Service headed by one qualified person, out of which a director shall be emerged for the internal security, and another for the external security.

In this case, one unified law must rule over this Service assigning the required actions accurately and apparently in order to prevent publicity and overlapping in the core work of the Service with others. If merger issue shall not be performed together, then Ministry of Interior must be activated, in particular, its security part; i.e. to appoint a director for the internal security whose reference shall be the Minister of Interior, and who shall be responsible for all cadres and departments inside the Ministry of Interior; which are the Preventive Security, the Police, and the Civil Defense, further to the affirmation made by the inspector general who shall work within an independently integrated circuit whose reference shall be always the Ministry of Interior and shall preside all security services. This core work of security services shall be supervised by one unified service, that has one joint database for all security services, while each one service must maintain its own powers and information in its field of competence, no one can peruse from other branches, but may have other departments joined the database such as the Ministry of Justice, Public Prosecution, Military Prosecution and Jurisdiction, further to reactivation of joint operations room, with persistence on having legal provisions, and amending the Service Act in the Security Forces, year 2005, and approving the executive regulations that detail the Service Act clauses in the Security Forces in an effort endeavored to prevent confusion, overlapping and duplicity, personal interpretation and diligences; in addition to amending intelligence law, approving the laws for all service departments with details powers and accurate work without interference with other laws, giving job description to each service, creating vertical apparent structure that determine the vertical and horizontal relatedness in the Security Service, with their own powers and authorities.

1. الفصل الأول

الإطار العام للدراسة

1.1 المقدمة

يعتبر بناء المؤسسات فكرة إدارية وتنظيمية تساهم في هيكلة وبناء المجتمع وتلبية احتياجات الناس في جميع مناحي الحياة الفكرية، والسياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، والعلمية، والتنموية، سعياً لخدمة المجتمع، وتنظيم وتحسين الخدمات المقدمة بما يحقق أفضل الخدمات والاحتياجات المقدمة للناس. (عابدين، 2008)

ولعل من أكثر المشاكل التي تواجه العديد من المؤسسات المتشابهة ذات طبيعة العمل المتقاربة هي ازدواجية العمل، وذلك لافتقار هذه المؤسسات للتنسيق والتشبيك فيما بينها. وقد برزت ازدواجية العمل المؤسسي في المنظمات، إذ أن الكثير من المؤسسات تتنافس على تقديم مشاريع متشابهة تماماً لنفس الفئات المستهدفة من جهة، أو تقوم بالتداخل في المهام فيما بينها، وهذا الأمر أكثر ما يوجد في المؤسسات الحكومية والرسمية.

ويرتبط مصطلح ازدواجية العمل بالعمل المؤسسي في المنظمات بالشكل العام، وتظهر ازدواجية العمل عند تقديم أطروحات للممولين وللجهات المسؤولة للموافقة عليها، فنجد أكثر من مؤسسة ترغب في تنفيذ مشاريع ومهام مماثلة دونما التفكير في التنسيق اللازم للوصول إلى تأثير أفضل على الفئات المستهدفة.

وان الكثير من المهتمين بالعمل التنموي المؤسسي يتحدثون ويتلفظون بمفهوم الازدواجية، إلا انه يوجد افتقار إلى الأدب المكتوب والموثق بهذا الخصوص. (عابدين، 2008)

وبذلك فان ازدواجية وتداخل العمل تؤثر بشكل كبير على أداء الموظفين والمؤسسات الأمنية في الأراضي الفلسطينية، إذ أن الازدواجية تعمل على تضيق آفاق عمل المؤسسة الأمنية، مثل عدم القدرة على الوصول إلى مصادر المعلومات وتدفعها ومتابعتها بين الأجهزة الأمنية، وكذلك عدم القدرة على تشكيل علاقات تكاملية بدلا من العلاقات التنافسية، ونقل من القدرة على اكتشاف أساليب وطرق جديدة التي تعمل على زيادة كفاءة الأداء وتنميته، وبالتالي فان كل ذلك يؤثر سلبا على عملية عقلنة استعمال الأجهزة الأمنية لمواردها، ويقلل من تكامل أنشطتها، ويزيد من العاملين فيها وهدر الأموال، ويقلل من المشاركة الفعالة والتنسيق والتشبيك لمختلف الأجهزة.

ويوجد ندرة في الدراسات التي تناولت أسباب ازدواجية العمل، وهذه الدراسات ("التقرير القانوني الصادر عن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن في حزيران 2006"، و "يوسف، 2009" و "عابدين، 2008")، لم تتناول لب الموضوع بشكل مباشر، وذلك بسبب خصوصية عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية وعدم وضوحها، وان الدراسات التي أجريت ركزت على جوانب معينة في المؤسسات الفلسطينية المختلفة، وركزت الدراسات السابقة على أهمية ودور التشبيك في الحد من ازدواجية العمل، واثر ازدواجية السلطة على التنمية السياسية، ومدى التكامل بين صلاحيات كل من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية مقارنة بصلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي.

إن أفضل طريق للحد من ازدواجية وتداخل العمل في عمل المؤسسات الأمنية (من خلال تجارب الدول الأخرى) تتمثل في وضع قوانين وأنظمة وتعليمات تحدد صلاحيات وواجبات كل جهاز، وعملية التشبيك والتنسيق بين هذه المؤسسات وبين الدوائر والأقسام والأفراد في كل مؤسسة، حيث يتم من خلالها تعبئة الطاقات والإمكانيات، والمشاركة في الموارد المتاحة وعدم هدرها، وتبادل الخبرات والمعرفة، وتوفير مصادر اكبر وأوسع للمعلومات والإمكانيات.

ويحاول الباحث من خلال هذه الدراسة البحث في واقع وأسباب ازدواجية العمل في المؤسسات الأمنية وإيجاد السبل الكفيلة لحل هذه الازدواجية.

2.1 مشكلة الدراسة

تعاني العديد من المنظمات من ازدواجية وتكرار وتداخل في العمل بين أكثر من جهة أو دائرة، والتي تساهم في هدر الجهد والوقت والمال... الخ، كما تخلق حالة من التنافس والصراع بين هذه الجهات أو الدوائر، وفي الأراضي الفلسطينية تعاني أجهزة الأمن الفلسطينية من هذه المشكلة، ويشكل خاص جهازي الأمن الوقائي والمخابرات العامة، نظرا لتداخل أعمال هذه الأجهزة وتقاربها، مما خلق حالة من الإرباك وتكرار العمل نفسه إضافة لمشاكل أخرى مثل إضاعة الوقت والجهد والمال والصراع، وكل ذلك انعكس سلبا على المواطن بالدرجة الأولى.

وبناء عليه يحاول الباحث من خلال هذه الدراسة التعرف على إشكالية الازدواجية في عمل المؤسسات الأمنية، ويتمثل سؤال الدراسة الرئيس فيما يلي:

ما هي أسباب التداخل وازدواجية العمل في المؤسسة الأمنية الفلسطينية؟ وما سبل مواجهتها؟

3.1 مبررات الدراسة

اختار الباحث موضوع دراسته بناء على المبررات التالية:

- أهمية موضوع ازدواجية العمل، وذلك لما يسببه من مشاكل وتداخل الصلاحيات في المؤسسة الأمنية، وهذا يخلق نوعا من الصراع فيما بينها.
- عدم وجود نظام وهيكلية إدارية واضحة تحكم عمل المؤسسة الأمنية، كما في العمل الإداري في المؤسسات المدنية.
- إن هناك ثمة تداخل في عمل الأجهزة الأمنية، وبسبب عدم التنسيق المسبق تقع بعض المشاكل أثناء تأدية مهماتها، ومن هذه الأمثلة استخراج حسن السلوك، والاعتقال المتكرر لنفس الشخص من قبل أكثر من جهاز... الخ.
- قلة الدراسات المنجزة في هذا الموضوع، وشح المعلومات المتوفرة نظرا لحدائته حسب معلومات الباحث، فكان لا بد من بحث ودراسة ازدواجية وتداخل الصلاحيات أثناء العمل نظرا لأهميته في العمل المؤسسي

- وتأثيره على فعاليتها وعملها، حيث إن لهذه الظاهرة آثار سلبية عميقة محتملة، قد تؤدي إلى هدر الموارد المالية والبشرية وضياح كل جهد يهدف إلى تنمية حقيقية تنهض بالمجتمع حسب معلومات الباحث.
- من خلال قراءة الباحث وملاحظاته وجد إن هناك عدم وجود فصل في الصلاحيات والاختصاصات في عمل الأجهزة الأمنية، مما يحدث ارتباكاً وتشتيتاً للجهود أثناء تنفيذ المهمات.
 - من خلال عمل الباحث في جهاز المخابرات العامة، وجد أن هناك تداخل في جوانب مهمة في قانون المخابرات العامة مع مهمات الأجهزة الأخرى، وأهمها جهاز الأمن الوقائي في مجالات متعددة منها الأمن السياسي وغيره، إضافة لشمولية هذه القوانين والمهمات على مفهوم الأمن تزامناً مع غياب تفسير واضح لمفهوم الأمن لكل طرف أو جهاز، لذلك ارتأى الباحث في اثر هذا الجانب في خلق الازدواجية والتداخل في العمل.
 - من خلال عمل الباحث في المؤسسة الأمنية تم إصدار قانون الخدمة في قوى الأمن، والذي لم يحتوي على مواد قانونية تنظم عمل كل جهاز وصلاحياته والدور المطلوب منه، بما لا يحدث أي تداخل بين عمل هذه الأجهزة وتصبح أدوارها تكاملية تحت مظلة قانون الخدمة في قوى الأمن.
 - عدم وجود قوانين لبقية الأجهزة الأمنية (عدا جهاز المخابرات العامة والأمن الوقائي) تحدد عملها ومهامها.
 - عدم وجود لوائح تنفيذية (تفسيرية) لقانون المخابرات العامة وقانون الأمن الوقائي (فيما بعد)، مع العلم انه يجب إصدار القوانين لكافة الأجهزة وبعدها يتم العمل على اللوائح التنفيذية.
 - الأهمية المتوقعة لمخرجات هذه الدراسة، والمتمثلة في معرفة الأسباب التي تؤدي إلى تداخل الصلاحيات في تنفيذ البرامج، وإمكانية إذابتها تحت مظلة التشبيك أو الدمج المؤسسي.

4.1 أهمية الدراسة

تأتي أهمية الدراسة مما يلي:

- حساسية المؤسسات المبحوثة والانعكاسات السلبية للازدواجية والتداخل على عملها وفعاليتها، كما أن هذه الدراسة تأتي في وقت يكثر فيه الحديث عن تضخم المؤسسات الأمنية الفلسطينية وتكرار المهمات بين الأجهزة والازدواجية في عملها.

- تعميق فهم الباحث العملي لعمله الإداري والمهني، وتحسين إدارته لنشاطه العملي لعمله الإداري كمدير سابق في المخبرات العامة الفلسطينية وحالياً مديراً في جامعة الاستقلال (الأكاديمية الفلسطينية للعلوم الأمنية).
- عدم وجود دراسات سابقة حول موضوع ازدواجية العمل في المؤسسات الأمنية على المستوى الفلسطيني.
- فتح آفاق بحثية حول ازدواجية وتداخل العمل في المؤسسات المختلفة وسبل حلها، مثل اثر القوانين على تنظيم عمل الأجهزة الأمنية، وأهمية اللوائح التنفيذية (التفسيرية) في تفصيل وتوضيح مهام وعمل الأجهزة الأمنية.
- الخروج بنموذج مقترح يساعد في التغلب على ازدواجية وتداخل العمل في المؤسسة الأمنية الفلسطينية.
- من المتوقع أن تسهم هذه الدراسة في تحسين التخطيط الإداري في عمل المخبرات العامة والأمن الوقائي خصوصاً، والمؤسسات الأمنية عموماً، بالإضافة إلى الأهمية المتوقعة لمخرجات هذه الدراسة، والمتمثلة في معرفة الأسباب التي تؤدي إلى الازدواجية في العمل، وتداخل الصلاحيات في تنفيذ البرامج، وإمكانية إزالتها تحت مظلة التشبيك المؤسسي، ومنع تكرار القضايا والمهمات بين أكثر من جهاز داخل المنظومة الأمنية لحفظ المؤسسة الأمنية، وتحقيق الأمن والأمان للوطن والمواطن.

5.1 أهداف الدراسة

تسعى الدراسة لتحقيق هدف رئيس، وهو معرفة أسباب إشكالية الازدواجية والتداخل في صلاحيات المؤسسة الأمنية الفلسطينية وسبل حلها، و بالإضافة إلى الهدف الرئيس للدراسة هناك عدد من الأهداف الفرعية الأخرى وهي:

- التعرف على دور النصوص والتشريعات في زيادة أو نقصان التداخل والازدواجية في عمل المخبرات العامة والأمن الوقائي.
- التعرف على اثر الهياكل الإدارية على التداخل والازدواجية في عمل المخبرات العامة والأمن الوقائي.
- التعرف على اثر التنافس والصراع بين وداخل جهاز المخبرات العامة وجهاز الأمن الوقائي على الازدواجية في العمل.

- التعرف على اثر العوامل الخارجية (الدولية، الإقليمية، والمحلية) على التداخل والازدواجية في عمل المخابرات العامة والأمن الوقائي.
- التعرف على دور التشبيك في الحد من تداخل وازدواجية العمل في المؤسسة الأمنية الفلسطينية.
- التعرف على الوسائل الكفيلة بالحد من التداخل وازدواجية العمل في المؤسسة الأمنية الفلسطينية.

6.1 أسئلة الدراسة وفرضياتها:

تحاول هذه الدراسة الإجابة على الأسئلة التالية:

1. كيف تساهم النصوص والتشريعات في منع التداخل والازدواجية في عمل المخابرات العامة والأمن الوقائي؟
2. كيف تساهم الهياكل الإدارية التنظيمية في منع التداخل والازدواجية في عمل المخابرات العامة والأمن الوقائي؟
3. ما دور التنافس والصراع بين وداخل جهاز المخابرات العامة وجهاز الأمن الوقائي على الازدواجية في العمل؟
4. كيف تؤثر العوامل الدولية، الإقليمية، والمحلية على التداخل والازدواجية في عمل المخابرات العامة والأمن الوقائي؟
5. ما مدى فعالية التشبيك في الحد من تداخل وازدواجية العمل في المؤسسة الأمنية الفلسطينية؟
6. ما هي أهم الوسائل الكفيلة بمواجهة مسببات التداخل والازدواجية في عمل المخابرات العامة والأمن الوقائي وتلك السبل الكفيلة بالحد منها؟

وتتطلق الدراسة من الفرضيات التالية:

- أ. إن ضعف قانون الخدمة في قوى الأمن وعدم العمل كمؤسسة أمنية واحدة يعمل على خلق تداخل وازدواجية في عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية.
- ب. إن غياب اللوائح التنفيذية يعمل على خلق تداخل وازدواجية في عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية.
- ت. يوجد اثر كبير للتنافس والصراع بين الأجهزة الأمنية، مما يعمل على خلق تداخل وازدواجية في عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية.

ث. إن غياب الكفاءة الإدارية لدى الأفراد يعمل على خلق التداخل والازدواجية في عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية.

7.1 حدود الدراسة

1.7.1 الحدود الزمانية: تغطي هذه الدراسة الفترة الممتدة منذ عام 2005 وحتى عام 2013، وأجريت الدراسة ما بين 2013-10 و 2013-12.

2.7.1 الحدود المكانية: الضفة الغربية (وتم استثناء قطاع غزة بسبب سيطرة تنظيم حماس عليه وبالتالي صعوبة الوصول للمبوثين في القطاع).

3.7.1 الحدود البشرية: يتكون مجتمع الدراسة قيادة الصف الأول في المخابرات العامة والأمن الوقائي ورئيس جهاز المخابرات السابق ومساعد وزير الداخلية والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان خلال فترة إجراء الدراسة والتي تمتد من عام 2005 وحتى عام 2013، وأجريت الدراسة على عينة قصدية مكونة من (12) مبحوث من مجتمع الدراسة.

8.1 معيقات الدراسة

واجه الباحث عدد من الصعوبات والمعيقات خلال إجراء هذه الدراسة، ومن هذه المعوقات:

1. عدم القدرة على الوصول إلى بعض المصادر المتوفرة حول موضوع الدراسة، حيث أنها غير متوفرة في مكتبة جامعة القدس أو مكاتب الضفة الغربية.
2. أن موضوع ازدواجية وتداخل صلاحيات العمل في المؤسسات الأمنية موضوع حديث، والدراسات حوله قليلة.
3. الحاجة إلى وقت طويل لإجراء المقابلات بحكم حساسية عمل الأجهزة الأمنية.

9.1 الدراسات السابقة

دراسة عابدين (2008) بعنوان "دور التشبيك في الحد من ازدواجية العمل المؤسسي لدى شبكة المنظمات الأهلية البيئية الفلسطينية"

هدفت الدراسة إلى التعرف على دور التشبيك في الحد من ازدواجية العمل لدى مؤسسات شبكة المنظمات الأهلية البيئية الفلسطينية. وكذلك محاولة التعرف على مفهوم هذه المؤسسات واتجاهاتها نحو التشبيك وازدواجية العمل وأسبابها. وقد استخدم في انجاز هذه الدراسة المنهج الوصفي، حيث تم تصميم استبانة بهدف جمع البيانات من مصادرها الأولية ضمن إطار منطقة الدراسة ومجتمعها، وكانت عينة الدراسة قصدية، وأظهرت النتائج إن مفهومي التشبيك وازدواجية العمل مدركة إلى حد ما لدى مؤسسات الشبكة، بحيث جاءت إجابات المبحوثين عموماً شاملة لمجمل الكلمات المفتاحية الواردة في التعريفات النظرية لهذين المفهومين. وإن أدوات التشبيك المستخدمة من قبل مؤسسات شبكة المنظمات الأهلية البيئية الفلسطينية موجهة للتشبيك الداخلي بشكل أكبر منه للتشبيك مع المؤسسات الأخرى، فأدوات التشبيك الأكثر استخداماً بحسب المبحوثين هي الاجتماعات الدورية والهاتف والانترنت، في حين أقل هذه الأدوات استخداماً هي تبادل الخبرات وإعداد مقترحات وتقارير المشاريع المشتركة، وبناء قواعد البيانات.

كما أن ممارسة التشبيك من قبل مؤسسات الشبكة هدفه الأول تحسين صورة المؤسسات أمام جهات التمويل أكثر منه لجني ثمار التشبيك في محاربة ازدواجية العمل المؤسسي فيما يتعلق بمعوقات التشبيك الخارجي، فيما جاءت النتائج بان أهم المعوقات الخارجية هي التنافس على التمويل بين المؤسسات والوضع السياسي العام. أما حول دور التشبيك في الحد من ازدواجية العمل جاءت النتائج بان التشبيك أداة فاعلة في هذا المجال عبر توفير قواعد البيانات، وتعزيز التخصصية والعمل التكاملي بين المؤسسات وتقليل أسباب التنافس المالية والسياسية وتحسين التخطيط الاستراتيجي وتطبيق أفضل لقواعد الإدارة الحديثة.

وأوصت الدراسة بضرورة العمل على تفعيل أدوات التشبيك الحقيقية بين المؤسسات التي من شأنها تفعيل التشبيك وخروجه من إطاره الصوري إلى إطاره الحقيقي.

دراسة يوسف (2009) بعنوان "أثر ازدواجية السلطة على التنمية السياسية في السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الانتخابات التشريعية الثانية"

هدفت الدراسة الى التعرف أثر ازدواجية السلطة على التنمية السياسية في السلطة الفلسطينية بعد الانتخابات التشريعية الثانية عام 2006؛ إذ تنطلق الدراسة من فرضية أن ازدواجية السلطة أثرت بصورة سلبية في عمل مؤسسات السلطة الفلسطينية وأدائها ووظائفها، بعد فوز حركة حماس في الانتخابات. وأدت تلك الازدواجية إلى صراع وتنازع للصلاحيات بين مؤسسات النظام السياسي وبين الحزبين الكبارين في السلطة، والذي أفضى إلى الانقسام السياسي والجغرافي لمؤسسات السلطة الفلسطينية وأجهزتها، ما يؤدي إلى عرقلة إمكانيات وآفاق التنمية السياسية للسلطة الفلسطينية. واستخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي للإجابة عن أسئلة الدراسة وبحث فرضياتها.

تتكون الدراسة من خمسة فصول؛ يتناول الفصل الأول خلفية الدراسة ومشكلتها وأهميتها والأسئلة والفرضيات وحدود الدراسة، إضافة إلى استعراض للدراسات السابقة، وتعريف بأهم المصطلحات المستخدمة.

يبحث الفصل الثاني في الإطار النظري لموضوع التنمية السياسية والأنماط الرئيسية للأنظمة السياسية، إذ استعرض الباحث نظريات التنمية المختلفة، التي حددت بثلاث نظريات رئيسية هي: نظرية التحديث؛ والنظرية الماركسية للتنمية السياسية؛ ونظرية التبعية. واستعرض ما جرى من تطور وتغير على نظريات التنمية السياسية في عصر العولمة. كما جرى عرض خصائص ومميزات الأنظمة السياسية الرئيسية الثلاثة: النظام البرلماني؛ النظام الرئاسي؛ والنظام المختلط.

ينطلق الباحث في تحليل أثر ازدواجية السلطة في التنمية السياسية في السلطة الفلسطينية من عناصر التنمية السياسية التي تتضمن: فصل السلطات وقيام كل سلطة بوظائفها المحددة؛ وترشيد السلطة فيما يخص اعتلائها وممارستها وتداولها على أساس دستوري وضوابط قانونية؛ قدرة النظام السياسي على القيام بوظائفه وقدرته على حل مشاكل التنمية السياسية؛ المساواة في الفرص والمساواة في المشاركة والمساواة أمام القانون.

يتناول الفصل الثالث خصائص النظام السياسي الفلسطيني وبنيته، ذاك النظام الجديد المتكون من إنشاء السلطة الفلسطينية عام 1994 من ناحية مؤسساته السياسية ومكوناته والعناصر المؤثرة والفاعلة فيه وبيئته الداخلية، وتأثير البيئة الخارجية في النظام.

الفصل الرابع يبحث في مصادر ازدواجية السلطة ومظاهرها، إذ يرى الباحث أن هناك مصادر مختلفة للازدواجية، أهمها الازدواجية الناتجة عن النظام الدستوري للسلطة الفلسطينية الذي ينشئ سلطة تنفيذية ثنائية بين الرئيس الفلسطيني ومجلس الوزراء. إضافة إلى الازدواجية الناتجة عن تداخل مهمات منظمة التحرير الفلسطينية ومهمات السلطة الفلسطينية كمكونين للنظام السياسي الفلسطيني وعدم الفصل بينهما، وعدم وضوح حدود العلاقة بينهما ومن يمثل مرجعية للآخر. كما أن التباين والخلاف بين القوى السياسية على البرامج والأهداف وعدم وجود اتفاق على برنامج يشكل عامل آخر من عوامل ازدواجية السلطة.

في الفصل الخامس قام الباحث بتحليل أثر الازدواجية في قضايا التنمية السياسية للسلطة الفلسطينية والتركيز على ما تتركه من تبعات على البيئة الداخلية للنظام، على الرغم من أن العوامل الخارجية المؤثرة في النظام السياسي الفلسطيني تلعب دورا مهما في تشكيل الوضع الداخلي. وجرى تحليل أثر الازدواجية في مبدأ الفصل بين السلطات وما تتركه من نتائج أخلت بهذا المبدأ، وخاصة سيطرة واستحواذ السلطة التنفيذية على صلاحيات السلطات الأخرى بعد الانقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

خلصت الدراسة أيضا إلى أن ممارسة السلطة في النظام السياسي الفلسطيني وتداولها لا يجري وفقا للقواعد الدستورية والقانونية المحددة، وبخاصة القانون الأساسي. وظهر كذلك تراجع قدرات النظام السياسي في القيام بوظائفه الاستخراجية والتوزيعية والاستجابية. كما ظهر عجز مؤسسات وأجهزة النظام عن مواجهة وحل مشاكل وأزمات التنمية السياسية: أزمة الشرعية؛ أزمة التغلغل؛ أزمة التوزيع؛ أزمة المشاركة، التي تعززت نتيجة الصراع على السلطة. إضافة إلى عدم توفر المساواة بين المواطنين أمام القانون وفي الاستفادة من الفرص والموارد المتاحة.

التقرير القانوني الصادر عن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن (حزيران 2006) بعنوان (صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي).

تعالج الدراسة تأثير الازدواجية الناتجة عن تداخل الصلاحيات في وظائف السلطات المختلفة، الذي أدى إلى تعطيل عمل بعض السلطات ومهامها، وتعدي بعضها على صلاحيات السلطات الأخرى وسحبها منها، وبخاصة قيام السلطة التنفيذية بالاشتراك في مهام ووظائف تشريعية وقضائية، أو قيامها بسحب جزء من صلاحيات السلطات الأخرى مما يعد نوعاً من التجاوز لمبدأ الفصل بين السلطات. وترى الدراسة أن النصوص في القانون الأساسي الفلسطيني قد وضعت ضوابط قانونية لتحكم العلاقة بين رئيس السلطة الفلسطينية ورئيس الحكومة من جهة والعلاقة بين السلطات الثلاث من جهة أخرى، إلا أنها لم تكن واضحة في بعض الجوانب، ما أدى إلى نوع من تداخل الصلاحيات بين المؤسسات المتعددة في السلطة الفلسطينية، وبالأخص بين مؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء في مجالات العمل المختلفة. وزاد هذه التداخلات اختلاف الحزب السياسي الذي ينتمي إليه رئيس السلطة الفلسطينية عن الحزب الذي شكل الحكومة الفلسطينية وضم العدد الأكبر من أعضاء المجلس التشريعي. وأدت مظاهر التجاذب في الاختصاصات بين مختلف المؤسسات في السلطة الفلسطينية إلى تهديد النظام العام في المجتمع، وإلى عجز الحكومة عن القيام بمهامها، مثل مسألة عدم دفع الرواتب لموظفيها، التي جاءت أيضاً نتيجة الضغوط الدولية على السلطة الفلسطينية ووقف المساعدات المالية عنها.

كما ترى الدراسة أن هذا الوضع قد يؤدي إلى تعطيل عمل المجلس التشريعي وإبطاء العملية التشريعية في السلطة الفلسطينية؛ لأن الرئيس له صلاحيات إصدار القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي. كما له حق اقتراح تعديلات على القوانين وعندها لا يستطيع المجلس إقراره مرة أخرى إلا بأغلبية الثلثين، كما لا يستطيع المجلس تجاهل ملاحظات الرئيس. ويرى التقرير إنه من أجل تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، وحتى تقوم السلطة التشريعية بوظيفتها فمن المهم عدم المس بالدور التشريعي لهذه السلطة، كما أن من الضروري تعديل القانون الأساسي، بصورة لا تعطى للرئيس صلاحية إبداء الملاحظات على القوانين المرفوعة له وإنما فقط توقيعها وإصدار أمر بنشرها.

ولاحظت الدراسة أن الصلاحيات الأمنية حسب القوانين المعمول بها تتداخل بشكل ملحوظ، إذ تظهر المشكلة عند اختلاف السياسات الأمنية بين رئيس السلطة الفلسطينية بصفته القائد الأعلى لقوى الأمن وبين مجلس الوزراء الذي ينفذ سياساته من خلال وزير الأمن الوطني والداخلية. كما ترى ضرورة إزالة التداخل في الصلاحيات والمسؤوليات بين الأجهزة الأمنية، وأن يمارس وزير الداخلية صلاحياته المحددة وفق القوانين.

ويخصوص الصلاحيات في مجال التعيين في الوظائف العليا ترى الدراسة أن هناك عدم انسجام بين القوانين الفلسطينية والقانون الأساسي فيما يتصل بهذه المسألة. وحصل تنازع بين مؤسسة الرئاسة ورئاسة الحكومة على تعيين تلك الفئات ما ألحق ضررا بالموظف وأدت إلى توسيع شقة الخلاف في السلطة الفلسطينية. وتوصي الدراسة بتحقيق الانسجام التشريعي بين القوانين من خلال تعديل القوانين التي أصبحت تتعارض مع القانون الأساسي.

دراسة مركز الغد العربي للدراسات (د.ت) بعنوان "ازدواجية النظام السياسي الفلسطيني مرجعية واحدة.. أم مرجعيات؟"

يرى المعهد في تقديم النقاش أن تحليل الانتخابات الفلسطينية يشكل مدخلا لفتح الأسئلة الجارحة والمؤجلة على الساحة الفلسطينية والتي تشمل: هل انتهى المشروع الوطني بالصيغة التي بدأت بمنظمة التحرير وانتهت بانتهاج سيطرة فتح على السلطة الفلسطينية؟ وهل وصول حماس للسلطة يعني استبدال المشروع الوطني الفلسطيني بآخر إسلامي؟ وما مستوى تأثير الخارج (الدولي والإقليمي والعربي) في النظام السياسي الفلسطيني؟ هل بات صندوق الاقتراع بعد الانتخابات مصدر الشرعية الوحيد في الساحة الفلسطينية أم أن الساحة الفلسطينية ما تزال قادرة على إنتاج شرعيات أو تكريسها من خارج صندوق الاقتراع؟. أفرزت الانتخابات نظاما فلسطينيا برأسين، فهل سيكون هذا النظام بمرجعية واحدة، أم سيكون نظامين بمرجعيتين، أم نظاما واحدا بمرجعيتين؟ وفي تقديمه لحلقة النقاش يعتبر الكاتب ماجد كيالي أن الانتخابات التشريعية الثانية أدت إلى انقلاب في النظام السياسي الفلسطيني، ونتج عنها واقع من ازدواجية السلطة، بحكم استمرار سيطرة حركة فتح على رئاستي السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير. وإن سيطرة حماس على الحكومة والمجلس التشريعي لن يتيح لها التحكم تماما في دفة القرار الفلسطيني. وقد انبثق عن ذلك نظام سياسي فلسطيني جديد يتأسس على القطبية الحزبية الثنائية، ما يهدد بغياب حالة التنوع والتعددية في الساحة الفلسطينية. كما أن الساحة الفلسطينية بعد الانتخابات باتت عرضة لتجاذبات بين

فتح وحماس في الشارع وفي الأجهزة، وفي المجلس التشريعي وبين مؤسستي الرئاسة في الحكومة والمنظمة، وأيضاً بين كيانى المنظمة والسلطة، وهذا من شأنه خلق حالة أزمة في النظام السياسى الفلسطينى. ويرى أن الانتخابات مثلت شكلاً من أشكال الصراع على السلطة أو الاستيلاء على النظام السياسى ولم تسهم فى تطوره وحل مشكلاته. وصندوق الانتخابات لا يعطى إلا شرعية محدودة ما دامت قد أنتجت أزمة، فهى لم تحل مسألة الشرعية. بعض المتحدثين اعتبروا أن هناك صراعاً سياسياً بين نهجين، وصراعاً على قيادة النظام السياسى الفلسطينى فى ظل حقيقة أن السلطة الفلسطينىة ليست سلطة كاملة بل هى سلطة فى مرحلة تحرر وطنى. لذا من أجل صياغة مؤسسات السلطة وهياكلها وقيادتها لا يمكن الاحتكام فقط إلى نتائج الانتخابات، بل من الضرورى وجود توافق وطنى أيضاً لترتيب البيت الفلسطينى.

دراسة عبد الحميد (د.ت) بعنوان "ازدواجية السلطة إلى متى؟"

يرى الكاتب أن الوضع الفلسطينى يشهد حالة ازدواج السلطة بشكل صريح، الذى كان ملتبساً بعد اندلاع انتفاضة الأقصى، وتكرس فى أعقاب تفكك السلطة المركزية نتيجة ما تعرضت له من الاحتلال. ويرى بأن حماس بنت جهازاً سلطوياً يملك ذراعاً عسكرياً وأجهزة مدنية على شكل مؤسسات تقدم خدمات مختلفة. ويقول بأنه قبل الانتخابات كان لدينا سلطانان متعايشتان، لكن بعد الانتخابات أصبح هناك سلطانان متصارعتان، فكيف نحل ازدواجية السلطة؟ ويرى بأن ذلك يحتاج إلى (عقد وطنى اجتماعى) ينطلق من تعددية سياسية وثقافية واجتماعية، ومن مبدأ التداول السلمى للسلطة والمشاركة وفقاً لنتائج الانتخابات. إذ إننا بحاجة إلى وجود سلطة فلسطينية واحدة وقانون واحد وشرطة واحدة ومقاومة تتبنى إستراتيجية وطنية واحدة. وهذا يلزم باعتماد مرجعية مشتركة للجميع، فمرجعية السلطة الفلسطينىة هى القانون الأساسى، ومنظمة التحرير وميثاقها، إذ لا يجوز التعامل مع بنود ورفض بنود أخرى فى القانون الأساسى، أو وضع شروط مسبقة للإقرار بمنظمة التحرير ممثلاً شرعياً وحيداً. ويرى بأن النظام السياسى الفلسطينى المختلط الذى يلاءم بالكاد دولا مستقرة ومتقدمة، ويصعب بالتالى التعاون بين مؤسستين تنتميان لحزبين مختلفين، كما لا يوجد فهم قانونى مشترك لصلاحيات كل طرف وللتداخل بينهما. ويعتقد أن استمرار ازدواجية السلطة يمثل خطراً لرفض السياسة بالقوة، وتهديداً للديمقراطية، والانقسام السياسى فى صفوف الشعب وحركته السياسية والتوزيع على محاور دولية وإقليمية.

المقالة تطرقت لأسباب الازدواجية بصورة أوضح من غيرها، كما تطرقت لمخاطر وآثار الازدواجية في الاستقرار والحياة الديمقراطية والتعددية والتوافق والمشاركة، وهي قضايا مهمة في موضوع التنمية السياسية، وإن لم تعالج المقالة موضوع التنمية بحد ذاته. لكن الحلول المطروحة لا تضمن الخروج من حالة الازدواجية، فالجميع يرى أن المرجعية هي القانون الأساسي، لكن هناك اختلافا حتى في تفسير نصوص ومواد القانون الأساسي التي تنطرق إلى الصلاحيات والسلطات محل الاختلاف، بسبب التوظيف السياسي للنصوص القانونية في الصراع على السلطة. والجميع يقر بالتعددية وبناتج الانتخابات ويتداول السلطة من ناحية نظرية، لكن المشكلة في ترجمة كل تلك المبادئ إلى واقع عملي من خلال آليات واضحة، وهذا غير متوفر في الحالة الفلسطينية.

دراسة مؤسسية "أمان" (آذار 2007) بعنوان "صراع الصلاحيات وغياب المسؤوليات في السلطة الوطنية الفلسطينية"

يتناول الكتاب موضوع الفصل بين السلطات في السلطة الفلسطينية، والإشكاليات الناتجة عن توزيع السلطة والصلاحيات فيما بينها، إضافة إلى طبيعة النظام السياسي الفلسطيني المختلط الذي نتج عنه مشاكل في العلاقة بين الرئيس ورئيس الوزراء. وترى الدراسة أن النظام السياسي الفلسطيني يعاني من مشكلات مختلفة مثل: مشكلة التحول من عقلية وممارسات الثورة إلى متطلبات بناء الدولة وما يواجهها من عقبات؛ ومشكلة التدخل الخارجي والدولي الفظ بالضغط لإجراء تغييرات في النظام السياسي والقانون الأساسي بناء على أولويات خارجية؛ ومشكلة ازدواجية السلطة والغموض في توزيع الصلاحيات. هذه المشاكل، إضافة إلى سياسات الاحتلال القمعية والعنيفة المؤثرة في جميع مناحي الحياة الفلسطينية والمعيقة لعملية البناء الداخلي، أدت إلى أزمة النظام السياسي الفلسطيني بعد الانتخابات التشريعية الثانية عام 2006 واعتبرت الدراسة أن النظام السياسي الفلسطيني لا يعاني فقط بسبب عدم الفصل بين السلطات، بل بسبب عدم ترسخ السلطات في النظام السياسي لأن هذا النظام غير مستند إلى أسس وقواعد راسخة. فالسلطة الفلسطينية هي سلطة انتقالية أقيمت تحت الاحتلال لمدة محددة فأصبحت مفتوحة، كما أنها أقيمت باتفاق مع أطراف خارجية ليس من أجل إقامة نظام سياسي فلسطيني كهدف بحد ذاته، بل كوسيلة لتحقيق وخدمة عملية التسوية في المنطقة. وخلصت الدراسة إلى أن هناك اتفاق كبير على المشاكل التي يعاني منها النظام السياسي الفلسطيني، وعلى ضرورة الاتفاق على شكل النظام السياسي الأنسب للدولة الفلسطينية العتيدة. كما أن هناك اتفاق على ضرورة إعادة صياغة الأحكام التي تحدد طبيعة النظام السياسي، وإزالة التناقضات في الصلاحيات والنصوص القانونية بما يساهم في استقرار

العلاقات وتقوية دور السلطات الثلاث، وتوزيع الصلاحيات بشكل متوازن يضمن الرقابة المتبادلة فيما بينها. وترى الدراسة أيضا ضرورة تحديد طبيعة العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الفلسطينية، وطبيعة العلاقة بين مؤسستي الرئاسة ومجلس الوزراء بشكل يحافظ على المنظمة ويفعل السلطة ويعزز النظام الديمقراطي البرلماني بديلا عن النظام المختلط. وتدعو الدراسة إلى بقاء مؤسسات قوية وفاعلة، وضرورة مراجعة وتصويب عمل مؤسسات السلطة الفلسطينية، وتطوير الأداء فيها بما يخلق دولة المؤسسات والقانون ويخضع الجميع للمساءلة والمحاسبة.

دراسة كايد (1999) بعنوان "تقرير حول تداخل الصلاحيات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن"

وفقا للتقرير، تعاني المرافق العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية من غياب التنظيم ومن أوجه خلل جسيمة أدت في مجملها إلى غموض وتداخل كبير في الصلاحيات، فهناك تضخم وظيفي الجهاز الحكومي يتخذ مظاهر عديدة أهمها تعدد الوظائف العليا وكثرة عدد شاغليها، وكثرة المستشارين، وتوظيف أشخاص على كادر معين وفرزهم للعمل في كادر آخر مختلف تماما، وهناك مبالغة في إنشاء الوظائف العامة لإتاحة الفرصة للتوظيف ولا يوجد لدى الوزارات المختلفة نظام موحد للوظائف العليا.

كما تعاني المرافق العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية من ترهل إداري يتخذ مظاهر مختلفة. فهناك مراكز قوى تتجاذب الصلاحيات في العديد من الوزارات والمؤسسات والأجهزة وهناك انقسام في الجهاز الإداري خاصة من حيث وجود مركزين مستقلين للوزارات والمؤسسات العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة.

قد يكون واقع الانفصال الجغرافي احد أسباب ذلك، لكن أسبابا أخرى تلعب دورا في ذلك كالتوظيف العشوائي والقرارات المتضاربة والتخطيط المفقود واختلاف التشريعات أحيانا.

وقد تسبب ذلك في وقوع حالة من التضارب انعكس سلبا على وحدة ومركزية القرارات وعلى الأداء المالي والإداري، مما حمل السلطة الوطنية نفقات إضافية كبيرة، وفي بعض الحالات لا يتم إلحاق بعض المؤسسات بالوزارات المعنية بها حسبما تقتضيه طبيعة عملها، مما أدى إلى تضارب في الأعمال وازدواجية في المرجعيات.

وقد أدى إلحاق عدد كبير من المؤسسات برئيس السلطة التنفيذية مباشرة إلى إضعاف الإشراف عليها، خاصة مع كثرة عدد هذه المؤسسات، وبالتالي ازدياد التضارب حول الصلاحيات، وساهم استحداث بعض الدوائر والأقسام في بعض الوزارات والمؤسسات دون وجود دواع كافية في اتساع نطاق هذا الترهل.

لقد أسهمت مظاهر الخلل الإداري هذه في الخلل القائم في توزيع الصلاحيات، سواء على مستوى السلطات الثلاث والوحدات المختلفة داخلها. فقد أدى غياب الهياكل التنظيمية في ظل التضخم الوظيفي وتعدد مراكز القوى إلى مضاعفة النتائج السلبية لهذا الخلل، وكان لغياب التشريعات التي تنظم وتوزع الاختصاصات بين الوزارات والمؤسسات الدور الأكبر في وقوع هذا الخلل ومضاعفة آثاره.

وقد وصل تفاقم هذه المشكلة إلى حد قيام بعض الأجهزة والمؤسسات بالتدخل في عمل مؤسسات أخرى، بسبب الغموض في الاختصاصات أو الرغبة في السيطرة.

يعتبر التداخل في الصلاحيات الذي يحصل على مستوى الوزارات والمؤسسات المختلفة خلافا إداريا كبيرا، ويقع هذا التداخل في ثلاثة أشكال، الأول ما بين الوزارات والتالي بين الأجهزة الأمنية، أما الثالث فيقع ما بين الوزارات والأجهزة الأمنية.

يحصل تداخل الصلاحيات في الوزارات والمؤسسات العامة لأسباب عديدة، من بينها ازدواجية التشريعات واختلافها ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة وتشابه أعمال بعض الوزارات وغموض الصلاحيات والمسئوليات في ظل عدم تحديد وتنظيم صلاحيات الوزارات باستثناء بعض الحالات.

تكمن المشكلة فيما يتعلق بتداخل صلاحيات الأجهزة الأمنية في عدم وجود قوانين وأنظمة تحدد بوضوح صلاحياتها، وعدم تطبيق ما هو موجود منها، وفي ظل هذا الوضع ترك المجال للأجهزة ذاتها كي تحدد صلاحياتها ضمن مفهوم مسئوليتها كل منهم على حدة، وتعاني هذه الأجهزة من ضعف في التنسيق والتعاون فيما بينها، فضلا عن ذلك هناك تنافس بينها وصل إلى حد المشاحنات وتطورها إلى صدامات أحيانا.

وفي ظل هذا الوضع أخذت الأجهزة الأمنية تتدخل في عمل بعضها البعض، وتتدخل في أعمال بعض الوزارات والمؤسسات الأخرى بل وصل الأمر إلى حد تدخلها في أعمال النيابة العامة ومصادرة بعض اختصاصاتها وتدخلها في عمل القضاة.

كما يشير التقرير إلى أن غياب تنظيم دستوري للسلطة الفلسطينية انعكس على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية نتيجة عدم تحديد صلاحيات كل منهما وتنظيم تلك العلاقة، وقد تميزت هذه العلاقة بالتوتر وسيطرة السلطة التنفيذية وتحكمها في مجرى الأمور، فهي تمتنع عن تنفيذ قرارات المجلس في اغلب الأحيان، كما أنها تقوم بالحيلولة دون تمكينه من ممارسة صلاحية الرقابة على أعمالها، كما قامت بتعطيل صدور التشريعات، وتعدت على الصلاحيات التشريعية للمجلس أحيانا.

والى جانب ذلك فإن المجلس التشريعي نفسه بحاجة لتحديد اختصاصاته من خلال قواعد دستورية سارية، بحيث تصبح الرؤيا لديه واضحة بالنسبة إلى كثير من الأمور. وعلى الرغم من أهمية استقلال القضاء ووجود نصوص قانونية تحميه، فإن السلطة التنفيذية تقوم بالتدخل في شئون السلطة القضائية الأمر الذي احدث نقصا جوهريا في استقلال القضاء وافقده القدرة على الفاعلية في أداء خدمة العدالة، كما احدث خلا كبيرا في توزيع السلطات وتنظيمها.

ويخلص التقرير إلى أن توحيد التشريعات وإصدار قوانين فلسطينية واحدة تطبق على كافة المناطق الخاضعة للسلطة الفلسطينية أصبح مطلبا حيويا لوقف التضارب الحاصل بين أعمال بعض الوزارات والمؤسسات والأجهزة.

دراسة العذقي (1998) بعنوان "معوقات التطوير التنظيمي وأثرها على أداء الأجهزة الأمنية"

هدفت الدراسة إلى التعرف على معوقات التطوير التنظيمي وأثرها على أداء الأجهزة الأمنية السعودية. واستخدم الباحث المنهج الوصفي بمدخله الوثائقي والمسح الاجتماعي الذي اعتمد على الاستبيان كأداة للدراسة، وتوصلت الدراسة إلى أن هناك علاقة قوية بين المستوى التعليمي والأداء الوظيفي، وتشكل عدم مشاركة بعض العاملين في عملية اتخاذ القرار احد المعوقات المهمة لكفاءة الأداء، وقلة الحوافز المادية والمعنوية يؤثر سلبا على كفاءة الأداء، ويؤثر تعقيد اللوائح والإجراءات سلبا على الأداء ويحد من محاولات التطوير.

وأوصت الدراسة بضرورة تدريب العاملين ومشاركتهم في عملية اتخاذ القرار، وتبسيط الإجراءات واللوائح.

دراسة الشهراني (2003) بعنوان "التنظيم الأمثل للشرطة في ضوء المفهوم الشامل للأمن: دراسة تطبيقية على شرطة مدينة الرياض"

هدفت الدراسة إلى التعرف على آراء العاملين بالنسبة لتطوير الهيكل التنظيمي الحالي لشرطة الرياض بما يجعله متماشيا مع القواعد العاملة للتنظيم الإداري والمفهوم الشامل للأمن واقتراح نموذج هيكل تنظيمي.

وطرح الباحث في هذه الدراسة تساؤلات من أهمها التعرف على المظاهر الايجابية والسلبية في التنظيم الإداري المطبق حاليا بشرطة الرياض، ومراعاته للقواعد العامة للتنظيم الإداري والمفهوم الشامل للأمن، وما هو التنظيم الأمثل في ضوء المفهوم الشامل للأمن. وتوصلت الدراسة إلى أن من أهم المظاهر الايجابية التي تسهم بدرجة عالية في التنظيم الإداري الحالي على التقسيم الوظيفي، وان من أهم المظاهر السلبية خلو التنظيم من أقسام متخصصة في الأمن الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والجنائي، إضافة إلى أن أهم المقترحات تزويد الوظائف الأمنية المتخصصة بالقوى البشرية ذات التخصص العملي والفني، وإنشاء أقسام للأمن بأنواعه بالتنظيم.

دراسة القحطاني (2006) بعنوان "استراتيجيات الإصلاح والتطوير ودورها في تعزيز الأمن الوطني السعودي"

هدفت الدراسة إلى التعرف وإبراز الدور الأمني للمؤسسات المدنية والأمنية بالمملكة العربية السعودية، والتعرف على مدى إسهام استراتيجيات وتقنيات الإصلاح والتطوير الإداري في تعزيز أمنها الوطني، وطور الباحث هذه الدراسة بناء على عدد من التساؤلات والفروض لمعرفة العلاقة بين متغيرات الدراسة واختبارها. وتوصلت الدراسة إلى غياب الاعتماد على البعد الاستراتيجي واستشراف المستقبل يؤدي إلى شيوع الظواهر السلبية المهددة للأمن الوطني الشامل، وعدم ممارسة استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري يؤدي إلى شيوع الظواهر السلبية المهددة للأمن الوطني الشامل، واستراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري تساهم في تعزيز الأمن الوطني السعودي.

1.9.1 تعقيب على الدراسات السابقة:

في ظل العرض السابق للدراسات السابقة التي أجريت حول الموضوع، يتضح انه لا يتوفر دراسات تناولت لب الموضوع بشكل مباشر، وذلك بسبب خصوصية عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية وعدم وضوحها، وان الدراسات التي أجريت ركزت على جوانب معينة في المؤسسات الفلسطينية المختلفة، وركزت الدراسات السابقة على أهمية ودور التشبيك في الحد من ازدواجية وتداخل العمل، واثر ازدواجية السلطة على التنمية السياسية، ومدى التكامل بين صلاحيات كل من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية مقارنة بصلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي.

وأيضاً الدراسات السابقة عالجت مشكلات الفصل بين السلطات، ومشكلة الازدواجية والصراع على الصلاحيات، وبعض الأزمات التي تعاني منها السلطة الفلسطينية بصورة أوضح من غيرها. فقد استعرضت مشاكل الازدواجية والتداخل بين السلطات في الصلاحيات، ومشاكل توزيع السلطات خاصة بين الرئيس ومجلس الوزراء. واقترحت إيجاد توافق على شكل النظام السياسي وعلى تعديل القانون الأساسي من اجل المساهمة في حل أزمة النظام السياسي. لكن الدراسة لم تتناول موضوع أسباب الازدواجية والتداخل، وإن كانت قد أظهرت تأثير الازدواجية في تعقيد مشكلات وأزمات النظام السياسي الفلسطيني. كما أن التركيز على تغيير القانون الأساسي لوحده وكأنه كفيل بحل المشكلات التي يعاني منها النظام السياسي يوحي بأن الأزمة فقط ناتجة عن النصوص الدستورية والقانونية، رغم أن هناك مشكلة كبيرة أيضاً في تطبيق تلك النصوص وفي تجاهلها، والتعدي عليها من قبل الجهات المسؤولة عن تطبيقها.

وان الدراسة الحالية تركز على أسباب ازدواجية وتداخل العمل في المؤسسة الأمنية الفلسطينية عبر اخذ حالتين وهما المخابرات العامة والأمن الوقائي، من خلال التركيز على دور قانون المخابرات العامة وقانون الخدمة في قوى الأمن وقانون الأمن الوقائي في خلق حالة الازدواجية والتداخل في العمل، ودور التنسيق والتشبيك وغرف العمليات المشتركة، واثر العوامل الخارجية سواء الإقليمية أو الدولية في خلق الازدواجية والتداخل في العمل.

10.1 تقسيم فصول الدراسة

شملت الدراسة الحالية على ستة فصول على النحو الآتي:

الفصل الأول : المقدمة، موضوع الدراسة، مبررات الدراسة، مشكلة الدراسة، أهمية الدراسة، أهداف الدراسة، أسئلة الدراسة، فرضيات الدراسة، الدراسات السابقة، تقسيم فصول الدراسة.

الفصل الثاني : الإطار النظري
مفهوم ازدواجية العمل، أسباب ازدواجية العمل، مفهوم تداخل الصلاحيات، أسباب تداخل الصلاحيات، آثار تداخل الصلاحيات على فاعلية المنظمات، المؤسسة الأمنية في الأراضي الفلسطينية، آثار الازدواجية في العمل، المؤسسة الأمنية في الأراضي الفلسطينية، واقع عمل المؤسسة الأمنية في الأراضي الفلسطينية، إشكالية الازدواجية في عمل المؤسسة الأمنية الفلسطينية.

الفصل الثالث : منهجية الدراسة وإجراءاتها
منهجية الدراسة، مجتمع الدراسة، عينة الدراسة، أداة الدراسة، صدق أداة الدراسة وتحكيم الاستبيان، ثبات الأداة، وحدود الدراسة، إجراءات تطبيق الدراسة، محددات الدراسة ومعوقاتها.

الفصل الرابع : عرض النتائج ومناقشتها
يشتمل على التحليل الإحصائي لعينة الدراسة، واختبار فرضيات الدراسة، عرض النتائج ومناقشتها.

الفصل الخامس : الاستنتاجات والتوصيات.

المصطلحات، المراجع، الملاحق.

2. الفصل الثاني

الإطار النظري للدراسة

1.2 مفهوم التداخل في العمل

أن التداخل في اللغة من الفعل دخل، وتداخله الشك فيما جرى: خامره، داخله، وتداخلت الأسلاك فيما بينها: دخل بعضها في بعض، وتداخلت الأمور: التبست، تشابهت، اختلطت، وتداخلت الأشياء: داخلت، وتداخل الجسم: غلظ واكتنز، كذلك تداخل في الموضوع: تدخل، دس نفسه فيه تداخل في شؤنه. (قاموس المعاني، 15-7-2014)

أما التداخل في العمل في الاصطلاح فيقصد الباحث به عدم وضوح في فعاليات وأنشطة العمل المؤسسي نتيجة عدم وضوح المسؤوليات والواجبات من الناحية القانونية أو لغياب اللوائح التنفيذية أو نتيجة لفهم خاطئ لهذه المسؤوليات أو نتيجة لتعديت من احد المؤسسات على مسؤوليات المؤسسات الأخرى بشكل مقصود أو بالخطأ.

2.2 مفهوم ازدواجية العمل

يرتبط مصطلح ازدواجية العمل بالعمل المؤسسي في المنظمات بالشكل العام، وان الكثير من المهتمين بالعمل التنموي المؤسسي يتحدثون ويتلفظون بمفهوم الازدواجية، إلا انه تفتقر هذه المؤسسات إلى الأدب المكتوب والموثق بهذا الخصوص. لذا كان من الضرورة تسليط الضوء على هذا المفهوم بشكل بحثي وعلمي واللجوء إلى وسائل مختلفة للحصول على تفسير أعمق واشمل له.

ففي تعريف الازدواجية لغة، فإنها ترجع إلى الفعل الثلاثي زوج. فزوج أي تزوج القوم وازدوجوا تزوج بعضهم بعضا صحت في معنى ازدوجوا لكونها في معنى تزوجوا. أما المزوجة والازدواج بمعنى أزواج الكلام وتزواج أي أشبه بعضه بعضا في السجع أو الوزن أو كان لإحدى القضيتين تعلق بالأخرى، وزوج الشيء زوجه وقرنه. (ابن منظور، 1986)

وان المصدر الصناعي من ازدواج: وجود نوعين متميزين من نفس الفصيلة يختلف أحدهما عن الآخر بعدة خصائص منها الشكل. وازدواجية في الحكم: اشتراك سلطتين فيه بوجه غير شرعي، وازدواجية الشخصية: أي الظهور بمظهرين، وكذلك ازدواجية اللغة: استخدام لغتين للتفاهم في بعض البلدان. (قاموس المعاني، 15-7-2014)

أما في الاصطلاح فيعرف الباحث ازدواجية العمل بأنها تكرار القيام بالمهام والأعمال بين أكثر من جهة أو دائرة، ويقصد بها في المجال الأمني تكرار المهمات والأعمال والتقارير بين أكثر من جهاز امني أو داخل الجهاز نفسه.

3.2 مفهوم الأمن

إن معنى كلمة امن في اللغة جاء من أمنت، آمن، أومن، مصدر أمانة، وأمن الرجل: وفي ولم يخن، وأمن أمن أمانةً: كان أميناً. كذلك أمن/أمن من يأمن، أماناً وأماناً وأمنة وأمانة، فهو آمن وأمين، والمفعول مأمون - للمتعدي وأمين - للمتعدي، وأمن الرجل: اطمأن ولم يخف، كذلك أمن منه بعد جهد جهيد:

سلم منه، نجا منه أمن من شره لا يأمن أحد شره، وأمنه على المكتبة: جعله أميناً عليها. (قاموس المعاني، 2014-7-15)

وان الأمن الداخلي: ما يمس الوضع الداخلي بالبلاد وصيانته بالحفاظ على سيادة القانون، والأمن الخارجي: ما يمس حدود البلاد وحمايتها وسيادتها ضد أي اعتداء خارجي، أما أمن الدولة: جهاز إداري ملحق بوزارة الداخلية مهمته السهر على السلامة والأمن في البلاد، والأمن العام: النشاط الحكومي الذي يهدف إلى استقرار الأمن في البلاد، أما الأمن القومي: تأمين كيان الدولة والمجتمع ضد الأخطار التي تتهددها داخليا وخارجيا وتأمين مصالحها وتهيئة الظروف المناسبة اقتصاديا واجتماعيا لتحقيق التنمية الشاملة لكل فئات المجتمع. (قاموس المعاني، 2014-7-15)

لقد ظل الإنسان منذ القدم يضع الأمن نصب عينه، يبحث عنه بشتى الوسائل، يهتدي به وينقاد له، ويتأثر به ويؤثر عليه دفاعا عن النفس وتأمينا للبقاء. وعرف الإنسان الأمن كوسيلة وغاية في كل مكان وعلى مر العصور والأزمان، ولسوف يظل أمله ومبتغاه إلى الأبد. ورغم هذه الأهمية التي يوليها الإنسان للأمن فهي نابعة من اهتمامه بالحياة نفسها، لكن الإنسان ما زال يتعثر في تحديد مفهوم الأمن رغم إدراكه لما هو الأمن ولما يريده منه ولحالة الأمن التي يريدها لنفسه، فليس ثمة أي مجال لقيام واستمرار ونهوض الصناعة والتجارة والفنون والآداب والتعليم وجميع أنشطة الإنسان التنموية في ظل غياب الأمن. (القحطاني، 2006)

هناك مفهومان أساسيان للأمن، احدهما يتعلق بأمن النفس والممتلكات وما في حكمها ضد التهديدات والأخطار والجنايات والجرائم والجنح، وهو ما يمكن تسميته بالأمن (التقليدي) أو الجنائي، أن جاز التعبير والمفهوم الآخر هو مفهوم الأمن الوطني، وهو مفهوم مرتبط بمفهوم الدولة وبالكيان الاجتماعي والاقتصادي السياسي للمجتمعات وبالتهديدات الداخلية والخارجية المحتملة أو الواقعة ضد هذا الكيان، وبالمصالح العامة والكلية للمجتمع وللدولة في محيط إقليمي ودولي، تتصارع وتتعارض وتختل فيه المصالح وموازين القوى. (الشهراني، 2005)

ويقتضي قيام تخطيط سليم لمفهوم الأمن، أن يستطيع بالضرورة مواجهة الجريمة ومتابعة تطوراتها، بحسبان أن الجريمة ظاهرة اجتماعية، وهي خاضعة للتطور الاجتماعي في كل بيئة من البيئات، وفي كل جماعة من الجماعات، فالجريمة والمجرم شيان متلازمان، فلا توجد جريمة بغير مجرم ولا يوجد مجرم

بغير جريمة، فإذا كانت الجريمة تتطور فهذا شأن المجرم كذلك. وعلى ذلك فالمجرم يتطور بتطور العلم وتطور القيم الاجتماعية، ومقتضى ذلك أن المجرم في العصر الحديث لم يعد غافلا عن الوسائل العلمية التي تتبعها أجهزة الشرطة وأجهزة مكافحة الجريمة في تتبع المجرمين وتضييق الخناق عليهم وإثبات التهمة في حقهم، بل قد تتجاوز قدراتهم أحيانا في تجنب هذه الوسائل قدرات القائمين باستخدامها. (عبد الحميد، 2007)

ولكن يقابل ذلك حقيقة أخرى، هي أن المجرم في العهود الماضية لم يكن في الواقع في حاجة إلى الاستعانة بالعلم لإخفاء آثاره وتيسير فرص ارتكاب جرائمه ما دام المستوى العام للمجتمعات في ذلك الوقت لم يكن يستلزم قدرات علمية من المجرمين لارتكاب جرائمهم، ولم تكن الوسائل العلمية لكشف الجرائم والمجرمين قد عرفت بعد، ولكن يبدو أن مدى التطور في العالم يجاوز عادة قدرة المجرمين على الاستفادة من العلم، أي إن الوسائل التي يكشف عنها العلم لمكافحة الجريمة تظل فترة غير قصيرة من الزمان خافية على المجرمين حتى يتنبهوا إليها في النهاية فيواجهوها بما يبتكرونه من وسائل. ونخلص من ذلك إلى نتيجة هامة، هي انه لا يمكن القول بان الوسائل العلمية لمكافحة الجريمة تفقد قيمتها لمجرد أن المجرمين يواجهونها بوسائل علمية مضادة، ولكن الذي يمكن قوله هو أن الأمر يحتاج دائما لتطوير هذه الوسائل العلمية وتطوير كيفية استخدامها حتى لا يلحقها ركب المجرمين، وانه إذا وقفت عند حد معين لسنوات طويلة فإنها تصبح محلا للشك في قدرتها على الوفاء بالغرض المقصود منها. (عبد الحميد، 2007)

والدولة الحديثة تقوم على ثلاث ركائز أساسية، الركيزة السياسية والركيزة الاقتصادية والركيزة الأمنية. ولقد كانت الركيزة الأمنية تترك ضمنا في كثير من الدراسات، ولكن تطورات النظام الدولي في العقود الأخيرة والتحديات الأمنية التي يواجهها، والتي يوجد هذا النظام أمام الدول والمجتمعات والأفراد والعلاقات بين هذه المنظومات، حتمت أن تظهر المسألة الأمنية على السطح. (الشهراني، 2005)

والأمن له جانبان، نفسي ومادي، فالجانب النفسي يتمثل في تأرجح الأفراد (بما في ذلك العاملين في المجال الأمني والقادة والسياسيون) والمجتمعات بين الأمن والخوف والطمأنينة والاضطراب نتيجة لما يتعرضون، أو يهياً لهم أنهم سيتعرضون له، من تهديدات وأخطار، مما يولد الخوف والرعب والاضطراب النفسي، بما لذلك من آثار ليس فقط على صحتهم النفسية، بل أيضا على سلوكياتهم وإنتاجيتهم وعلاقاتهم وهي آثار مادية كبيرة. أما الجانب المادي فيتمثل في الآثار المادية للاعتداءات والجرائم والسلوك المادي

المرتبط بعامل الخوف، كما يشمل ذلك البعد للأجهزة الأمنية وتجهيزات المؤسسات القضائية والعدلية والاحتياطية الأمنية المادية، على المستوى العام والخاص والاجتماعي والفردى. (الشهراني، 2005)

وإذا كانت المجالات التقليدية لأجهزة الشرطة تتمثل في المحافظة على الأمن العام، والصحة العامة والسكينة العامة، إلا أن مضمون الأمن في الوقت الحاضر غدا أكثر اتساعا فلم يقف عند حد تلك المجالات، بل أصبح للأمن مفهوم شامل، ومؤداه إن امن المجتمع واستقراره لا يقومان فقط على تنفيذ القوانين، إنما يقومان أيضا على التفكير المستمر لإيجاد الحلول الإنسانية لعلاج المشكلات الاجتماعية وعلى تطور هذه الحلول مع تطور المجتمع. وفي ضوء هذه النظرة الشمولية أصبح للأمن روافد عديدة تتمثل في الأمن العام، والأمن الاجتماعي والأمن الاقتصادي والأمن السياسي، وتلك الروافد وغيرها تغطي جميع المجالات التي تقوم عليها أجهزة الأمن. ومما يجدر التنويه إليه، أن الشرطة باعتبارها أول جهاز في الدولة لمنع الجريمة لم يكن في وسعها أن تظل بعيدة عن التطور العلمي في كيفية مكافحة الجريمة والوقاية منها. ولأنك إن هذا التطور العلمي في مكافحة الجريمة كان وليد التطور في علوم الجريمة سواء من الناحية القانونية أو النفسية أو الاجتماعية، ثم بدأت نظرية الدفاع الاجتماعي تلعب دورها في توجيه الذهن نحو الإطار الواسع لمكافحة الجريمة بعد أن كان هذا الإطار حبيس الإجراءات والتدابير التقليدية التي جرى العالم فترة طويلة من الزمان على مواجهة الإجرام بها. (عبد الحميد، 2007)

إن الحكومات والدول تعمل على إيجاد ذلك المزيج من الأمن النفسي والمادي الذي يجعل الأفراد والمجتمعات تعيش في بيئة أمنية مستقرة ومنتجة، سياسيا واقتصاديا واجتماعيا. الردع الأمني المادي له انعكاسات ايجابية وسلبية، فمن المفترض أن الردع والإجراءات والممارسات الأمنية تخفف وتجنف مصادر التهديد وتجعل الحالة الأمنية أكثر استقرار بما يشيع الإحساس بالأمن والطمأنينة، فيكون الكل منتجا في مجال عمله ويعيش في سلام مع نفسه ومع المجتمع. وفي الجانب الآخر فإن المبالغة في الجانب المادي من الإجراءات والممارسات الأمنية قد يكون لها اثر عكسي وسلبى على حريات الناس وسلوكيات الأفراد وإنتاجيتهم لاجتماع الشريرين: القمع والخوف، أصبحت من ضرورات الحياة المعاصرة والأزمات هي سمة من سمات هذا العصر. وهذه الأزمات أن لم تكن أمنية بطبيعتها، فإن لمعظمها أبعاد أمنية كبيرة، تتطلب فهما للأمن ومهدداته ومتطلباته. (الشهراني، 2005)

ومن زاوية أخرى، فإنه يمكن النظر للأمن من مستوى كلي، في مجتمع الدول، الذي وحدته الأساسية الدولة، بمفهومها الحديث. وكيان الدولة الوطنية يتعرض لمهددات متعددة داخلية وخارجية خصوصا في

عصر الأزمات هذا، ولذلك فإن الأمن الداخلي والأمن الوطني والأمن الإقليمي والأمن الدولي، أصبحت تمثل تحديات كبيرة للدولة والأمم والعالم. (الشهراني، 2005)

والأمن في اللغة يعني سكون القلب وراحة النفس والشعور بالرضا والاستقرار وعدم الخوف، كما يعني الأمانة والصدق. والأمن نقيض للخوف أي عدم الخوف. (القحطاني، 2006)

وعلى الرغم من الأهمية القصوى لمفهوم الأمن وشيوع استخدامه، فإنه مفهوم حديث في العلوم السياسية، وقد أدى ذلك إلى اتسامة بالغموض مما أثار عدة مشاكل، فلا يعد اصطلاح الأمن هو أفضل المصطلحات للتعبير عن الأمن الوطني للدولة المعاصرة من ناحية، كما لم يتبلور المفهوم لكي يصبح حقلاً علمياً داخل علم السياسة - منفصلاً عن علوم الإستراتيجية - تطبق عليه قواعد تأسيس النظرية، بدءاً من وضع الفروض وتحديد مناهج البحث الملائمة، واختيار أدوات التحقق العلمي، وقواعد الإثبات والنفي وإمكانية الوصول إلى نظرية عامة، وبالتالي الوصول إلى قانون يحكم ظاهرة "الأمن الوطني". ويعود استخدام مصطلح الأمن إلى نهاية الحرب العالمية الثانية؛ حيث ظهر تيار من الأدبيات يبحث في كيفية تحقيق الأمن وتلافي الحرب، وكان من نتائجه بروز نظريات الردع والتوازن، ثم أنشئ مجلس الأمن القومي الأمريكي عام 1974م، ومنذ ذلك التاريخ انتشر استخدام مفهوم الأمن بمستوياته المختلفة طبقاً لطبيعة الظروف المحلية والإقليمية والدولية. (حسين، 2011)

أما في الاصطلاح عرف الأمن بصفة عامة بعدة تعريفات وقد قسمت إلى عدة جوانب: فهناك من عرفها بأنها "مجموعة من الإجراءات التربوية والوقائية والعقابية التي تتخذها السلطة لصيانة وحماية الوطن والمواطن واستتبابه داخلياً وخارجياً انطلاقاً من المبادئ التي تدين بها الأمة، ولا تتعارض أو تتناقض مع المقاصد والمصالح المعتبرة". كما أنها "مجموعة من الإجراءات الملائمة للوسائل الاقتصادية والعسكرية والسياسية والاجتماعية التي يمكنها في النهاية من تحقيق الإستراتيجية الأمنية في أي مجتمع إنساني وهو نقيض لحالة الخوف وانه خلاصة جهود لبث الشعور بالاطمئنان بين أفراده لا يقود إلا بعد حماية المصالح الحيوية لأفراد هذا المجتمع وفي إطار هذا الصياغة". (القحطاني، 2006)

أما الأمن الشامل فيقصد به الأسس والمرتكزات التي تحفظ للدولة تماسكها واستقرارها، وتكفل لها القدرة على تحقيق قدر من الثبات والمنعة والاستقرار في مواجهة المشكلات. ليس فقط في مجال الأمن

والسلامة، ولكن في مختلف مناحي الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والغذائية والصحية والثقافية وغيرها من المقومات الأساسية التي تقوم عليها الدولة. (القحطاني، 2006)

وبذلك اتضح للباحث مفهوم الأمن بأنه مجموعة إجراءات اجتماعية وسياسية وعسكرية واقتصادية وتربوية ووقائية وعقابية... الخ تضمن حماية الوطن والمواطن داخليا وخارجيا.

1.3.2 الأمن الإنساني (البشري):

يرتكز مفهوم الأمن الإنساني بالأساس على صون الكرامة البشرية وكرامة الإنسان، وكذلك تلبية احتياجاته المعنوية بجانب احتياجاته المادية، والاقتراب الرئيسي هنا هو أن الأمن يمكن تحقيقه من خلال إتباع سياسات تنمية رشيدة، وأن التهديد العسكري ليس الخطر الوحيد، لكن يمكن أن يأخذ التهديد شكل الحرمان الاقتصادي، وانتقاص المساواة المقبولة في الحياة، وعدم وجود ضمانات كافية لحقوق الإنسان الأساسية. فتحقيق الأمن الإنساني يتطلب تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، وصون حقوق الإنسان وحياته، والحكم الرشيد، والمساواة الاجتماعية، وسيادة القانون. ويمكن تتبع جذور مفهوم الأمن الإنساني في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1945 الذي كان تركيزه منصب على إرساء بعض القواعد الكفيلة بحماية حقوق الإنسان، وبالتالي تحقيق الأمن الإنساني. تلي ذلك بعض المبادرات المحدودة لطرح مفهوم الأمن الإنساني، إلا أنه لم يكن لها صدى كبير ودور مؤثر في طرح المفهوم على أجندة العلاقات الدولية. ففي عام 1966 ظهرت نظرية سيكولوجية كندية باسم "الأمن الفردي"، ومع بداية السبعينيات بدأت تظهر مجموعة من التقارير لبعض اللجان ومنها جماعة نادي روما، واللجنة المستقلة للتنمية الدولية، واللجنة المستقلة لنزع السلاح والقضايا الأمنية. وقد أكدت تلك اللجان في تقاريرها على أهمية تحقيق أمن الفرد. وركزت على ما يعانيه الأفراد في كافة أنحاء العالم من فقر وتلوث، وغياب للأمن الوظيفي في سوق العمل، ومن ثم ضرورة دفع الاهتمام نحو مشاكل الأفراد. (عرفة، 2014-7-13)

وان الأمن الإنساني يتطلب إعادة النظر في الاعتبارات الأمنية من خلال التركيز على بقاء الأفراد بدلا من الأمن المادي للدولة، وهو يتكون من عشرة أبعاد وهي الأمن المادي، والأمن النفسي، وامن النوع، والأمن الاجتماعي، والأمن الاقتصادي، والأمن الثقافي، والأمن الإعلامي، والأمن البيئي، والأمن القومي، والأمن العالمي. (سعيد والحرفش، 2010)

وقد حدد التقرير أربع خصائص أساسية للأمن الإنساني هي: (عرفة، 13-7-2014)

1. الأمن الإنساني شامل عالمي؛ فهو حق للإنسان في كل مكان.
2. مكونات الأمن الإنساني متكاملة يتوقف كل منها على الآخر.
3. الأمن الإنساني ممكن من خلال الوقاية المبكرة، وهي أسهل من التدخل اللاحق.
4. الأمن الإنساني محوره الإنسان ويتعلق بنوعية حياة الناس في كل مكان. وهناك مكونان أساسيان للأمن البشري: التحرر من الخوف و التحرر من الحاجة.

2.3.2 ركائز وأبعاد ومستويات الأمن:

إن شمولية الأمن تعني أن له أبعادا متعددة: (حسين، 2011)

- أولاً: **البعد السياسي**: ويتمثل في الحفاظ على الكيان السياسي للدولة.
- ثانياً: **البعد الاقتصادي**: الذي يرمي إلى توفير المناخ المناسب للوفاء باحتياجات الشعب وتوفير سبل التقدم والرفاهية له.
- ثالثاً: **البعد الاجتماعي**: الذي يرمي إلى توفير الأمن للمواطنين بالقدر الذي يزيد من تنمية الشعور بالانتماء والولاء.
- رابعاً: **البعد المعنوي أو الأيديولوجي**: الذي يؤمن الفكر والمعتقدات ويحافظ على العادات والتقاليد والقيم.
- خامساً: **البعد البيئي**: الذي يوفر التأمين ضد أخطار البيئة خاصة التخلص من النفايات ومسببات التلوث حفاظاً على الأمن.

كما أن للأمن أربعة مستويات وهي: (حسين، 2011)

- أولاً: أمن الفرد ضد أية أخطار تهدد حياته أو ممتلكاته أو أسرته أو حقوقه (الأمن الإنساني).
- ثانياً: أمن الوطن ضد أية أخطار خارجية أو داخلية للدولة وهو ما يعبر عنه "بالأمن الوطني".
- ثالثاً: الأمن الإقليمي، ويعني اتفاق عدة دول في إطار إقليم واحد على التخطيط لمواجهة التهديدات التي تواجهها داخليا وخارجيا، وهو ما يعبر عنه "بالأمن القومي".

رابعاً: الأمن الدولي، وهو الذي تتولاه المنظمات الدولية سواء منها الجمعية العامة للأمم المتحدة أو مجلس الأمن الدولي ودورهما في الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين.

ويرى الباحث بضرورة عمل دورات تدريبية للكادر توضح وتفصل لهم الدور (الأدوار) المطلوبة من المؤسسة الأمنية بكل تفاصيلها من واجباتهم وحقوقهم، وإن عملهم غير مختصر على بعض جوانب الحياة، بل مطلوب منهم حماية جميع الوطن والمواطنين وفرض الأمن، ومن جهة أخرى فإنه يجب توضيح الجوانب الأمنية سواء الخارجية أو الداخلية ضمن صلاحيات واختصاصات الأجهزة الأمنية، نظراً لكون مفهوم الأمن واسع جداً ويشمل العديد من الجوانب.

4.2 الأجهزة الأمنية

تعرف الأجهزة الأمنية بأنها المؤسسات المنوطة بالعمل على سيادة النظام وفرض هيئته في المجتمع، كما تعرف بأنها كل تنظيم إداري يتكون من عناصر العملية الإدارية ويعمل في نطاق الأمن الداخلي، وهي الأجهزة المسؤولة عن المحافظة على الأمن الداخلي والعمل على استتباب وتوفير وسائل الراحة والطمأنينة والاستقرار. (آل مزروع، 2010)

5.2 بعض النماذج الدولية للأجهزة الأمنية

1.5.2 النظام الأمني في التجربة الأمريكية:

هناك أكثر من عشرة أجهزة استخباراتية في الولايات المتحدة، بعضها سري والبعض الآخر يقع أسفل كومة من الإدارات البيروقراطية التي تشكل غطاء حيويًا لها. وفيما يلي قائمة بأهم هذه الأجهزة:

وكالة الاستخبارات المركزية "سي أي ايه" (المقصود بها وكالة المخابرات المركزية)

أنشئت وكالة الاستخبارات المركزية مع توقيع الرئيس هاريس. ترومان على قانون الأمن الوطني في عام 1947. أنشأ هذا القانون أيضاً منصب مدير الاستخبارات المركزية (دي. سي. آي) ليكون رئيساً لأجهزة

الاستخبارات في الولايات المتحدة، والمستشار الأول للرئيس الأمريكي لشؤون الاستخبارات المتصلة بالأمن القومي، بالإضافة لرئاسته وكالة الاستخبارات المركزية. وأحدث قانون إصلاح الاستخبارات ومنع الإرهاب الصادر في 2004 تعديلا على قانون الأمن الوطني موجدا منصب مدير الاستخبارات الوطنية والذي بدوره يتولى بعض المهام التي كان الـ (دي. سي. سي. أي) يقوم بها سابقا ومدير مستقل من لوكالة الاستخبارات المركزية.

يخدم مدير وكالة الاستخبارات المركزية كرئيس لوكالة الاستخبارات المركزية، ويقدم تقاريره إلى مدير الاستخبارات الوطنية. تشمل مسؤوليات مدير وكالة المخابرات المركزية ما يلي:

- جمع المعلومات من خلال المصادر البشرية وغيره من الوسائل المناسبة، إلا أنه لا يسمح أن يكون له أي شرطة، أو الحق في استدعاء الآخرين، أو سلطات تنفيذ القانون أو وظائف الأمن الداخلي.
- الربط بين وتقييم المعلومات الاستخباراتية التي تتصل بالأمن القومي، وتوفير نشر مناسب لهذه المعلومات.
- تقديم التوجيه العام وتنسيق جمع المعلومات الاستخباراتية الوطنية خارج الولايات المتحدة من خلال مصادر بشرية على يد عناصر من أجهزة الاستخبارات مخولة للقيام بجمع المعلومات وبالتنسيق مع إدارات ووكالات، أو عناصر أخرى تابعة لحكومة الولايات المتحدة، ومسموح لها القيام بمثل هذا الجمع للمعلومات. كما ويضمن مدير وكالة الاستخبارات المركزية أن يتم توظيف الموارد المتوفرة بشكل أكثر فعالية، وأن تؤخذ كل المخاطر على الولايات المتحدة والذين يشاركون في جمع مثل هذه المعلومات في الاعتبار.
- أداء وظائف أخرى وواجبات تتعلق بالاستخبارات وتؤثر على الأمن القومي كيفما تتطلبه توجيهات الرئيس الأمريكي أو مدير الاستخبارات الوطنية.
- تتمثل وظيفة وكالة الاستخبارات المركزية في مساعدة مدير وكالة الاستخبارات المركزية على القيام بالمسؤوليات المبينة أعلاه.
- لإنجاز مهمتها، تقوم وكالة الاستخبارات المركزية في البحث والتطوير، ونشر تكنولوجيا عالية النفوذ لأغراض استخباراتية. كوكالة منفصلة، تخدم وكالة المخابرات المركزية كمصدر مستقل للتحليل حول الموضوعات ذات الاهتمام وتعمل أيضا بشكل وثيق مع المنظمات الأخرى في أجهزة الاستخبارات المختلفة لضمان أن المستهلك للمعلومات الاستخباراتية، سواء كان أحد راسمي السياسات في واشنطن، أو قائد ميداني لمعركة، يتلقى أفضل معلومات استخباراتية ممكنة.

• فرض تغيير الواقع العالمي إعادة ترتيب لجدول أعمال الأمن الوطني، واستطاعت وكالة الاستخبارات المركزية التصدي لهذه التحديات عن طريق:

- خلق مراكز متخصصة ذات تخصصات متعددة لمعالجة مثل هذه القضايا ذات الأولوية العالية مثل منع الانتشار النووي، ومكافحة الإرهاب، ومكافحة التجسس، والجريمة الدولية المنظمة والاتجار بالمخدرات، ومعلومات استخباراتية تتعلق بالبيئة والحد من الأسلحة.
- إقامة شراكات أقوى بين تخصصات جمع المعلومات الاستخباراتية المتعددة واعتماد أسلوب تحليل كل المصدر.
- القيام بدور فاعل في الجهود التحليلية التي تبذلها أجهزة الاستخبارات وإنتاج تحليل لكل المصدر على مجموعة كاملة من المواضيع التي تؤثر على الأمن القومي.
- المساهمة في رفع الفاعلية العامة لأجهزة الاستخبارات من خلال إدارة الخدمات ذات الاهتمام المشترك في مجال تحليل الصور وجمع المصدر المفتوح والمشاركة في شراكات مع وكالات الاستخبارات الأخرى في مجالات البحث والتطوير والجمع التقني للمعلومات.
- من خلال التأكيد على قدرتها على التكيف في نهجها لجمع المعلومات الاستخباراتية، تستطيع وكالة الاستخبارات المركزية تكييف دعمها لمستهلكي الاستخبارات الرئيسيين ومساعدتهم على تلبية احتياجاتهم وهم يواجهون قضايا عالم ما بعد الحرب الباردة. (موقع وكالة الاستخبارات الأمريكية، 2014\2\13)

مكتب التحقيقات الفيدرالي:

ويعرف اختصاراً باسم (أف. بي. آي) شعبة المباحث الرئيسية في وزارة العدل الأمريكية. فإن (الأف. بي. آي) هي التي تهتم بالأمن القومي الداخلي. ويطلق على المحققين في هذا المكتب اسم هيئة المحققين الخصوصية، ويشرف على مكتب التحقيقات الفيدرالي مدير يعينه الرئيس بعد موافقة مجلس الشيوخ، ويقع مقره في المركز الرئيسي للمكتب في واشنطن في مقاطعة كولومبيا. (الحكاية، د.س)

وان مكتب التحقيقات الفيدرالي هو الأساس جهاز أمني مسؤول عن الاستخبارات المضادة ومكافحة التجسس داخل الولايات المتحدة. (أجهزة الإستخبارات الأمريكية، 2013)

ويضم مكتب التحقيقات الفيدرالي ما يقارب ستين فرعا في الولايات المتحدة وفي بورتوريكو، وخمسة عشر فرعا آخر في بلدان أخرى. كما يضم المكتب نحو 22 ألف رجل وامرأة، منهم حوالي 9,400 موظف يعملون في هيئة المحققين الخصوصية. ويقدم المعهد التابع لمكتب التحقيقات الفيدرالي في كوانتيكو في ولاية فرجينيا تدريبات في الطرق المتقدمة لمحاربة الجريمة. (الحكايمة، د.س)

ويرى الباحث أن هناك تجارب كثيرة مشابهة للتجربة الفلسطينية، ولكن يوجد أنظمة وقوانين تحدد صلاحيات ودور كل جهاز، سواء على مستوى الأمن الخارجي أو على الصعيد الداخلي، فمثلا التجربة الأمنية الأمريكية تحوي مخابرات خارجية تعنى بالأمن الخارجي تقوم بدورها وتعرف صلاحياتها، وأيضا جهاز يعنى بالأمن الداخلي ويعرف صلاحياته والدور المطلوب منه، وإضافة لذلك فان المخابرات المركزية الأمريكية ينصب اهتمامها وعملها على جمع وتقييم ونشر المعلومات الاستخبارية خارج البلاد لمساعدة الرئيس وصناع القرار في الحكومة الأمريكية باتخاذ القرارات المتعلقة بالأمن القومي، وكيفية التعامل مع الدول، ويمكن لهم التدخل في بعض الأمور الرئاسية في داخل البلاد. أما مكتب التحقيقات الفيدرالي فهو وكالة لتنفيذ القانون داخل الولايات دورهم جمع المعلومات الاستخبارية المتعلقة بالأمن الداخلي، ومن مهامهم مكافحة الإرهاب، ومكافحة التجسس، ومكافحة الفساد العام، وحماية الحقوق المدنية، والتعامل مع الابتزاز والاحتيال وغيرها من الجرائم الخطيرة، وهناك أجهزة استخبارية عديدة موجودة في الدولة مثل مخابرات البحرية، والاستخبارات، وجهاز الأمن القومي، ومكتب التحقيق الفيدرالي، وهي أكثر من عشر أجهزة، حيث أن وكالة المخابرات الأمريكية على رأس جميع هذه الأجهزة، وكل منها لها اختصاصها، ويتبين أن هناك منظومة أمنية واحدة في الولايات المتحدة الأمريكية كل يقوم بالدور المطلوب منه.

2.5.2 النظام الأمني في التجربة الإسرائيلية:

نبذة عن جهاز الموساد

انشيء جهاز الموساد في 13 كانون الأول من عام 1949، ويكلف هذا الجهاز بجمع المعلومات، وبالدراسة الاستخباراتية، وبتنفيذ العمليات السرية والخاصة خارج حدود إسرائيل. وقد وسع الموساد رقعة نشاطاته على مدار السنوات لتشمل اليوم مجالات كثيرة، حيث يشمل الجزء الرئيسي لهذه المجالات ما يلي:

- جمع المعلومات بصورة سرية خارج حدود البلاد.
- إحباط تطوير الأسلحة غير التقليدية من قبل الدول المعادية، وإحباط تسليحها بهذه الأسلحة.
- إحباط النشاطات التخريبية التي تستهدف المصالح الإسرائيلية واليهودية في الخارج.
- إقامة علاقات سرية خاصة، سياسية وغيرها، خارج البلاد، والحفاظ على هذه العلاقات.
- إنقاذ اليهود من البلدان التي لا يمكن الهجرة منها إلى إسرائيل، من خلال المؤسسات الإسرائيلية المكلفة رسمياً بالقيام بهذه المهمة.
- الحصول على معلومات استخباراتية إستراتيجية وسياسية، وعلى معلومات ضرورية تمهيدا لتنفيذ عمليات.
- التخطيط والتنفيذ لعمليات خاصة خارج حدود دولة إسرائيل.
- ويعمل الموساد بصفته مؤسسة رسمية بتوجيهات من قادة الدولة، وفقا للمقتضيات الاستخباراتية والعملية المتغيرة، مع مراعاة الكتمان والسرية في أداء عمله. وتندرج بين المجالات المتنوعة التي يعمل فيها الموساد إقامة علاقات سرية، كالتى ساهمت كثيرا، فيما ساهمت فيه، في عقد معاهدتي السلام مع مصر والأردن، وفي قضايا الأسرى والمفقودين، بالإضافة إلى مجال التقنيات والأبحاث. (موقع جهاز الموساد الإسرائيلي، 2014\2\15)

جهاز الأمن العام الإسرائيلي (الشاباك)

تم إنشاء جهاز الأمن العام لدولة إسرائيل (الشاباك) بعيد قيام الدولة، لكن وظائفه وتشكيلته وصلاحياته لم تحدد قانونيا حتى عام 2002 إلا على مستوى القرارات الحكومية وبصورة جزئية. ومع أن بعض القوانين التي تم سنها قد تطرقت على مر السنين إلى الصلاحيات المعهودة إلى جهاز الأمن العام مثل قانون التنصت السري (1979)، وقانون السجلات الجنائية وتقاد المجرمة (1981)، وقانون حماية الخصوصية (1981) وغيرها، ولكن جميع هذه القوانين كانت بمثابة تدابير محددة في مجالات معينة في حين لم تتم فيها شرعة القضايا الخاصة بمكانة جهاز الأمن العام وتركيبته ووظائفه وصلاحياته وطرق مراقبة نشاطاته بمقتضى القانون حتى سريان مفعول قانون جهاز الأمن العام (الشاباك). وقد قررت إدارة جهاز الأمن العام أواخر عام 1988 المبادرة إلى اعتماد تشريعات تسوي عمل الجهاز قانونيا، وبالتالي تمت إجراءات واسعة النطاق داخل جهاز الأمن العام نفسه استمرت حتى عام 1994، حيث أحييت الصيغة القضائية التي طرحها الجهاز إلى وزير العدل آنذاك. أما في الفترة اللاحقة (1995-1998) فقد أصبح العمل مشتركا مع فريق تابع لوزارة العدل مما أفضى إلى إعداد مذكرة قانونية أعقبتها مسودة صيغة القانون

الأنف الذكر. وقد صادقت الكنيست بالقراءة الأولى على مشروع القانون في شهر فبراير شباط 1998 وتمت إحالة المشروع إلى النقاش في لجنة مشتركة تتألف من أعضاء لجنة الدستور ولجنة الخارجية والأمن لغرض إعداده للقراءتين الثانية والثالثة. غير أن تغيير الحكومة بعد الانتخابات وعوائق أخرى أدت إلى تأجيل موعد استئناف التعامل مع مشروع القانون حتى يوم 2000/3/6. (موقع جهاز الأمن العام الإسرائيلي، 2014\2\15)

وانطلق عام 2001 بصورة مكثفة عمل اللجنة البرلمانية المشتركة الأنفة الذكر التي ترأسها رئيس لجنة الخارجية والأمن بالتعاون مع ممثلي جهاز الأمن العام ووزارة العدل. وبفضل هذا المجهود المكثف تم اعتماد قانون جهاز الأمن العام (الشاباك) في الكنيست يوم 11 فبراير شباط 2002 ونشره في السجلات الرسمية يوم 21 من الشهر ذاته علما بأن سريان القانون، قد بدأ يوم 21 أبريل نيسان 2002. وعند بدء سريان القانون أصبح جهاز الأمن العام يعمل بمقتضى أساس قانوني متناسق ومتكامل. وتتص بنود القانون على استكمال إجراءات التشريع على شكل أوامر وقواعد وتوجيهات داخلية، فضلا عن وضع الإجراءات التي تسوي تفصيلا جميع القضايا التي يجب الخوض في ثناياها طبقا للقانون. وبالتالي شكل جهاز الأمن العام فور اعتماد القانون الخاص به لجنة توجيهية لهذه الغاية، وكذلك فرق عمل في أقسام الجهاز المختلفة لاستكمال إجراءات وضع الأوامر والقواعد والتوجيهات المنوه بها. وقد انتهت هذه الإجراءات المكثفة والحثيثة لدى بدء سريان كل هذه القواعد والأوامر. (موقع جهاز الأمن العام الإسرائيلي، 2014\2\15)

ويرى الباحث انه في التجربة الإسرائيلية تم إعادة النظر بالقوانين الخاصة بالأمن الداخلي (الشاباك) أكثر من مرة، وإعادة توضيح وتعديل صلاحياتهم عبر عدة مراحل، وبإمكان الفلسطينيين إعادة النظر بالقوانين وتعديلها بما يتلاءم مع امن المجتمع الفلسطيني وخصوصيته سواء الداخلية أو الخارجية.

3.5.2 المؤسسات الأمنية في لبنان:

إن المؤسسات الرسمية العسكرية والأمنية التي تتولى جمع المعلومات في لبنان هي الجيش اللبناني عبر مديرية المخابرات فيه، المديرية العامة للأمن العام عبر مكتب المعلومات، المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي عبر الشرطة القضائية وأجهزة الإستقصاء وعبر فرع المعلومات، والمديرية العامة لأمن الدولة. ويضاف إلى هذه المؤسسات الرئيسية الأربع، بعض الوحدات الأمنية التي تقوم بجمع المعلومات في نطاق

اختصاصات مكانية ووظيفية محصورة للغاية، كجهاز أمن المطار التابع لوزارة الداخلية وجهاز أمن السفارات وغيرها. (السيد، 3-7-2014)

يستوجب تعدد الأجهزة والمؤسسات الأمنية وجود تنسيق بينها. ولذلك أنشئ بموجب القانون 17 عام 1990 مجلس أمن مركزي للتنسيق فيما بينها، برئاسة وزير الداخلية، عبر اجتماعات لرؤساء الأجهزة الرئيسية الأربعة بمعدل مرة واحدة في الشهر على الأقل، ويحضرها المدعي العام للتمييز ومحافظ بيروت. مع الإشارة إلى أن المديرية العامة لأمن الدولة ليست عضوًا رسميًا في المجلس، لكن رئيسها يدعى عرفًا إلى الاجتماعات. (السيد، 3-7-2014)

المهام الرئيسية لكل جهاز:

مديرية المخابرات في قيادة الجيش: تتولى مهمة أمن الجيش أي بأمن العمليات العسكرية ومكافحة التجسس والأمن العسكري، إلا أنه عمليًا ونظرًا للظروف السائدة في لبنان منذ العام 1990، فإن تكليف الجيش بمهام أمنية داخلية، وانتشاره عمليًا في كل لبنان، قد جعل مديرية المخابرات مضطرة إلى توسيع نطاقها ليشمل صلاحيات أخرى لاسيما في مجال مكافحة الإرهاب، وفي مجال تكثيف التواصل مع مختلف الفرقاء السياسيين داخل السلطة وخارجها، ذلك أن مثل هذا التواصل يخفف من التشنجات الميدانية ويوفر بالتالي على الأمن والناس الكثير من الكلفة والأعباء، لكونه في لبنان، وخلافًا لكل دول العالم، فإن السلطة هي التي تصدر معظم التشنجات إلى الناس والشارع، إذ معظم المشاكل تبدأ من فوق، أي من السلطة والسياسة، وتنزل بها إلى الشارع، بينما في بقية بلاد العالم تكون المشاكل عادةً من تحت إلى فوق، وبحيث قد يبدو لبنان وشعبه في معظم الأوقات أفضل حالًا وأكثر أمنًا واستقرارًا في غياب السلطة، منه في وجودها. (السيد، 3-7-2014)

المديرية العامة للأمن العام: حددت المادة الأولى من قانون الأمن العام أن مهمته الرئيسية هي « جمع المعلومات لصالح الحكومة وخصوصًا المعلومات السياسية والاقتصادية والاجتماعية » وينص القانون نفسه على مهام أخرى تتعلق بالأحزاب والجمعيات والإرهاب والتجسس والأجانب، علما بأن الأمن العام ليس جهازًا تنفيذيًا على الأرض، إلا في إطار عمله كضابطة عدلية، ولاسيما في ما خص مخالقات الأجانب والدخول والخروج إلى لبنان وغيرها. وصحيح أن المدير العام للأمن العام يرتبط قانونًا بوزير الداخلية، إلا أن العرف والعادة، بالإضافة إلى صلاحياته في مجال الإعلام وجمع المعلومات السياسية، جعلت من المدير العام جزءًا من الحياة السياسية وتفاعلاتها، وبحيث أن دوره كان يتخذ دائمًا صفة

المستشار أو الوسيط أو الرسول السياسي لرئيس الجمهورية عبر مختلف العهود الرئاسية. وهذا الدور مارسه جميع من تولى رئاسة هذه المديرية، بمن فيهم نحن، ولاسيما على سبيل المثال في صياغة التوافق السياسي بين فرقاء المعارضة والموالاتة حول قانون انتخابات العام 2000 وحول ملف التعيينات الإدارية بعد عودة الرئيس رفيق الحريري إلى السلطة في ذلك العام. (السيد، 3-7-2014)

المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي: حدد القانون صلاحياتها بحفظ النظام وأمن وحماية المواطن والسهل على القانون ومساعدة الإدارات على تطبيق القانون وحراستها وحراسة وإدارة السجون وحماية السفارات... أما مهمات الاستقصاء وجمع المعلومات فهي محصورة بالجرائم والتحقيقات، وهي منوطة قانونًا بالشرطة القضائية (التحري سابقًا) وبأجهزة الاستقصاء المركزية والمناطقية. (السيد، 3-7-2014)

المديرية العامة لأمن الدولة: وقد حددت مهامها قانونيًا بجمع المعلومات المتعلقة بأمن الدولة الخارجي ومراقبة الأجانب وعلاقة المواطنين بهم، ومكافحة التجسس. (السيد، 3-7-2014)

4.5.2 إصلاح نظام الاستخبارات السويسرية يفتقر لرؤية واضحة:

منذ بداية عام 2009، شرع جهازا الاستخبارات الرئيسيان في سويسرا وهما جهاز التحليل والوقاية (SAP) في الداخل وجهاز الاستخبارات الإستراتيجية (SRS) في الخارج في التدريب على العمل معا تحت إشراف وزارة الدفاع، استعدادا لاندماجهما التام الذي سيصبح نافذا اعتبارا من 1 يناير 2010. وفيما يلي عرض لهذين الجهازين: (الدليل السويسري، 3-7-2014)

جهاز التحليل والوقاية (SAP): هو الجهاز المدني لشرطة الاستخبارات الداخلية لسويسرا. يكلف بضمان احترام الأسس الديمقراطية والدستورية لسويسرا وبحماية الحريات الدستورية، وهو أيضا الجهة التابعة للكنفدرالية المكلفة بتحليل وعرض الوضع في مجال الأمن الداخلي.

ويتمثل دوره على وجه التحديد في أن يحدد في الوقت المناسب وأن يكافح بشكل وقائي أي خطر نابع عن الإرهاب، والأنشطة المحظورة المتعلقة بالاستخبارات، والتطرف العنيف أو النشاطات غير المشروعة التي تقتضي ضمنا استخدام الأسلحة والمواد المشعة أو التكنولوجيات الحساسة التي تدرج ضمن مفهوم الحد من انتشار (الأسلحة النووية)

جهاز الاستخبارات الإستراتيجية (SRS): هو الجهاز السويسري لتجميع المعلومات المرتبطة بالخارج. ويتولى جهاز الاستخبارات الإستراتيجية مهمة تزويد أعلى أجهزة الهرميين السياسي والعسكري، لاسيما رئيس وزارة الدفاع وحماية السكان والرياضة، ووفد الحكومة الفدرالية المكلف بالأمن، وجهاز إدارة الأمن، وقائد الجيش، بمعلومات ذات طبيعة سياسية واقتصادية وعسكرية وعلمية جوهرية بالنسبة لأمن سويسرا.

5.5.2 التجربة الأردنية:

إن التجربة الأردنية قريبة من التجربة الفلسطينية من حيث تقسيم الأجهزة الأمنية، فهناك جهاز الأمن الوقائي، وجهاز المخابرات العامة.

وان جهاز الأمن الوقائي جهاز امني يتبع لمديرية الأمن العام، ويعنى بمتابعة الأحداث التي تجري على الساحة الأردنية وبالتنسيق مع الأجهزة الأمنية الأخرى والتعامل المباشر مع الأقاليم ومديريات الشرطة. ويقوم الجهاز بالواجبات والمهام الموكولة له حسب قانون الأمن العام، وتضم الإدارة شعب وأقسام داخلية وخارجية في جميع أقاليم ومحافظات المملكة.

ومن ابرز الواجبات الموكولة لجهاز الأمن الوقائي:

- مراقبة سلوكيات مرتبات مديريات الأمن العام، ومحاربة السلوكيات السلبية، ونشر الوعي الأمني لديهم.
- التعاون مع الأجهزة الأمنية الأخرى للوقاية من الجرائم الماسة بالأمن الوطني.
- التعامل مع مسرح حوادث التفجير، ومعالجة القنابل العمياء والأجسام الخطرة والتحقيق فيها من خلال وحدة معالجة المتفجرات.
- تأمين الحماية لبعض الشخصيات الهامة والسفراء والدبلوماسيين الزائرين والمقيمين في المملكة.
- تقديم الخدمة الأمنية للمستثمرين بمهنية عالية تضمن توفير الجهد والوقت لتعزيز البيئة الآمنة الجاذبة للاستثمار.
- القيام بأي واجبات أخرى يأمر بها مدير الأمن العام. (موقع مديرية الأمن العام الأردني: الأمن الوقائي، 2014\2\21)

أما المخابرات العامة فتأسست دائرة المخابرات العامة بموجب القانون رقم (24) لعام 1964، والذي مر بكافة مراحل الدستورية.

ويعين مدير المخابرات بإرادة ملكية سامية، بناء على قرار من مجلس الوزراء، ويعين الضباط العاملون في المخابرات بإرادة ملكية بعد تنسيب من مديرها، وهم جميعا من خريجي الجامعات في مختلف الاختصاصات.

حدد القانون واجب المخابرات العامة بأنه حماية الأمن الداخلي والخارجي للمملكة، من خلال القيام بالعمليات الاستخبارية اللازمة لذلك. وتتخذ المخابرات العامة الواجبات التي يكلفها بها رئيس الوزراء بأمر خطية. (موقع دائرة المخابرات العامة الأردنية، 2014\2\21)

وان الهدف الأسمى لدائرة المخابرات العامة هو الحفاظ على الأمن الوطني وحماية مصالح الأردن. ولتحقيق هذا الهدف تقوم الدائرة بمتابعة ورصد ومجابهة مختلف التحديات والإستهدافات الداخلية والخارجية، والتي تحاول النيل من استقرار الوطن السياسي، والاقتصادي، أو المساس بمرتكزاته وثوابته وإنجازاته في كافة المجالات.

وتلتزم دائرة المخابرات في كافة أعمالها وإجراءاتها بالدستور الأردني والقوانين النافذة نصا وروحا، إضافة لالتزامها التام بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمواثيق الدولية المتعلقة بذلك. وتحرص دائرة المخابرات العامة على استمرار تطوير وسائل عملها والارتقاء بمستوى كوادرها، لتكون في أعلى مستويات التميز والكفاءة، للقيام بمتطلباتها الدائمة، وتحقيق أهدافها في خدمة الوطن والمواطن، على أكمل وجه.

كما تساهم في جهود مكافحة الفساد بمختلف أشكاله، ارتباطا بإيمانها المطلق بان الفساد أحد معوقات التنمية والازدهار، ومن شأن انتشاره التأثير على استقرار الدولة. وتتلمس دائرة المخابرات العامة، عن قرب نبض الشارع الأردني، وتقف بشكل دقيق على مظاهر الخلل أينما وجد، وترصد أية مظاهر أو مؤشرات اقتصادية، اجتماعية، سياسية، قد تعكر صفو الأمن، وتقوم بإعداد تقارير شاملة بواقع الحال، وتضعها أمام صناع القرار في الدولة. وتعمل دائرة المخابرات العامة على الصعيد الوطني بعقل وقلب مفتوح بالتعاون مع كافة المؤسسات والأجهزة المدنية والعسكرية، انطلاقا من إيمانها بمبدأ الأمن الشامل، وتنسق مع المؤسسات والهيئات الدولية المختصة في كل ما من شأنه مكافحة الإرهاب.

كما أن مركز توقيف المخابرات العامة مركز معن عنه وفقاً للأصول القانونية، ويخضع لقانون مراكز الإصلاح والتأهيل، وهو مفتوح أمام الهيئات الدولية المعنية بحقوق الإنسان، وهناك زيارات دورية له من قبل منظمات إنسانية دولية، ويتم التوقيف في هذا المركز بمذكرات قانونية صادرة عن الادعاء العام في المحاكم المختصة.

أما واجبات المخابرات العامة، فتتمثل إستراتيجية دائرة المخابرات العامة بموجب قانونها والتشريعات النافذة في المملكة بحماية الأمن الوطني من أي استهداف، من خلال القيام بالواجبات التالية: (موقع دائرة المخابرات العامة الأردنية)

- جمع وتحليل المعلومات وتقديمها لصناع القرار السياسي.
- مقاومة التخريب الفكري الذي يولد فعلاً مادياً تخريبياً، ومقاومة أية محاولات لاختراق المجتمع الأردني.
- مقاومة التخريب المادي، ومكافحة الإرهاب، أي كانت أشكاله وأهدافه ومصادره.
- مكافحة التجسس.
- المهام والعمليات الاستخباراتية في سبيل أمن المملكة وسلامتها.
- الأعمال والمهام التي يكلفها بها رئيس الوزراء بأوامر خطية.

بالنسبة للتجربة الأردنية الأمنية فيرى الباحث أنها حالة شبيهة بالحالة الفلسطينية، حيث يوجد أجهزة أمنية متنوعة ويوجد جهاز أمن وقائي يتبع لمديرية الأمن العام، ويعرف صلاحياته وواجباته بدون التضارب مع الأجهزة الأخرى، بل يشكل حالة تكاملية معها، مع اختلاف واجبات المخابرات العامة الأردنية في أنها تعنى بالأمن الداخلي والخارجي، بينما المخابرات العامة الفلسطينية تعنى بالأمن الخارجي وما يتبعه من الداخل، حيث يجب توضيح ما يتبعه من الداخل بنصوص قانونية لا تتعارض مع واجبات الأجهزة الأخرى ومنها الأمن الوقائي.

6.2 نماذج الأمن العام

1.6.2 الأمن العام الأردني:

ارتأت مديرية الأمن العام بالمملكة الأردنية الهاشمية أهمية التواصل مع الجمهور والتحاور معه للوصول إلى مجتمع آمن تتخفف فيه معدلات الجريمة، وذلك من خلال قيام المواطن بواجبه الأمني الوطني والتعاون مع رجال الأمن العام في حفظ الأمن والنظام العام. ولتحقيق ذلك قامت مديرية الأمن العام بعدد من الإجراءات والخطوات للوصول إلى الجمهور وذلك من خلال أساليب متعددة أهمها:

- أ. إيجاد مجلس محلي في كل مركز أمني (مخفر شرطة الحي)، ويتكون هذا المجلس من جميع أطراف تركيبة المجتمع، ويجتمع شهريا لبحث الوضع الأمني، واستعراض أبرز الجرائم التي وقعت في حدود الحي، وما هو المطلوب من المجلس المحلي لنقله إلى السكان للحد من أسباب الجريمة، بالإضافة إلى استقبال أي ملاحظات حول أداء المركز الأمني، وتعامل أفراده مع أبناء المجتمع المحلي لتلافي السلبيات ورفع ذلك للمسئول الأعلى.
- ب. عقد دورات متخصصة شهريا في المجال الأمني تسمى "دورات أصدقاء الشرطة" ينظمها قسم الشرطة، يتم فيها تناول كافة الموضوعات الأمنية والتوعوية الخاصة بالمواطنين، ويشارك فيها مختلف شرائح المجتمع مثل (طلاب مدارس ربات بيوت، موظفين).
- ت. وجود جمعية تسمى جمعية أصدقاء الشرطة يحق لكافة أبناء الوطن الانتساب إليها، تقدم برامج متعددة، ويتم منح كل عضو ينتسب إلى جمعية أصدقاء الشرطة بطاقة عضوية، بالإضافة إلى شهادة تقدير موقعة من قبل المسؤولين في الأمن العام الأردني.
- ث. مشاركة رئيس وأفراد المركز الأمني أبناء الحي أفرانهم وتوزيع بطاقة أمنية إرشادية (أحيانا) حول التقيد بقواعد المرور، أو عدم إطلاق العيارات النارية وغيرها من الممارسات السلبية الأخرى.
- ج. عقد اجتماعات ولقاءات بين المسؤولين في الأجهزة الأمنية ورجال الإعلام والصحافة، واستعراض آخر المستجدات الأمنية، واستقبال الآراء والاقتراحات التي من شأنها الإسهام في تطوير العملية الأمنية.
- ح. إشراك رجال الإعلام والصحافة بوضع الخطط الإستراتيجية الأمنية في مجال المرور وفي اللجان الأمنية الأخرى.

- خ. تكريم المواطنين ورجال الإعلام والصحافة ممن أسهموا في القبض على مجرمين أو إحباط جريمة أو تناولوا موضوعات أمنية في الإعلام والصحافة.
- د. الاستجابة لدعوة الجمعيات والمنتديات أو الأندية أو أي تجمع بشري آخر لإلقاء محاضرات أو المشاركة في ندوات من قبل مسؤولي الأمن العام الأردني.
- ذ. تزويد الإعلاميين والصحفيين بأية معلومات أمنية جنائية، مرورية إرشادية توجيهية لتوعية المواطنين.
- ر. فتح مكتب يسمى مكتب (الشكاوي وحقوق الإنسان) في كل محافظة، وذلك بمقر مديرية الشرطة لإستقبال الشكاوي ضد أفراد رجال الشرطة والتحقيق فيها.
- ز. تخصيص هواتف مباشرة يستطيع المواطن الاتصال بمدير الأمن العام الأردني وإخباره بأية معلومة أمنية أو تقديم شكوى على رجال الأمن العام.
- س. توجد إذاعة خاصة لجهاز الأمن العام بالتعاون مع الإذاعة الأردنية، تقوم ببث برامجها مباشرة بواسطة أستوديو خاص في مديرية الأمن العام يقوم بالعمل به عدد من ضباط الأمن العام المتخصصون إعلامياً، وتبث الإذاعة المعلومة الأمنية مباشرة وفوراً للمواطنين، كما تقوم باستقبال ملاحظاتهم وشكاويهم على الهواتف الموجودة في الأستوديو مع استضافة عدد من الضيوف سواء من جهاز الأمن العام أو من خارجه للحديث عن العملية الأمنية، كما تبث على الهواء مباشرة أهم المواضيع التي تهتم المواطنين كحركة المرور وأماكن الازدحام وما هي المخالفات المرورية التي سيتم التركيز عليها كل يوم من قبل المرور بالإضافة إلى توعية المواطنين بالجوانب الجنائية الأخرى.
- ش. قيام مدير الأمن العام الأردني ومساعديه ومدراء شرطة المحافظات ورؤساء المراكز الأمنية بشرح وتوضيح إستراتيجية المشاركة المجتمعية لقادة المجتمع والوجهاء، وتوضيح آراء الجهاز، وما المطلوب من المواطنين أياً كان موقعهم حيال العملية الأمنية وذلك وفق برنامج زمني مخطط.
- ص. وجود الجمعية الأردنية للوقاية من حوادث الطرق، وهي جمعية تطوعية مدنية يحق لكل مواطن الانتساب إليها للمشاركة مع الأمن العام للحد من حوادث الطرق.
- ض. استحداث نظام (عون المرور) الذي أصبح ذراعاً قوية لرجل المرور، وهذا العون مكون من أبناء المجتمع يشاركون في ضبط حوادث المرور ويصدرون مخالفات قانونية وهي سياسة انتهجتها مديرية الأمن العام لمشاركة المواطنين في العملية الأمنية، حيث يشعر المواطن بأنه يؤدي دوراً يماثل دور رجل المرور في ضبط المخالفين لأنظمة السير. (الهملان، د.س)

2.6.2 نموذج شرطة دبي:

يشارك المواطنون في عضوية المجالس، حيث يبلغ عدد أعضاء مجلسي الشرطة الاستشاري (18) عضواً (8) منهم من شرطه دبي وعشرة من المواطنين، ويهدف المجلس إلى دراسة الظواهر والمشكلات التي يعاني منها الجمهور، والمتعلقة بالجوانب الأمنية داخل إمارة دبي، وعرض وجهة النظر الجماهيرية في الخدمات الشرطة بهدف تعزيز جودة الأداء الشرطي، أما المجالس الشرطة الخاصة بخدمة الأحياء فإنها تتكون من (20) عضواً خمسة منهم من منتسبي مركز شرطة الحي و (15) عضو أمن أفراد المجتمع من مواطنين ومقيمين، وتعد هذه المجالس الفرعية حلقة وصل بين مجلس الشرطة الاستشاري وأفراد المجتمع في مختلف الأحياء، ويتولى دراسة المشكلات الجماهيرية والقضايا الأمنية التي تهم أهل الحي مثل مشكلات الشباب والمخدرات والمرور ومناقشة خطط العمل الشرطي على مستوى الحي والمتصلة بالجمهور كنشر الدوريات، وسرعة الانتقال وخدمات الإسعاف والإنقاذ والنظر في طلبات أهل الحي المتعلقة بالخدمات الأمنية التي تدعو الحاجة إلى تكثيفها أو تطويرها. وتلقي الاقتراحات أو لأفكار ودراستها ورفعها لإقرارها. كما تقوم شرطة دبي بطرح برامج متكاملة للوقاية من الجريمة تهدف إلى تفعيل التعاون بين الشرطة والجمهور وتحفيز أفراد المجتمع على مساعدة الشرطة في ضبط الخارجين عن القانون وتعميق مفهوم المشاركة بين الشرطة والمجتمع. (العور، 2005)

ويرى الباحث أن النموذجين السابقين على المستوى العربي ساهما في حل مشكلة الازدواجية والتداخل بدرجة كبيرة عبر إشراك المواطنين في عملية حفظ الأمن، وتشكل وحدات التدريب للأجهزة بشكل مكثف وشامل وإنشاء الجمعيات التي تعنى بنشر ثقافة الأمن مما يقلل من معدلات الجريمة.

3.6.2 النموذج الياباني:

عمدت اليابان إلى تنفيذ جملة من الخطوات لتحقيق شعار الأمن مسئولية الجميع، حيث تم إنشاء نظام الشرطة عام 1954، ويعتمد في تشكيله على عدد من المواطنين المدنيين يسهمون في رسم وتنفيذ السياسة الوقائية لمكافحة الجريمة ويتكون الهيكل التنظيمي لجهاز الأمن مما يلي:

- إنشاء لجنة للأمن الوطني مكونة من وزير وخمسة أعضاء من الشخصيات المجتمعية المشهود لها بالنزاهة والأمانة، والذين لم يسبق لهم العمل في الوظائف العامة خلال السنوات الخمس السابقة لتعيينهم ويتم اختيارهم من قبل رئيس الوزراء.
- إنشاء لجان أمنية مستقلة في المحافظات وعددها (47) لجنة موزعة على عدد محافظات اليابان، مكونة من ثلاثة أعضاء يشترط في عضويتها ذات الشروط السابقة، وتشرف على الأعمال الأمنية ورسم السياسات الخاصة بكل محافظة وتعنى بمهام التخطيط. (البشرى، 2001)
- ولتطبيق مسئولية الأمن مسئولية الجميع يعتمد نظام الشرطة في اليابان في تنفيذ إستراتيجية أمنية على أسس رئيسية منها قيام الشرطة بالخدمات الاجتماعية والإنسانية، التي تعكس حرصها على سلامة جميع أفراد المجتمع. كما تعتمد على تحقيق قدر كبير من التخطيط والتداخل والاندماج بين الأنشطة الأمنية التي تقوم بها المؤسسات الأهلية في المجتمع والأنشطة التي تقوم بها الشرطة المحلية بقصد الوقاية من الجريمة. (البشرى، 2001)

4.6.2 النموذج الفرنسي:

تتمثل التجربة الفرنسية في إنشاء مجالس وطنية للوقاية من الجريمة على مستوى المحافظة بلغت (650) مجلسا، يشمل كل المحافظات والولايات الفرنسية، وتضم هذه المجالس نخبة من رجال الأمن والعدل وعدد من التربويين والاجتماعيين وممثلي النوادي الشبابية وأعضاء من الجمعيات الأهلية المختلفة، بالإضافة إلى عدد من المختصين في ميادين ذات صلة بالجريمة والانحراف. وتشرف على هذه المجالس وزارة الداخلية وتقوم هذه المجالس بإعداد برامج خاصة للوقاية من الجريمة موجهة للمجتمع، مع التركيز بشكل رئيسي على الفئات المعرضة للخطر وهم الشباب العاطل عن العمل والشباب المتخلف دراسيا والمتسربين دراسيا من طلاب المرحلة المتوسطة والثانوية والأحداث خلال العطلة الصيفية. وتتبع من هذه المجالس عدد من اللجان فالبعض منها يركز بشكل رئيس على أسلوب تطوير المدن تحت مسمى برامج المدن النموذجية. (طالب، 2001)

يتضح من النموذجين السابقين أن هذه الدول ساهمت في حل مشكلة الازدواجية والتداخل في العمل عبر إيجاد ممثلين لها في كافة المناطق والمدن والمحافظات، مما يسهل من عملية التواصل ما بين الأجهزة الأمنية والمواطنين ويسهل من حل المشاكل بشكل سريع، ويمنع التداخل في العمل ما بين الأجهزة.

وتبين للباحث من عرض النماذج السابقة، أنها جميعها تعتمد على إشراك المجتمع والمواطنين في عمل الشرطة والأمن عبر برامج التوعية والإرشاد، والمجالس التابعة للشرطة والأمن من شخصيات معينة في المجتمع في كل محافظة ومنطقة، وعلى استخدام الدراسات والأبحاث في سبيل حل المشاكل الآتية، إضافة لعقد اللقاءات التشاورية مع الجهات المعنية ومع أفراد المجتمع للتباحث في المشاكل والجرائم المستجدة، ومن هذه التجارب يمكن إشراك المجتمع وتشكيل لجان محلية على غرار التجارب السابقة، ولا تتبع للأجهزة الأمنية، وتكون تبعيتها مثلا لوزارة العدل...الخ، كما يمكن التعاون والشراكة مع المجتمع لتشكيل جسم رقابي على أداء وعمل الأجهزة الأمنية، تعمل على منع تجاوزات الأفراد العاملين بالأجهزة الأمنية، حيث انه عند حدوث تجاوز لدى أي جهاز يسهل وصول معلومات عنه إلى القيادة وحل الإشكالية، وكذلك عند قيام أكثر من جهاز بالعمل بقضية واحدة لأكثر من مرة مثل الاعتقال وحسن السلوك، وكذلك يتم ضبط مسلكيات الأفراد التابعين للأجهزة الأمنية، حيث أنه سيكون في حسابهم دائما أن أي تصرف أو تجاوز سيعاقبون عليه، وكذلك هذا يمنع الازدواجية والتداخل في عمل الأجهزة في المواقع والمناطق النائية، وسيلتزم كل جهاز بالمهام التي من اختصاصه، ويمكن الاستفادة من هذه التجارب لمساعدة الأجهزة الأمنية الفلسطينية في عملها في ظل وجود الاحتلال، فمثلا هذه الهيئات المحلية تساعد في عمل الأجهزة حيث أن هناك مناطق يصعب التحرك إليها إلا بعد إجراء عملية التنسيق، ويمكن الاستفادة منها بمنع وقوع الجريمة، وكذلك تهدئة المشاكل لحين قدوم الأجهزة، ويكون العمل تكاملي وتعاوني بينهم، وكذلك يكون جسم رقابي من المجتمع وشراكته مع الأجهزة الأمنية.

7.2 طبيعة مهام الأجهزة الأمنية

أولاً: المهام الأمنية:

أ. التصدي للجرائم المخلة بأمن الدولة:

كجرائم خطف الأشخاص، أو الطائرات، أو القرصنة البحرية، أو احتجاز الرهائن، أو التفجيرات، أو الاعتداء على الشخصيات، والمنشآت الهامة في الدولة، أو جرائم التجسس على الدولة، أو توزيع المنشورات المعادية للدولة، أو بث الشائعات المغرضة، وترويج الأكاذيب المختلفة، بهدف إثارة البلبلة

والتشويه لسمعة المسؤولين فيها، ومحاولة إيجاد الوقعة بين طوائف المجتمع العرقية أو الدينية، وإثارة حقد المواطنين على الدولة خاصة في الدول التي تعاني من الانغلاق السياسي النسبي. (الشمراي، 2003)

ب. مهام الحراسة الأمنية:

وتشمل حراسة المنشآت والمباني والشخصيات الهامة في الدولة، باعتبارها أهداف للجرائم الجنائية والسياسية في نفس الوقت، وكذلك أعمال التفتيش في المطارات وسائر المنافذ في الدولة، وتأمين المؤتمرات وقاعات الاجتماعات وتفتيشها، وتنظيم الدخول وإصدار التصاريح المنظمة سواء للأشخاص أو المركبات، ويشمل ذلك أعمال الجمارك ذات الجانب التفتيشي أو الأمني كالكشف عن الممنوعات كالمخدرات، أو الأفلام الممنوعة، أو المتفجرات، أو بعض أجهزة التقنية الممنوعة بموجب التعليمات أو العملات المزيفة أو الأثرثيات المسروقة، ونحو ذلك من مهام الحراسة التي قد تمارسها أجهزة الأمن الرسمية، وقد تتولى جانب منها أجهزة الحماية الخاصة التي تسمى في بعض الدول بالأمن الصناعي أو شركات الأمن الخاصة التي يختلف حجمها ومهامها من دولة لأخرى ويكثر نشاطها في أغلب الدول الغربية.

ت. المهام الطارئة:

كحدوث الشغب، أو المظاهرات غير السلمية، أو الإضرابات المفاجئة، أو الإعتصامات الطلابية، أو العمالية، أو وقوع كوارث طبيعية مفاجئة كالزلازل أو البراكين أو الفيضانات أو العواصف الشديدة.. الخ. وإن كان هناك جهات مختصة بمباشرة أعمال الإنقاذ وإطفاء الحرائق وخلافها من غير الأجهزة الأمنية، إلا أن حدوثها يهدد أمن الدولة والأمن العام ويهيئ الفرصة للإخلال بالأمن، مما يضاعف دور الأجهزة الأمنية أثناء الأزمات ويجعل كثيرا من الدول تعلن حالة الطوارئ عند حدوث الكوارث لمواجهة الحدث والحفاظ على النظام والأمن العام ومواجهة أي تطورات يفرزها الحدث الطارئ.

ثانيا: المهام الخدمية :

وهذه المهام جزء من أعمال السلطة التنفيذية، وهي في حقيقتها أعمال أمنية في أكثر دول العالم إلا أنها أيضا تظهر في شكل خدمات تقدم لأفراد المجتمع تقتضيها حياة الناس اليومية ولا غنى عنها في أي

دولة، وتختلف من بلد لآخر حسب النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تختلف من بيئة لأخرى وأهم هذه المهام الخدمية ما يلي: (الشمراي، 2003)

1. أعمال الدفاع المدني.
2. تنظيم المرور.
3. تنظيم السفر والهجرة.
4. إصدار البطاقات الشخصية.
5. برامج التوعية.
6. تنظيم الانتخابات.

ثالثا: المهام الاجتماعية:

تقوم الأجهزة الأمنية بدور اجتماعي كبير يظهر من خلال الإجراءات التالية:

- أ. التوظيف المستمر لرجال الأمن في مختلف أجهزة الأمن وما يتبع ذلك من إنشاء معاهد وكليات للعلوم الأمنية، وبناء المدن الأمنية والحضارية، والمساهمة في تقليل نسبة البطالة في المجتمع، وتوفير الرعاية الصحية والاجتماعية لرجال الأمن وأسرههم وتعويضهم عند الوفاة أو التقاعد أو الإصابة أثناء العمل، وذلك لأهمية الدور الأمني الذي تمارسه السلطة التنفيذية والذي تسهم من خلاله في تطور وتنمية المجتمع في الدولة. (الشمراي، 2003)
- ب. تنفيذ برامج الإصلاح الاجتماعي داخل السجون، سواء في شكل توعية ومحاضرات أو كان في شكل إنشاء دروس تعليمية لإكساب نزلاء السجون مهنا. (الشمراي، 2003)
- ت. الإشراف على دور الرعاية الاجتماعية للمخالفين الأحداث أو للنساء اللاتي يقعن في الجرائم والمخالفات. (الشمراي، 2003)

رابعاً: المهام التخطيطية:

تساهم الأجهزة الأمنية في تخطيط المدن والمجمعات السكنية، سواء عن طريق مساهمات المرور أو الدفاع المدني، وكذلك تخطيط الطرق والأنفاق والجسور والحدائق العامة والمرافق الترفيهية.

وكذلك المشاركة في التخطيط الوزاري والإداري، وفي تعيين المسؤولين في الدولة عن طريق دوائر الأمن المختصة خاصة ما يتعلق بمعرفة السيرة الذاتية للوزراء والمسؤولين في الدولة، والتأكد من انتماءاتهم الفكرية والسياسية والاجتماعية.

وتشمل المهام التخطيطية المشاركة في تخطيط المصانع ووسائل السلامة وما يتعلق بصحة البيئة. وكذلك التنسيق مع الجهات ذات العلاقة في الدولة كالبديية والإسكان ووزارة الصناعة والمصانع والمعامل البحثية والطبية في الدولة.(الشمراي، 2003)

خامساً: المهام العلمية والفكرية:

وتشمل إنشاء المراكز العلمية المتخصصة كالمعاهد والكليات والمستشفيات الأمنية ومراكز البحث العلمي ومراكز نشر الثقافة الأمنية، ومن ثم المساهمة في البناء الحضاري والثقافي والعلمي في الدولة، فضلا عن دور المراكز الأمنية في تطور الفكر الإداري لما تتطلبه العملية الأمنية من دقة التنفيذ والالتزام بالمواعيد وما تبتثه من روح المواطنة والإخلاص والتضحيات وكل ذلك من أسس وقواعد علم الإدارة. فضلا عن عقد الندوات والمؤتمرات العلمية وتعزيز التعاون الدولي والإقليمي بين الدول. (الشمراي، 2003)

ويرى الباحث انه تم إصدار قانون الخدمة في قوى الأمن عام 2005، ولم يتم إصدار لوائح تنفيذية لاحقة تفسر هذا القانون، والقانون لم يوضح صلاحيات ومهام كل جهاز حتى لو بخطوط عريضة لاشتقاق قوانين تفصل عمل كل جهاز، ومن ثم عمل لوائح تنفيذية توضح وتفسر المهمات المطلوبة منهم بدون أي تداخل وازدواجية في العمل، وهذا أعطى مجالاً للاجتهاد والعمل بالمعرفة والتخمين الشخصي بصلاحيات عمل كل جهاز باستثناء المخابرات العامة، رغم أن هناك مواد قانونية تعنى بالأمن الداخلي غير واضحة

وتعطيهم مجال للتداخل بين صلاحياتهم وصلاحيات الأمن الوقائي، أما بقية الأجهزة فهي تعمل بدون قوانين تحدد عملها والمهام المطلوبة منها.

8.2 الأجهزة الأمنية الفلسطينية

مع نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994م، واستلامها لمهامها الأمنية في الضفة الغربية وقطاع غزة، تم إنشاء الأجهزة الأمنية الفلسطينية التالية: (أبو عرام، 2010)

1. الأمن الوطني الفلسطيني.
2. الشرطة المدنية.
3. المخابرات العامة.
4. الأمن الوقائي.
5. الأمن الرئاسي.
6. الدفاع المدني.
7. الاستخبارات العسكرية.
8. قوات البحرية.

وتقتصر هذه الدراسة على جهازي الأمن الوقائي والمخابرات العامة، وفيما يلي عرض لهذين الجهازين:

1.8.2 جهاز المخابرات الفلسطيني:

1.1.8.2 نبذة عن جهاز المخابرات الفلسطيني:

عند قيام السلطة الوطنية الفلسطينية كانت الأجهزة الأمنية الممارسة لنشاطات المخابرات داخل منظمة التحرير الفلسطينية تقوم بعملها وواجبها وإجراءاتها كما أي جهاز مخابراتي في العالم، حيث أسس تلك المؤسسة (صلاح خلف - الأمن الموحد) - (هايل عبد الحميد - الأمن المركزي). وقد تم العمل بشكل لا يتناقض أبدا في العمل أو يتضارب نحو حماية النظام الفلسطيني والمواطن الفلسطيني أينما وجد، وحفاظا على المشروع الوطني.

وبعد قيام السلطة الوطنية وتأسيس جهاز المخابرات العامة الفلسطينية من كوادر الجهاز السابق ومن داخل الوطن (حتى من تنظيمات رفضت أوصلو علنا) وترأس المخابرات نواب القادة وتلاميذهم فكان التوجه احترام المواطن الفلسطيني، ولم يكن ذلك شعارا بل هدف سعت إليه كافة رؤساء المخابرات منذ قيام السلطة وعناصره، قولا وعملا نحو حماية المشروع الوطني والمساهمة في تأسيس نواة الدولة الفلسطينية المستقلة. وباختصار شديد هنا فان الخصوم والأعداء يعرفوا تماما كيف تعاملت وتتعامل معهم المخابرات كجهاز مهني ووطني داخل الأراضي الفلسطينية، فما كان ولا يزال ما يهم هذا الجهاز هي المعلومة التي تحافظ على الأمن القومي بكافة عناصره ومكوناته.

ترأس جهاز المخابرات العامة منذ تأسيسه إلى الآن رجال شهد لهم بالكفاءة والوطنية وهم ترتيبا:

- اللواء أمين الهندي.
- اللواء طارق أبو رجب.
- اللواء توفيق الطيراوي.
- اللواء محمد ذيب منصور (قائم بأعمال رئيس المخابرات العامة).
- اللواء ماجد فرج.

أن بناء مؤسسة أمنية فلسطينية كان في مقدمة المهام التي حرصت السلطة الوطنية الفلسطينية على القيام به، وهو الأمر الذي سمحت به الاتفاقيات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي، واعتبر ذلك شرطا أساسيا لتنفيذ المرحلة الانتقالية، انطلاقا من الأولوية التي منحها إسرائيل لموضوع الأمن، حيث برز بعد ذلك مصطلح الأجهزة الأمنية الفلسطينية ليرادف مصطلح قوى الأمن في أي دولة ذات سيادة. (أبو عرام، 2010)

المخابرات العامة هي هيئة أمنية نظامية تتبع الرئيس، وتؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها وفقا لأحكام القانون برئاسة رئيسها وتحت قيادته، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة. وتتولى المخابرات اتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من أية أعمال تعرض أمن فلسطين وسلامتها للخطر. واتخاذ الإجراءات اللازمة ضد مرتكبيها وفقا لأحكام القانون، والكشف عن الأخطار الخارجية التي من شأنها المساس بالأمن القومي الفلسطيني في مجالات التجسس والتأمر والتخريب، أو أية أعمال أخرى تهدد وحدة الوطن وأمنه واستقلاله ومقدراته. (الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2010)

ويعين رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رئيس المخابرات بدرجة وزير، ويكون رئيس المخابرات مسئولاً أمام الرئيس أو من يفوضه على المحافظة على سرية نشاط المخابرات والمعلومات، ووسائل الحصول عليها ومصادرها، ولا يجوز الاطلاع على تحريات المخابرات أو معلوماتها إلا بإذن خاص من الرئيس أو من يفوضه. (الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2010)

كذلك يبلغ رئيس المخابرات الرئيس أو من يفوضه عن كل المسائل ذات الطبيعة الهامة أو المستعجلة، ويعتبر منتسبها من أفراد قوى الأمن الفلسطيني. وللمخابرات الحق في جمع المعلومات في الاختصاصات التي اقراها القانون وطلبها من أجهزة السلطة وغيرها بدون معارضة. ولرئيس المخابرات الطلب من النائب العام. وفقاً للقانون حق استصدار القرارات القانونية لمنع سفر الأجانب من البلاد واليها، ومنع المواطنين من السفر لدواعي الأمن القومي، كما يكون للمخابرات في سبيل المباشرة اختصاصاتها المقررة بموجب القانون سلطة الرقابة والتحري بالوسائل الفنية والمهنية المختلفة وفقاً للقانون، وللمخابرات على سبيل اختصاصها المقررة بموجب القانون صفة الضابطة القضائية. (الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2010)

وتدير المخابرات العديد من مراكز الاحتجاز والتوقيف في مقراتها المنتشرة في الضفة، ومن الناحية العملية تمارس المخابرات اعتقال الأشخاص المشتبه بهم واحتجازهم وتقوم بالتحقيقات الجنائية في التهم التي توجهها لاحقاً النيابة العسكرية أمام المحاكم العسكرية. (الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2010)، وبناء على المادة (12) من قانون المخابرات العامة " يكون للمخابرات العامة في سبيل مباشرة اختصاصاتها المقررة بموجب هذا القانون صفة الضبطية القضائية"، ووفقاً للمادة (14) من قانون المخابرات العامة نصت على أن "من حق المخابرات العامة إجراء تحقيق أولي في الوقائع المنسوبة للشخص" ولم ينص القانون على قدرتها تحويل الموقوفين أمام المحاكم العسكرية من خلال النيابة العسكرية وهم مواطنين مدنيين أم إلى النيابة المدنية من أجل المثل أمام المحاكم القضائية.

ومن هنا يرى الباحث انه يجب إعادة تعديل مواد قانون المخابرات العامة وإضافة المواد القانونية اللازمة بما يتلاءم مع الدور المطلوب من الأجهزة، وكذلك يجب العمل على انجاز اللوائح التنفيذية لتفسير جميع القوانين لكي تفيد بالعمل المطلوب وفق القانون.

2.1.8.2 الهدف من أجهزة المخابرات:

تقوم أجهزة المخابرات بتنفيذ الأمور التالية:

- توفير التحليلات اللازمة في المجالات التي تتعلق بالأمن القومي.
- توفير التحذيرات المبكرة حول الأزمات التي تهدد الأمن القومي.
- المساهمة في إدارة الأزمات القومية والدولية من خلال المساعدة على الكشف عن نوايا الجهات المعادية القائمة أو المحتملة.
- توفير المعلومات الضرورية لوضع الخطط الدفاعية والعمليات العسكرية.
- حماية الأسرار وذلك فيما يتعلق بكل من مصادرها والأنشطة الخاصة بالحصول عليها، بالإضافة إلى الأسرار المتعلقة بأجهزة الدولة الأخرى.
- وقد تعمل أجهزة المخابرات بشكل سري يهدف إلى التأثير في نتائج الأحداث وذلك بما يعود بالنفع على المصالح القومية. (مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، آذار/ مارس 2006)

3.1.8.2 مهام المخابرات الفلسطينية وصلاحياتها وأعمالها:

توفر أجهزة المخابرات في أية دولة أكبر درع أمني في الدولة، وتعمل دائما في الظل وتعمل علي تطوير أدواتها وأساليب اختراق العدو للحصول علي المعلومات الحيوية التي تدعم احتفاظ الدول بوجودها وتأمين مصالحها القومية في الخارج وتشمل على الآتي:

1. المساهمة الفعالة في صناعة القرار السياسي الخارجي وفقا للرؤية الإستراتيجية التي تحدد أولويات العمل ودوائر الاهتمام الرئيسية.
2. يتم ذلك من خلال سلسلة من العمليات المنظمة تبدأ بتحديد الأولويات، وتوزيع الإمكانيات المتاحة وجمع وتحليل المعلومات، وإعداد تقديرات المواقف الإستراتيجية فيما يخص المصالح العليا للدولة وطرح البدائل والمشاركة في التنفيذ.
3. حماية الدولة من أي هجوم إرهابي قد يستهدف موقعا أو أشخاصا في الداخل أو أي من نقاط تواجدتها ومصالحها القومية في الدول الأخرى.
4. مقاومة عمليات التجسس التي تشنها وكالات مخابرات أجنبية بغض النظر عن طبيعة العلاقات السياسية (علاقات صداقة أم صدام) مع الدولة التي تنتمي إليها هذه الأجهزة، وهو ما يعرف بالمخابرات المضادة.

5. توفير الحماية الضرورية ضد الجرائم الإلكترونية والجرائم التكنولوجية، وكافة صور الجريمة المنظمة المدفوعة من الخارج مثل غسل الأموال، وجرائم الرشوة والفساد الاقتصادي والثقافي. (المحجوب، 2013)

وعلى المستوى الفلسطيني تتمثل مهام جهاز المخابرات الفلسطينية بما يلي:

1. تقوم المخابرات الجهة المكلفة رسمياً بممارسة الأنشطة والمهام الأمنية خارج الحدود الجغرافية لفلسطين.
2. تمارس المخابرات مهام أمنية محددة داخل الحدود الجغرافية لدولة فلسطين، لاستكمال الإجراءات والنشاطات التي بدأت بها خارج الحدود.
3. تتولى المخابرات اتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من أية أعمال تعرض أمن فلسطين وسلامتها للخطر واتخاذ الإجراءات اللازمة ضد مرتكبيها وفقاً لأحكام القانون.
4. كما تتولى الكشف عن الأخطار الخارجية التي من شأنها المساس بالأمن القومي الفلسطيني في مجالات التجسس والتأمر والتخريب أو أية أعمال أخرى تهدد وحدة الوطن وأمنه واستقلاله ومقدراته.
5. ولها أن تمارس التعاون المشترك مع أجهزة الدول الصديقة المشابهة لمكافحة أية أعمال تهدد السلم والأمن المشترك، أو أي من مجالات الأمن الخارجي شريطة المعاملة بالمثل.
6. يكون للمخابرات في سبيل مباشرة اختصاصاتها بموجب قانون المخابرات هذا صفة الضبطية القضائية. (قانون المخابرات الفلسطينية لعام 2005)

وقد أشارت المادة العاشرة من قانون المخابرات العامة إلى أن أعمال المخابرات وصلاحياتها ومهامها التي تنطبق عليها البنود السابقة (3) و (4) و (5) أعلاه التصدي والكشف عن أي من الأمور التالية: (الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2010)

- أ. التخابر مع دولة أجنبية على القيام بعمل عدواني ضد فلسطين.
- ب. الالتحاق بخدمة جيش أجنبي في حالة حرب مع فلسطين.
- ت. تسليم أو المساعدة في تسليم دول أجنبية سراً من أسرار الدفاع عن فلسطين في النواحي العسكرية أو السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية.

- ث. أي فعل عمدي يتسبب في موت أو أحداث إصابة جسدية جسيمة أو فقدان حرية أي من ملوك ورؤساء الدول وزوجاتهم وأولياء العهد أو نواب رؤساء الدول أو رؤساء الحكومات أو الوزراء أو الأشخاص القائمين بمسؤوليات عامة أو من ذوي المناصب العامة إذا وجهت هذه الأفعال إليهم بصفاتهم هذه، أو السفراء أو الدبلوماسيون المعتمدون لدى دولة فلسطين.
- ج. التخريب المتعمد أو إتلاف الممتلكات العامة أو الخاصة لأغراض عامة، والمتعلقة أو الخاضعة لسلطات دولة تربطها بفلسطين علاقات دبلوماسية أو علاقات صداقة.
- ح. تصنيع أسلحة أو متفجرات أو أية مواد ضارة أو حيازتها بقصد ارتكاب أي من الأفعال السابقة في أية دولة من الدول.
- خ. كل فعل من أفعال العنف أو التهديد أيا كانت بواعثه أو أغراضه، يقع تنفيذا لمشروع إجرامي فردي أو جماعي ويهدف إلى إلقاء الرعب بين الناس أو ترويعهم بإيذائهم أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو أمنهم للخطر أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بأحد المرافق أو الأملاك العامة أو احتلالها أو الاستيلاء عليها أو تسريب الأراضي أو تعريض احد الموارد الوطنية للخطر.

ويرى الباحث انه تم إصدار قانون المخابرات العامة عام 2005 بعد إصدار قانون الخدمة في قوى الأمن، والذي لا يحتوي على مهمات الأجهزة الأمنية، وتم عمل مواد متعلقة بالأمن الخارجي (والذي يعتبر من اختصاص هذا الجهاز)، وما يتبعه من الداخل، وفي ظل عدم وجود مواد في قانون الخدمة في قوى الأمن توضح عمل الأجهزة الأمنية الأخرى، وكذلك عدم وجود قوانين للأجهزة الأمنية الأخرى ليحدد صلاحياتهم عملهم فقط.

2.8.2 جهاز الأمن الوقائي:

1.2.8.2 نبذة عن جهاز الأمن الوقائي:

وهو جهاز المخابرات الداخلي التابع للسلطة الوطنية الفلسطينية، يتميز عمله بالسرية ومهامه استخباراتية داخلية تشمل الجرائم الداخلية في عدة مجالات منها مكافحة التجسس، ومكافحة الإرهاب، والأمن السياسي، وحماية مؤسسات السلطة الفلسطينية من الاعتداءات الخارجية والداخلية. وله سجون للتحقيق بهدف الكشف عن الجرائم المتعلقة بالأمن الداخلي المحتملة قبل حدوثها، ومن هنا جاء تسميته بالوقائي.

ولعب الأمن الوقائي الدور الأكبر في حفظ النظام الداخلي لمناطق السلطة الفلسطينية وخاصة بعد قيام حركة حماس بالسيطرة على قطاع غزة.

يوصف بأنه أكثر الأجهزة الأمنية تنظيماً والأحكام بناءً. وهو مكلف بالأمن الداخلي أي أمن الأراضي التي تقع تحت حوزته، وما يعنيه ذلك من بسط النظام في الشارع الفلسطيني وإلقاء القبض على العملاء والجواسيس.

نشأ جهاز الأمن الوقائي منذ بداية عهد السلطة الفلسطينية، وظل يمارس عمله جهازاً مستقلاً قائماً بذاته، دون وجود قانون ينظم شؤون الجهاز وعمله لفترة طويلة، في العام 2002 الحق الجهاز بوزارة الداخلية، بموجب مرسوم رئاسي، وفي العام 2005 تعزز ذلك بصدور قانون الخدمة في قوى الأمن لسنة 2005. (ملحم والبرغوثي، 2009)

وفي العام 2007 اصدر الرئيس الفلسطيني قراراً بقانون بشأن الأمن الوقائي رقم (11) لسنة 2007، واعتبر هذا القرار بقانون بمنزلة المرجعية القانونية لتنظيم الجهاز وعمله، حيث نص على اعتبار الجهاز إدارة عامة أمنية نظامية، ضمن قوى الأمن الداخلي، التي تتبع وزارة الداخلية، وتعمل في مجال الأمن، وتضمن مهام الجهاز ومنحه صفة الضبط القضائي، واعتبر مراكز التوقيف التابعة له قانونية. (ملحم والبرغوثي، 2009)

أما قيادات الأمن الوقائي الفلسطيني فكانت على التوالي:

- محمد دحلان في قطاع غزة في الفترة (1994-2002).
- يوسف عيسى (غزة) لغاية سيطرة حماس على قطاع غزة.
- جبريل الرجوب (الضفة الغربية) 1994 - 2002.
- رشيد أبو شباك (الضفة الغربية وقطاع غزة) من 2006 - 2007.
- زياد هب الريح (الضفة الغربية وفيما بعد الضفة وغزة) لغاية وقت إجراء هذه الدراسة.

2.2.8.2 صلاحيات الأمن الوقائي:

يحدد القرار بقانون الأمن الوقائي لعام 2007 مهام الأمن الوقائي على النحو التالي: بما لا يتعارض مع القوانين السارية تعتبر الإدارة العامة للأمن الوقائي الجهة المكلفة بما يلي:

- أ. متابعة الجرائم الواقعة على امن الدولة الداخلي.
- ب. متابعة الجرائم التي تهدد الأمن الداخلي للسلطة الوطنية والواقعة عليها، والعمل على منع وقوعها.
- ت. الكشف عن الجرائم التي قد تستهدف المؤسسات العامة والعاملين فيها.

وقد أعطي القرار بقانون جهاز الأمن الوقائي صفة الضابطة القضائية. كما جاء القرار بقانون مختصراً في حماية الأمن الداخلي للسلطة الوطنية الفلسطينية. يذكر انه من ناحية الممارسة العملية، فإن القائمين على إدارة الجهاز يحددون صلاحياته في متابعة كافة القضايا، التي تضر بأمن السلطة الوطنية الداخلي، وحماية الاقتصاد الفلسطيني، وحماية امن مؤسسات السلطة الوطنية. (ملحم والبرغوثي، 2009)

3.2.8.2 وظيفة جهاز الأمن الوقائي:

استند جهاز الأمن الوقائي وظيفته الأمنية إلى الشعار التالي "أرى وسمع لاحمي واردع"، وتركزت وظيفته في جمع المعلومات في كافة الميادين والمجالات والأنشطة لانجاز المهام التالية: (أبو عرام، 2004)

1. جمع المعلومات اللازمة للجهات السياسية للاسترشاد بها في اتخاذ القرار .
2. جمع المعلومات اللازمة لاتخاذ التدابير الوقائية لأحداث واعتداءات وجرائم محتملة واتخاذ إجراءات بغية منعها.
3. جمع المعلومات اللازمة لكشف الأعمال الإجرامية والعمل على اتخاذ الإجراءات الجزائية بحق مرتكبيها.

ويرى الباحث انه تم إصدار قانون الأمن الوقائي عام 2007 بعد إصدار قانون الخدمة في قوى الأمن عام 2005، والذي لا يحتوي على مهمات الأجهزة الأمنية، وتم عمل مواد متعلقة بعمل الأجهزة وبدون تفصيل توضيحي للمهمات المطلوبة منهم بشكل دقيق، مما أدى إلى تداخل في صلاحيات الأمن الوقائي

مع صلاحيات المخابرات العامة، والذي أيضا كان من المفروض إعادة النظر بصلاحياته وتحديدها على الصعيد الداخلي، وكذلك عدم وجود قوانين للأجهزة الأمنية الأخرى ليحدد صلاحياتهم ومنها الشرطة أيضا، حيث تتداخل مع عمل الأمن الوقائي لعدم وجود قانون لها، وكذلك يتم التداخل مع عمل الاستخبارات العسكرية أيضا لعدم وجود قانون يحدد المهمات المطلوبة منها.

9.2 إشكالية تداخل الصلاحيات في عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية

نظرا لعدم وجود مواد قانونية رسمية في قانون الخدمة في قوى الأمن يفصل ويحدد صلاحيات الأجهزة الأمنية الفلسطينية، ولم يتم انجاز سوى قانون المخابرات العامة، وجميع القوانين بحاجة إلى لوائح تنفيذية تفصل عملها بدقة وبدون أي لبس أو تداخل، لكي لا تحدث ازدواجية وتداخل في العمل سواء داخل الجهاز أو بين الأجهزة. وفي الأجهزة الأمنية الفلسطينية لا يمكن التمييز في القضايا أنها من اختصاص المخابرات أو الوقائي أو الشرطة إلا من خلال المعرفة الشخصية أو التهمة المنسوبة للشخص ومكان المحاكمة عليها، فمثلا المخدرات هي من اختصاص مكافحة المخدرات في الشرطة ولكن هناك قضايا لا يمكن الفصل فيها بين الأجهزة مثل الأمن السياسي هل هي اختصاص الأمن الوقائي أم المخابرات، وعمل تخريبي في مؤسسة هل هي اختصاص الأمن الوقائي أم الشرطة...الخ، إلا بوجود قانون لقوى الأمن يفصل ويحدد صلاحيات كل جهاز لكي لا يحدث تداخل وازدواجية في عمل الأجهزة.

وشكلت ظاهرة تعدد الأجهزة وعدم وضوح صلاحيات كلا منها، وغياب قيادة مؤسساتية تشكل مرجعية لها، بالتوافق مع غياب قانون واضح منظم لإعمالها، واستمرار بقاء نفس الأشخاص على قمة هرم كل منها، كل ذلك ساهم في تحويل هذه الأجهزة إلى إقطاعات لمسؤوليها ومركز نفوذ لقادتها، حيث لم يعد واضحا دورها ومبرر وجودها أمام عدد واسع من المواطنين، مما أفقدها مصداقيتها على ضوء هذه الحقيقة وهدد السلم الاجتماعي في غياب الشعور بالأمن والأمان بالرغم من الكلفة المالية التي كان يدفعها المجتمع لتغطية نفقات هذه الأجهزة. (الشعبي، 2009)

من اجل تقييم واقع صلاحيات قوى الأمن لا بد من التمييز بين فترتين هما: ما قبل عام 2005، وما بعد عام 2005، فقبل عام 2005، فيما عدا مديرية الدفاع المدني، لم يكن ثمة تنظيم لصلاحيات القوى الأمنية الفلسطينية من خلال تشريعات. وكانت تحدد صلاحيات القوى الأمنية التي وصل عددها في التسعينيات إلى (17) جهازا أمنيا، بموجب تعليمات تصدر عن قادتها الميدانيين، وبموجب ما يراه القادة

انه من صميم عمل القوى التي ينتمون إليها، أدى غياب التحديد لصلاحيات القوى الأمنية من خلال التشريعات، وغياب التنسيق بين تلك القوى، لعدم مأسسة المرجعيتين الأمنية والسياسية، بشكل سليم، أدى إلى تداخل خطير في عمل القوى الأمنية الفلسطينية، وخلق نوعا من التنافس بين تلك القوى لإرضاء المستوى السياسي، فعلى سبيل المثال كان المواطن يعتقل في جهاز معين، ومن ثم يعاد اعتقاله في جهاز آخر بخصوص التهمة ذاتها، أدى هذا الواقع إلى انتهاكات لحقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وانعدام الثقة بالقوى الأمنية من قبل المواطنين، وإهدار لطاقات وإمكانيات قوى الأمن الفلسطينية. (ملحم والبرغوثي، 2009)

أما بعد العام 2005، فقد تم فعلا توحيد بعض الأجهزة الأمنية ودمجها، وقد أسهم ذلك في الحد من تداخل الصلاحيات بين الأجهزة الأمنية، غير أن التطور المهم جاء في عام 2005 عندما صدر قانون الخدمة في قوى الأمن وقانون المخابرات العامة، ولاحقا القرار بشأن الأمن الوقائي، ويمكن القول انه أصبح هناك إدراك اكبر من قبل الأمن لأهمية تداخل الصلاحيات من ناحية أخرى، على الرغم من أن بعض القوانين التي صدرت في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية قد أسهمت في توضيح صلاحيات كل جهاز على حدا، إلا أن التداخل في الصلاحيات ما زال قائما، كما أن التنافس بين تلك الأجهزة ما زال قائما، وان كان بشكل اقل مما كان قبل عام 2005، ويمكن أرجاء سبب التداخل في الصلاحيات إلى ما يلي: (ملحم والبرغوثي، 2009)

1. غموض بعض أحكام قانوني المخابرات العامة والأمن الوقائي أتاح الفرصة أمام تفسيرات واسعة للصلاحيات. فعلى سبيل المثال، من غير الواضح حدود الامتداد الداخلي لعمل جهاز المخابرات العامة، فبعض الدول تمنح صلاحية متابعة تلك الجرائم أو المخالفات لقوى الأمن الداخلي. لذلك فانه من خلال رؤية الواقع العملي فانه يوجد تداخل بين عمل المخابرات العامة وقوى أخرى أهمها الشرطة المدنية، والأمن الوقائي، والاستخبارات العسكرية.
2. غياب تفعيل بعض القوانين، والتعدي على الصلاحيات، فعلى الرغم من غياب تشريع ينظم عمل الشرطة الفلسطينية، إلا أن العديد من مهامها قد وردت في تشريعات فلسطينية أخرى، مثل قانون أصول المحاكمات الجزائية لسنة 2001، وقانون التنفيذ لسنة 2005. وعلى الرغم من وضوح الإطار القانوني لعمل الشرطة في ضوء تلك القوانين، فإن قوى الأمن تتعدى على صلاحيات الشرطة المدنية.
3. غياب التنسيق بين الأجهزة الأمنية، بسبب غياب مأسسة المرجعية الأمنية بين القوى الأمنية من جهة، والمستوى السياسي من جهة أخرى.

4. على الرغم من توحيد بعض القوى الأمنية ودمجها في ثلاثة إلا أن كل مديرية تعمل بشكل مستقل تماما وسبب ذلك ضعف الإدارة والتحكم.

10.2 أسباب ازدواجية العمل في المؤسسات الحكومية الفلسطينية (المدنية والعسكرية)

في ظل خصوصية الوضع الفلسطيني تحت الاحتلال الإسرائيلي، وكون السلطة الوطنية الفلسطينية حديثة النشأة، ولم تصل بعد إلى مرحلة الدولانية، فإن المؤسسات الحكومية بشقيها المدني والأمني تعاني من حالة من العشوائية في العمل في بعض الجوانب، فمثلا في مجال توظيف الأسرى الفلسطينيين الذين يخرجون من السجون الإسرائيلية يتم توظيفهم في هذه المؤسسات ويتم إعطائهم الرتبة الوظيفية حسب عدد السنوات التي قضاها في الأسر، كما انه في ظل غياب التنمية المستدامة وعدم وجود منشأة صناعية تستوعب العاملين فان مؤسسات السلطة الوطنية تعاني من البطالة المقنعة وغيرها من المشاكل الإدارية الأخرى، كما انه في الكثير من الأحيان يتم اختيار الكادر الوظيفي بناء على الانتماء الحزبي، وهناك العديد من الجوانب الأخرى التي تسبب الازدواجية في عمل المؤسسات الفلسطينية، مع العلم بان هناك تشابه كامل ما بين المؤسسة المدنية والمؤسسة الأمنية في ظروف العمل والياتة وتعاني من الازدواجية في العمل. وفيما يلي عرض لأسباب الازدواجية في العمل في المؤسسات الفلسطينية بشقيها المدني والأمني:

1.10.2 تداخل الصلاحيات بسبب ازدواجية التشريعات:

يوجد في الضفة الغربية وقطاع غزة نظامين قانونيين مختلفين، فقد استمر العمل في الضفة الغربية بالتشريعات الأردنية التي كانت سارية قبل الخامس من حزيران عام 1967، والتي تختلف عن تلك التي ظلت سارية في قطاع غزة. وعندما تأسست السلطة الوطنية الفلسطينية وأنشئت الوزارات أسهم الاختلاف القائم في النظام القانوني في وقوع تنازع الصلاحيات بين بعض الوزارات. (كايد، 1999)

2.10.2 غياب قانون أساسي للأمن:

كما تم استنساخ معظم أحكام التشريعات النازمة لعمل الأجهزة من التشريعات العربية وبخاصة المصرية والأردنية، والتي في معظمها تتبنى مجموعة استراتيجيات متشابهة مثل إستراتيجية إنشاء أجهزة متعددة

متنافسة. وتعرف هذا الأجهزة بالنقص في الخبرة والمهنية، وكذلك عدم إخضاعها للمساءلة من البرلمانات، وأحيانا عدم إخضاعها للمستوى السياسي، ويشكل خاص أجهزة الجيش والمخابرات والقوات الخاصة بالرئيس أو الملك، بالإضافة إلى إستراتيجية بناء ولائها ودورها في حماية النظام وليس القانون والنظام العام وخدمة المواطن. وبالرغم أن المؤسسة الأمنية الفلسطينية لم تكن تستند إلى قانون ينظم أداءها حتى عام 2000، إلا أن عددا من القوانين تم تبنيها، ومنها: (الشعبي، 2012)

1. قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005، ويتعلق بالأحكام الخاصة بالتعيين والترقية والتقييم والندب والنقل والإجازات...الخ.
2. قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني والتعديلات اللاحق عليه لسنة 2004.
3. قانون المخابرات العامة لعام 2005.
4. قانون الدفاع المدني لسنة 1998.
5. مرسوم بقانون للأمن الوقائي لعام 2007.

2.10.3 تداخل الصلاحيات بسبب غموض المسؤوليات:

برزت خلال الفترة الماضية من عمر السلطة الفلسطينية الممتدة وحتى وقت إجراء الدراسة بعض القضايا التي ترتبط بعمل بعض الوزارات والمؤسسات العامة. ولقد أثرت بعض تلك القضايا أثناء دراستها ومناقشتها تساؤلات هامة حول صلاحيات تلك الوزارات والمؤسسات العامة، بل وأحيانا حول جدوى وجودها أصلا. (كايد، 1999)

ويرى الباحث أن تداخل عمل الأجهزة الأمنية سببه الأساسي هو عدم وجود مواد تحدد صلاحيات كل جهاز في قانون الخدمة في قوى الأمن الذي تم إقراره عام 2005، وكذلك عدم وجود لوائح تنفيذية له، ووجود شواغر هامة منها مدير الأمن الداخلي، وغياب الجانب الأمني المتكامل في وزارة الداخلية الذي يعنى بالأجهزة التابعة للوزارة (الشرطة، الدفاع المدني، الأمن الوقائي)، هذا كله أدى إلى تداخل في الصلاحيات، لأنه يجب إعادة النظر بالقوانين الموجودة سواء قانون الخدمة في قوى الأمن أو قانون المخابرات العامة أو قانون الوقائي، وتكون لجنة مختصة تحدد وتضع مواد القوانين جميعها، ويمكن الاستفادة من التجارب العالمية المشابهة، وكذلك يمكن الاستعانة بأخصائيين قانونيين دوليين متخصصين لانجاز قوانين تحدد عمل وصلاحيات الأجهزة، وتبتعد عن الاجتهاد الشخصي في العمل، لأنه يجب

العمل ضمن ومن خلال القوانين حيث أنها تحمي وتنصف المواطن، وكذلك تحمي وتنصف رجل الأمن لأنه يعمل ويطبق القوانين.

4.10.2 التضخم الوظيفي:

يقصد بالتضخم الوظيفي ارتفاع عدد العاملين في مؤسسة ما ارتفاعا ضخما لا يتناسب مع حجم العمل المطلوب، مما يقلل من قيمة الدور الذي يقوم به كل عامل منهم، ويضعف من أهمية العمل نفسه. ويظهر ذلك بصورة عامة في توظيف عدة أشخاص لمهام وظيفة واحدة ليست بحاجة إلى ذلك العدد من الأشخاص، وهو أمر يؤدي إلى عدم وجود وصف وظيفي للعاملين أو تضارب بين الوصف الوظيفي لهم.

وارتفع عدد العاملين في الجهاز الحكومي للسلطة الفلسطينية خلال السنوات الأخيرة إلى مائة ألف موظف، تلتهم في الأجهزة الأمنية. وقد عزا وزير العدل هذا الرقم إلى الوضع الاقتصادي الفلسطيني، كما أشار إلى أن ذلك نابع من الحاجة لتعويض بعض القطاعات المحتاجة، وهذا ما يسمى بـ"توظيف الاستيعاب". (كايد، 1999)

يشير الواقع إلى الأسباب الحقيقية التي تقف وراء هذا الوضع، والتي أكد عليها التقرير السنوي الثالث للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. فأغلب الوزارات لا تتصرف دائما وفقا لاعتبارات الصالح العام في لجوئها إلى التوظيف، إذ يوجد مبالغة في إنشاء الوظائف العامة لإتاحة الفرصة للتوظيف والحصول على الترقيات لاعتبارات سياسية أو حزبية أو فئوية، كما أن أغلب الوظائف لا يتم الإعلان عنها أو لا تخضع لوسائل التنافس الحر تحقيقا لمبدأ تكافؤ الفرص. ويتخذ التضخم الوظيفي في الجهاز الحكومي للسلطة الفلسطينية مظاهر عديدة أهمها تعدد الوظائف العليا، وكثرة عدد شاغليها، وكثرة المستشارين، وتوظيف أشخاص على كادر معين يفرزون في نفس الوقت للقيام بالعمل في كادر آخر مختلف تماما.

كما شكل التضخم العددي وقلة الخبرة بالإضافة إلى التداخل في المهام والصلاحيات ابرز سمات الأجهزة الأمنية. وقد بدا ذلك واضحا، خصوصا عندما بدأت الأجهزة الأخرى، مثل جهاز الاستخبارات الفلسطينية، والأمن الوقائي، والاستخبارات العسكرية، ووحدات البحرية، والقوات الخاصة تقوم بالمهام الأساسية الموكلة للشرطة مثل الاعتقال والتحقيق. إضافة إلى ذلك، فإن فاتورة رواتب العاملين في الأجهزة واحتياجاتهم وصلت في بعض السنوات ما يقارب 40% من مجموع النفقات العامة، حيث تشكل نسبة الرواتب 90%،

وهي تحسم من الموازنة التي تعتمد كلية على المساعدات الخارجية من المانحين. وإن كادر المؤسسة الأمنية إنما يقدم ولاءه الخاص للقائد المشرف عليه. وبالمقابل فإن هذا الولاء يؤمن مصدر رزق إضافيا أو حماية شخصية أو غطاء وشرعية لبعض الناشطين في المجموعات المسلحة المحلية. (الشعبي، 2012)

أما بخصوص الرتب والترفيعات، فإنها تستند على مكانة القائد داخل مجموعته، وخاصة في أجهزة المخابرات والأمن الوقائي أو الاستخبارات العسكرية. وعلى الضد من ذلك فإن عناصر جهاز الشرطة لديهم رتب أدنى ورواتب أدنى وامتيازات أقل، وهم غالبا ما يأتون من المناطق الريفية الفقيرة، مما أدى إلى نشوء أجهزة ذات امتيازات خاصة لمسؤوليها وعناصرها (المخابرات، الأمن الوقائي، الحرس الخاص، الاستخبارات العسكرية) في حين أن من منتسبي الشرطة الأدنى رتبة لا يتمتعون بنفس الامتيازات. (الشعبي، 2012)

2.10.5 تعدد الوظائف العليا وكثرة عدد شاغليها:

هناك تعدد ملحوظ في الوظائف العليا للجهاز الحكومي للسلطة الوطنية الفلسطينية، فهناك وظيفة وكيل الوزارة، والوكيل المساعد للوزارة، ومدير C، ومدير B، ومدير A، ومدير عام، ومساعد مدير عام، ومدير، ويؤدي هذا إلى طول السلسلة الإدارية. ويشغل هذه المستويات الإدارية في الجهاز الحكومي مئات الموظفين. وبشكل خاص يبرز من بين هؤلاء المدراء العامون، إذ أن عددهم يصل إلى 1200 مدير عام تقريبا، وهو رقم كبير جدا بالنظر إلى المهمات والوظائف التي يقومون بها وعدد الموظفين ما دون وظيفة مدير، ومقارنة بالوضع السائد لدى دول العالم. فمن المتعارف عليه في معظم الدول أن الوزارة الواحدة يدير شؤونها مدير عام واحد، بينما نجد في الجهاز الحكومي الفلسطيني أن هناك عشرات من المدراء العامين في الوزارة الواحدة، وهذا ينطبق على عدد من الوزارات. فعلى سبيل المثال يوجد أكثر من 40 مديرا عاما في وزارة الصحة، كما أن 40% تقريبا من موظفي وزارة الرياضة والشباب هم من درجة مدير فما فوق. ولا يقتصر هذا الأمر على الوزارات، فيلاحظ أنه تم تعيين العديد من المدراء العامين في أمانة الرئاسة دون تحديد وصف وظيفي لهم. (كايد، 1999)

2.10.6 الترهل الإداري:

تصاب المرافق العامة أحيانا بترهل إداري، والذي يمثل حالة من الهلامية في بنيتها والتشابك غير الفاعل الذي يطغى على هيكلها التنظيمية. وتعاني المرافق العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية من ترهل إداري

يتخذ مظاهر مختلفة، ففي العديد من الوزارات والمؤسسات والأجهزة هناك مراكز قوى تتجاذب الصلاحيات فيما بينها. كما أن هناك انقسام في الجهاز الإداري، وفي حالات أخرى لا يتم إلحاق بعض المؤسسات بالوزارات المعنية بها حسبما تقتضيه طبيعة عملها، مما يؤدي إلى تضارب في الأعمال وازدواجية في المرجعيات. ويتسع نطاق ذلك الترهل حين يتم استحداث دوائر وأقسام في بعض الوزارات والمؤسسات دون وجود دواع كافية، مما يؤدي إلى تسيب في بنيتها التنظيمية.

ومن أسباب الترهل الإداري تعدد مراكز القوى وانقسام الجهاز الإداري حيث يقتضي حسن التنظيم الإداري أن يكون لأي وزارة أو مؤسسة عامة مركز رئيسي تتبع له كافة الفروع، فضلا عن ضرورة وجود رأس للمؤسسة ضمن تسلسل هرمي فيها. إلا أن الوضع الفلسطيني يشهد واقعا مغايرا لذلك، حيث هناك تعدد في مراكز القوى داخل الوزارة والمؤسسات والأجهزة الحكومية. قد يكون واقع الانفصال الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة الذي أحدثه الاحتلال الإسرائيلي عام 1967 أحد أسباب تعدد مراكز القوى هذه. لكن هناك أسباب أخرى تكمن في التوظيف العشوائي والقرارات المتضاربة والتخطيط المفقود، وأحيانا اختلاف التشريعات بين الضفة والقطاع. (الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2005)

11.2 اللوائح التنفيذية

هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لتنفيذ الأحكام التي يتضمنها القانون، وهي بذلك تعد الصورة الأصلية للوائح لأنها تحقق حكمة منح السلطة التنفيذية الحق في إصدار اللوائح، فالقانون يقتصر عمله على وضع المبادئ العامة، والسلطة التنفيذية بحكم اتصالها المستمر بالجمهور أقدر على تعريف التفاصيل اللازمة لوضع هذه المبادئ العامة موضع التنفيذ، ولهذا نجد أن سلطة إصدار اللوائح التنفيذية مسلم بها للإدارة في جميع الدول، وقد جرى العمل في كثير من الأحيان على أن يدعو البرلمان السلطة التنفيذية إلى إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ قوانين معينة، والحقيقة أن معظم القوانين التي يتطلب تنفيذها إصدار لوائح تنفيذية لا تكاد تخلو من هذه الدعوة الصريحة، ويجب ألا نخلط بين هذه الدعوة وبين التفويض الذي قد يصدر من البرلمانات أحيانا للسلطة التنفيذية لكي تشرع عن طريق اللوائح في بعض الأمور، ففي حالة التفويض تستقل الحكومة بالتشريع في مسألة معينة، أما هنا فيقتصر دورها على وضع الشروط اللازمة لتنفيذ قانون قائم. (الطماوي، 1991)

وتقسم اللوائح التنفيذية إلى قسمين:

1. اللوائح التنظيمية:

توضع هذه اللوائح بقصد تنظيم المرافق العامة وسير العمل في المصالح والإدارات الحكومية، فكلما دعت الحاجة إلى هذا التنظيم قامت به الإدارة عن طريق اللوائح التنظيمية دون حاجة لإصدار تشريع برلماني.

2. لوائح الضبط أو البوليس:

تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، وهذه اللوائح أخطر من النوع السابق لأنها تتضمن في الغالب عقوبات لمن يخالف أحكامها، ومثالها اللوائح المنظمة للمرور والمنظمة للمحال العامة والخاصة بمراقبة الأغذية. (الصالح، 1989)

1.11.2 لوائح الظروف الاستثنائية:

قد تجد ظروف في المجتمع لا يمكن مواجهتها باللوائح سالفه الذكر، لذلك زودت السلطة التنفيذية لمواجهتها سلطات استثنائية، ونظرا لكونها استثنائية فقد قيدها الدستور بشروط مفصلة ترد في صلب الدستور عادة، ويقابل هذا التقييد قوة كبيرة لهذه اللوائح يجعلها في قوة القوانين الصادرة من البرلمان، لذلك تستطيع هذه اللوائح أن تعدل أو تلغي قوانين صادرة من البرلمان. ولوائح الظروف الاستثنائية تتمثل في نوعين هما لوائح الضرورة ولوائح تفويضية.

أولا : لوائح الضرورة:

هي لوائح تستلزمها ظروف قاهرة في غيبة البرلمان، ففي تلك الغيبة كان لابد من سلطة تحل محله في إصدار التشريعات حتى يتاح له أن يجتمع ويقرر بشأنها ما يريد، ولما كانت لوائح الضرورة في حقيقتها ممارسة لاختصاص تشريعي، وبالتالي تمثل اعتداء على مبدأ فصل السلطات، فقد حرص المشرع الدستوري على أن يقيدتها بشروط تضمن عدم إساءة استعمالها. (الطماوي، 1991)

ثانيا : اللوائح التفويضية: هي لوائح لها قوة القانون، تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم بعض المسائل التي لا يتناولها إلا التشريع وذلك بتفويض خاص من السلطة التشريعية، وهذه اللوائح التي في قوة القانون تصدر والبرلمان منعقد وليس في غيبة البرلمان كلوائح الضرورة، ومن هنا كانت خطورتها لأن الأصل أن تمارس السلطة التشريعية اختصاصها بنفسها ونزولها عن جانب من هذا الاختصاصات للسلطة التنفيذية لتمارسه بقرارات يعد تنح لا يتفق ومبدأ فصل السلطات. (الطماوي، 1991)

2.11.2 أوجه الاختلاف بين اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة:

توجد أوجه اختلاف بين اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة منها:

1. تصدر لوائح الضرورة في حالة عدم انعقاد المجلس التشريعي، على وجه التحديد فيما بين أدوار الانعقاد أو في فترة الحل، أما اللوائح التفويضية، فهي قد تصدر والمجلس التشريعي منعقد فعلا. ولكنها قد تصدر أيضا وهو غير منعقد إذا ما استطل العمل بالتفويض إلى ما بعد دور الانعقاد، بحيث يغطي الفترة ما بين أدوار الانعقاد.
2. تصدر لوائح الضرورة دون إذن سابق من المجلس التشريعي، أما اللوائح التفويضية فلا تصدر إلا بناء على تفويض سابق منه.
3. يتعين عرض لوائح الضرورة على المجلس التشريعي خلال أجل معين حدده الدستور، أما عرض اللوائح التفويضية على المجلس فلا يكون ضروريا إلا إذا استلزم ذلك قانون التفويض.
4. لا يجوز أن تخالف لوائح الضرورة التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية، أما اللوائح التفويضية فتستطيع مخالفة هذه التقديرات ما لم يحظر عليها ذلك قانون التفويض. (الصالح، 1989)

ويرى الباحث أن قانون الخدمة في قوى الأمن في الأصل هو قانون ضعيف لا يحتوي على مواد تنص على صلاحيات كل جهاز ودوره واختصاصاته لكي يمنع تداخل صلاحيات الأجهزة الأمنية، ويمنع ازدواجية العمل سواء داخل الجهاز أو مع الأجهزة الأمنية، ويجب إعادة النظر به ضمن لجنة مختصة، ويمكن إشراك مختصين من الأجهزة الأمنية لما لديهم من خبرة عملية لإعادة تنظيم مواد وإقراره بالشكل القانوني المناسب، ومن ثم يجب أن يتم عمل لوائح تنفيذية له، وان تعتمد من قبل الجهات المختصة لتنظم وتفسر جميع مواد القانون، لكي لا يحدث لبس في صلاحيات كل جهاز وتداخل عمله مع الآخر، وبعد إصدار قانون الخدمة في قوى الأمن يجب إعادة النظر في قانون المخابرات العامة، حيث انه بحاجة

لإصدار مواد جديدة تحدد صلاحياته أكثر، لان هناك مهمات يقوم بها بحاجة لمواد قانونية واضحة يستند إليها، ومن ثم هذا القانون بحاجة إلى لوائح تنفيذية تفصل عمله وتحدد صلاحياته الخارجية والداخلية بالتفصيل بدون أي لبس مع أي جهاز آخر، ومن ثم إصدار قوانين لبقية الأجهزة تستند إلى الصلاحيات الموكلة لها والمقررة في مواد قانون الخدمة في قوى الأمن دون أن يتعارض صلاحيات أي جهاز مع الآخر، ويتم عمل الأجهزة جميعها عمل تكاملي ضمن مؤسسة أمنية واحدة لصالح المجتمع والوطن ومن ثم إصدار لوائح تنفيذية لها.

12.2 مفهوم الهيكل التنظيمي

الهيكل التنظيمي عبارة عن إطار يحدد الإدارات والأقسام الداخلية المختلفة للمنظمة، فمن خلال الهيكل التنظيمي تتحدد خطوط السلطة وانسيابها بين الوظائف، وكذلك يبين الوحدات الهيكل التنظيمي الإدارية المختلفة التي تعمل معا على تحقيق أهداف المنظمة. ويعرف بأنه: "الآلية الرسمية التي يتم من خلالها إدارة المنظمة عبر تحديد خطوط السلطة والاتصال بين نظام للسلطة والمسائلة والعلاقات بين الوحدات والرؤساء والمرؤوسين". ويعرف أيضا بأنه الذي يحدد شكل وطبيعة العمل اللازم للمنظمة. (المدھون والجرزاي، 1994)، كما يعرفه عبد الباري بأنه "ترتيب للعلاقات المتبادلة بين أجزاء ووظائف التنظيم، ويشير هذا المفهوم إلى التسلسل الهرمي للسلطة لغايات تحقيق الأهداف بفاعلية". ويلاحظ من التعريفات السابقة أن أهم عناصر الهيكل التنظيمي. (الفر واللو، 2007)

1. يحتوي على تقسيمات تنظيمية ووحدات مختلفة.
2. التخصص في العمل ووجود مهام محددة.
3. نطاق الإشراف وخطوط السلطة والمسؤولية.
4. مواقع اتخاذ القرار من حيث المركزية واللامركزية.

1.12.2 أهمية الهيكل التنظيمي:

إن كفاءة وفعالية التنظيم يتأثر بالبيئة المحيطة، فهناك علاقة واضحة بين البيئة المستقرة والبيئة المتحركة ودرجة تعقيد الهيكل التنظيمي، وهذا التعقيد يتطلب درجة عالية من اللامركزية حتى تتمكن المنظمة من الاستجابة للتغيرات المحيطة. وتتبع أهمية الهيكل التنظيمي في التالي: (الفر واللو، 2007)

1. ترتيب العلاقات داخل الوزارة.
2. يعد إحدى الأدوات الإدارية التي تساعد التنظيم على الوصول إلى أهدافه، حيث يشبه الهيكل التنظيمي بالهيكل العظمي للإنسان كونه يمسك بالأنظمة الفرعية المختلفة لجسم الإنسان، فبدون هذا البنيان تبقى الدوائر والأقسام المختلفة وحدات منعزلة عن بعضها.
3. توضيح الإدارات والدوائر والأقسام والشعب داخل الوزارة.
4. توضيح المستويات الإدارية في الوزارة واختصاصات ومسؤوليات كل مستوى.

2.12.2 أنواع الهياكل التنظيمية:

تسعى جميع المنظمات لتحقيق أهدافها من خلال ضمان انتظام و استمرار الأنشطة الموجهة لتحقيق هذه الأهداف وبصفة خاصة أنشطة تخصيص الأعمال والإشراف والتنسيق، وهذا الانتظام يمثل ما يسمى بالهيكل، وحيث أن هذه الأنشطة يمكن ترتيبها بعدة طرق، لذلك فإن المنظمات تستخدم هياكل متباينة ومختلفة. ومن هذه الهياكل التنظيمية ما يلي: (الفرا واللوح، 2007)

- أ. الهياكل التنظيمية الرسمية، وهي التي تعكس الهيكل التنظيمي الرسمي للمنظمة وتحدد فيه الأعمال والأنشطة التي يجب القيام بها وتقسيمها والعلاقات الوظيفية والسلطة والمسئولية.
- ب. الهياكل التنظيمية غير الرسمية، وهي عبارة عن خرائط وهمية تنشأ بطريقة عفوية نتيجة التفاعل الطبيعي بين الأفراد العاملين بالمنظمة، ويهتم التنظيم الغير رسمي بالعنصر الإنساني ويحدث تفاعلات مختلفة داخل الهيكل التنظيمي، ويؤثر في تشكيل أنماط سلوك العاملين، كما أنه يهيئ الظروف التي تمكن التنظيم الرسمي من أن يمارس أعماله في ظله.

3.12.2 نماذج من الهياكل الإدارية والبناء التنظيمي من تجارب المخابرات البريطانية والأميركية:

نموذج المخابرات الأميركية:

تتكون المخابرات الأميركية من الأجهزة الرئيسية التالية:
أ. مكتب مدير الاستخبارات الوطنية (DNI)

ويضم هيئة لإدارة المخابرات وتحديد مهامها الرئيسية، وبلورة الإستراتيجيات المختلفة لذلك. ويرأس هذه الهيئة رئيس المخابرات المركزية الأميركية، والذي هو في ذات الوقت مستشار الرئيس الأميركي ومجلس الأمن القومي للشئون المخابراتية، وله صلاحيات واسعة في بلورة الإستراتيجيات المخابراتية العامة، وإدارة خطة المخابرات وميزانياتها، وإصدار توصيات متعلقة بتعيين المسؤولين بوكالة المخابرات. (موقع الصفصاف الالكتروني، 1-7-2014)

ب. وكالات المخابرات القومية

وتقسم إلى الأجهزة التالية:

- وكالة المخابرات المركزية (CIA): وتقوم بتجميع المعلومات حول تجنيد العملاء وإجراء التحقيقات مع الجواسيس، والقيام بعمليات سرية أخرى خارج حدود الولايات المتحدة، علاوة على أعمال البحث ووضع التقديرات الاستخباراتية التي تقدم للإدارة في البيت الأبيض، وهذه الوكالة تكون مسؤولة مسئولية مباشرة أمام الرئيس الأميركي بواسطة مكتب مدير المخابرات الوطنية.(ODNI)
- وكالة الأمن القومي (NSA): وتقوم بتنفيذ وتجميع نتائج عمليات التنصت، وهي تابعة لوزارة الدفاع، لكنها جزء من أجهزة المخابرات الأميركية.
- وكالة المخابرات القومية لشئون الجغرافيا الفضائية (NGA): وتقوم بالتقاط وتجميع الصور الجوية. وهي تابعة لوزارة الدفاع الأميركية.
- مكتب تابع لوزارة الدفاع (NRO): ومهمته تجميع المعلومات الاستخباراتية من خلال الفضاء.

ت. وكالات مخابرات تابعة للوزارات: وتشمل

- وكالة المخابرات بوزارة الدفاع (DIA)
- المنظمات المخابراتية الخاصة بالأسلحة العسكرية.
- شعبة الأمن القومي في مكتب التحقيقات الفيدرالية التابع لوزارة العدل (NSB)
- مكتب البحث والمخابرات التابع لوزارة الخارجية (INR)
- هيئات استخباراتية تابعة لوزارة المالية ووزارة الأمن الداخلي. (موقع الصفصاف الالكتروني، 1-7-

(2014)

نموذج المخابرات البريطانية:

وتشتمل على هذه الهيئات والأجهزة الرئيسية التالية:

- لجنة المخابرات المشتركة التابعة لمكتب رئيس الوزراء (JIC): ومهمته بلورة التقديرات الاستخباراتية القومية وإدارة شئون جميع أجهزة المخابرات من وجهة نظر شاملة وعامة.

- هيئة المخابرات السرية المستقلة التابعة لوزارة الخارجية (SIS/MI-6): وهي التي تعنى بتجميع المعلومات المخابراتية والأعمال السرية خارج حدود الدولة والعمل على رعاية مصالح المملكة.
- وكالة الأمن المستقلة التابعة لوزارة الداخلية (MI5): وهي المسؤولة عن الدفاع عن بريطانيا تجاه التهديدات الأمنية الكبرى، مثل المؤامرات، وأعمال التجسس، والإرهاب.
- وكالة السيسجيت (التتصت) القومية (GCHQ): وهي وكالة مستقلة تابعة لوزارة الخارجية.
- هيئة المخابرات بوزارة الدفاع (DIS): وهي على صلة وثيقة للغاية بأجهزة المخابرات العسكرية الأخرى في بريطانيا. (موقع الصفاصفا الإلكتروني، 1-7-2014)

ويرى الباحث انه لا يوجد هيكلية تنظيمية معتمدة ومقرة بشكل رسمي، حيث أن هيكلية المخابرات العامة معتمدة داخليا، مع العلم أنها يجب أن تكون معتمدة ومقرة من الرئيس الفلسطيني بصفته المسؤول عن المخابرات العامة، حيث انه في حال عدم اعتماد وإقرار الهيكلية التنظيمية بإمكان قيادة المخابرات التغيير حسب رؤيتهم في أي وقت، وهذا حدث أكثر من مرة مثل دائرة التخطيط والتدريب حيث كانت فيما قبل دائرة التخطيط لوحدها ودائرة التدريب لوحدها، فهنا تم الدمج داخليا، وكذلك في قانون المخابرات العامة موجود شاغر نائب رئيس المخابرات العامة، حيث انه يرشح من قبل رئيس المخابرات العامة ويقسم اليمين أمام الرئيس ورئيس المخابرات العامة، ومنذ عام 2007 لم يعين نائب لرئيس المخابرات العامة أي بقي هذا المنصب شاغرا وان بقاءه شاغرا غير صحيح وليس لمصلحة العمل، لأنه في حال سفر أو التزام رئيس المخابرات العامة يجب أن يكون هناك نائب له ليتحمل مسؤولياته أمام رئيس المخابرات والرئيس. أما بالنسبة لجهاز الأمن الوقائي فيوجد هيكلية معتمدة من وزير الداخلية تحدد العمل والأدوار المطلوبة من كل دائرة، ولكن يحدث تجاوزات في المحافظات بدمج دوائر أو تغيير مهماتها دون الرجوع للأصول الإدارية الصحيحة لذلك، كما أن جهاز الأمن الوقائي يتبع وزارة الداخلية والمسؤول المباشر عنهم هو مدير الأمن الداخلي وهو غير معين، وكذلك بالنسبة للأجهزة التابعة لوزارة الداخلية وهي الشرطة والدفاع المدني.

13.2 مفهوم تفويض الصلاحيات

يعد تفويض الصلاحيات من الموضوعات المهمة في علم الإدارة، وكذلك علم القانون فقد عرفت في كل علم بمعالجته وفقا لطريقته ومنهجه، فالأول وهو علم الإدارة نظر إليه كظاهرة إدارية متحركة الهدف منها

زيادة فاعلية المنظمات في تحقيق أهدافها بأسهل الطرق وأيسرها وأوفرها، أما علم القانون فسعى لوضع القواعد والحدود لتفويض الصلاحيات من خلال الدستور أو القانون. (القحطاني، 2010)

لذلك فقد ظهرت العديد من التعريفات لمفهوم تفويض الصلاحيات كلا منها يتناول التفويض من وجهة نظر معينة، فمنها من يتناول محتوى التفويض ومنها من ينظر إلى التفويض من زاوية الهدف منه. فمن الناحية القانونية عرف تفويض السلطة بأنه "أن يعهد الرئيس الإداري وفقا لما يسمح به القانون لأحد مرؤوسيه بممارسة بعض الاختصاصات التي تدخل في مهام وظيفته التي يشغلها". (القحطاني، 2010). أما من الناحية الإدارية والتي تركز على أن فكرة تفويض السلطة إنما تنطلق من خلال السلطة أو المركز القيادي للقائد الإداري فقد عرف على أنه تحويل القائد الصلاحيات المسندة إليه إلى غيره ومن بينهم مرؤوسيه على أن يتخذ التدابير، والوسائل الكفيلة بمساءلتهم ومحاسبتهم عن نتائجها بحيث يضمن ممارستها على الوجه الذي يتراءى له بصفته المسئول عنها. (القحطاني، 2010)

كما يقصد بالتفويض "أن يعهد صاحب الاختصاص الأول بجزء من اختصاصاته إلى شخص آخر أو هيئة أخرى، استنادا إلى بند دستوري أو قانوني أو لائحي يأذن له في ذلك". (العثمان، 2003) وأيضا تحويل الصلاحيات في مجالات مختارة إلى المرؤوسين مع تحميل المفوض المسؤولية". (العثمان، 2003)

مما سبق اتضح للباحث أن مفهوم التفويض يشمل إيكال جزء من المهام لشخص آخر من قبل الشخص المسئول، وذلك بالاعتماد على سند قانوني يخوله بذلك.

1.13.2 عناصر التفويض:

هناك عدد من العناصر التي تقوم عليها عملية تفويض الصلاحيات، وهذه العناصر هي:

أ. **الواجبات:** وتتمثل في المهام والأعمال التي هي من اختصاص الرئيس الإداري، والتي يقوم بتفويض جزء منها إلى احد مرؤوسيه لممارستها بدلا منه، وقد يظهر التفويض للواجبات أما في صورة نشاط يكلف المرؤوس القيام بها و في صورة نتائج محددة يكون على المرؤوس تحقيقها. (القحطاني، 2010)

ب. **السلطة:** تعد السلطة احد الضرورات الاجتماعية التي تضمن للمجتمع الحفاظ على نسقه الثقافي وبنائه الاجتماعي. والسلطة تتضمن حق إصدار الأوامر، وحق التنفيذ، وحق اتخاذ القرارات، وحق استخدام الموارد حتى يمكن للرئيس الإداري انجاز الواجبات المقررة عليه، لذلك فانه يجب مراعاة توازن السلطة الممنوحة مع الواجبات المفوضة للمرؤوس، وهذا أمر هام حيث يؤكد المختون انه لا قيمة للواجبات التي تفوض للمرؤوس ما لم يرافقها سلطات تتناسب معها، فإذا ما حدث عدم التوازن فان ذلك قد يؤدي إلى أمور غير متوقعة كعطل في العمل وهدر في وقت كل من الرئيس والمرؤوس على حد سواء. (القحطاني، 2010)

ث. **المساءلة:** ينشا عن تفويض السلطة حق الرئيس في مساءلة المرؤوسين الذين تم التفويض لهم عن كيفية استخدام وأداء الواجبات التي كلفوا بها. وتتطلب المساءلة إيضاح الضوابط والمعايير القياسية للأداء والتحقق من أن المرؤوس على فهم تام بالمهام المفوضة إليه. (القحطاني، 2010)

2.13.2 الأمور التي لا يجوز تفويض الصلاحيات فيها:

هناك عدد من الأمور التي لا يجوز تفويض الصلاحيات فيها، وهي: (كردي، 2011)

1. حق تفويض الصلاحيات نفسه.
2. المسؤولية النهائية لجودة العمل كما وكيفا.
3. تخطيط برامج التدريب أثناء الخدمة للعاملين.
4. رفع التقارير عن سير العمل إلى الرؤساء.
5. الفصل في الخلافات الداخلية بين الموظفين.
6. البت النهائي في حالات الغياب والتأخير ومشكلات النظام.
7. المسؤولية النهائية في الاحتفاظ بمستوى صحي منتج للمؤسسة.

ويرى الباحث أن تفويض الصلاحيات مهم ويسهل العمل ويفصل في الخلافات بين الموظفين، ولكنه في الأجهزة الأمنية محدد وغير معتمد لأن الهيكلية التنظيمية في المخابرات العامة غير معتمدة من الرئيس، ويكون لديهم صلاحيات محددة سواء المخابرات العامة أو الأمن الوقائي في المهمات المشتركة، وهناك قضايا يمكن أن تواجههم في المهمة، وهم بحاجة لتعليمات من رؤسائهم، مع العلم انه في هذه الحالة يجب أن تكون تعليماتهم من غرفة العمليات المشتركة التي يعتبر دورها هامشي، ولا يوجد مواد في قانون

الخدمة في قوى الأمن تحدد صلاحياتهم والدور المطلوب منهم، لكي يتسنى لهم القيام بالأعمال المشتركة بنجاح وصلاحيات أكثر.

14.2 العقيدة الأمنية ودورها في وحدة الأجهزة الأمنية

تعتبر العقيدة الأمنية هي الوجهة السياسية والعسكرية الرسمية للدولة، فلكل دولة في هذا العالم عقيدة أمنية خاصة بها، تعبر عن نظرتها الرسمية للحرب. وتعرف العقيدة الأمنية بأنها "هي السياسة العسكرية العامة التي تنتهجها دولة، أو أمة ما، في إطار المبادئ الأساسية المتعلقة بشؤون الحرب وغاياتها وطرق إدارتها وإعداد البلاد لها، بهدف تحقيق غايات عقيدية أو سياسية"، فالعقيدة العسكرية تحدد التوجهات العسكرية لكل دولة على حدة، لذلك تختلف العقيدة العسكرية باختلاف ظروف كل دولة، فلا يمكن القول إن هناك عقيدة عسكرية واحدة لكل الدول. ويرتبط مفهوم الفن العسكري لدى كل أمة بمفهوم العقيدة العسكرية عند هذه الأمة.

كما تحدد العقيدة الأمنية الأسس العامة والمبادئ الرئيسية اللازمة لبناء الإستراتيجية العسكرية، وتكونها، وقواعد إعداد الدولة للحرب، وتنظيم وتطوير قواتها المسلحة، والأساليب الرئيسية لإدارة الصراع المسلح. فالعقيدة العسكرية هنا أمر ينصرف إلى الفكر العسكري (الجانب النظري) أو إلى المهنة (الحرفة) العسكرية (الجانب المادي والعملي).

وتعتبر العقيدة الأمنية ركناً هاماً من أركان الأمن العسكري، بل هي الأساس الذي يقوم عليه الأمن العسكري، فهي التي تحدد المبادئ الرئيسية لبناء الاستراتيجيات العسكرية للدولة، كما تؤثر في قواعد الإعداد الحربي، وعملية تطوير القوات المسلحة.

يقصد بالعقيدة الأمنية للدولة هي مجموع الآراء والمعتقدات والمبادئ التي تشكل نظاماً فكرياً لمسألة الأمن في الدولة، تكتسب العقيدة الأمنية أهمية بالغة باعتبارها دليلاً يوجه ويقرر به القادة، للسياسة الأمنية للدولة ببعدها الداخلي والخارجي وعليه نشأت العلاقة بين العقيدة الأمنية والسياسة الخارجية إذ تمثل العقيدة الأمنية في جوهرها مبادئ وأطر دستورية أو حتى أخلاقية تحدد توجه القادة السياسيين في سياستهم الخارجية، فهي تعد التعريف الجيو-سياسي لمصالح دولته. (بهار، 13-7-2014)

كما تسطر الدول العقيدة أمنية لمحاولة التعاطي مع التحديات والقضايا التي تواجهها ومن خلالها تقوم الدول بتعريف التهديدات والمخاطر التي توجهها، فهي تمثل تصور امني يحدد المنهجية التي تقارب بها الدولة أمنها كما يحدد أفضل السبل لتحقيقه، ويمكننا وضع تعريف إجرائي مؤقت للعقيدة الأمنية في أي جهاز أمني على أنها التعريف الواضح والمتسق للأخطار والأعداء والأهداف الأمنية التي تسعى إليها المنظومة الأمنية «مركب الأجهزة والعقيدة والممارسات والوظيفة الأمنية». فالعقيدة الأمنية من شأنها أن تحدد الأعداء وطرق مواجهتهم وهي المسؤولة عن تقدير حجم المخاطر التي تتهدد النظام السياسي. (بهار، 2014-7-13)

أن القوى والأحزاب والفصائل الفلسطينية قد عبرت عن رغبتها في أن تكون الدولة الفلسطينية ديمقراطية، واحد متطلبات النظام الديمقراطي هو تحرير قوة الأمن من أن تكون طرفا مع احد الأطراف السياسية في عملية الصراع الداخلي أو المنافسة السلمية على السلطة، أي أن قوة الأمن أداة للدولة وليس أداة للحاكم أو الحكومة في مواجهة الآخرين أو دفاع عن بقائه وسطوته وسيطرته. وفي الحالة الفلسطينية، فإن استمرار بناء أجهزة الأمن بالاعتماد على قيادات ذات انتماء حزبي موالية لطرف ما لن يحقق عنصر استقرار هذه المؤسسة الأمنية أو شرعيتها أو مصداقيتها باعتبارها خادمة لجميع المواطنين ويعقد من عملية التبادل السلمي للسلطة. (الشعبي، 2012)

وكبقية المؤسسات الأمنية العربية، تبنت القيادة الفلسطينية تشكيل أجهزة أمنية متعددة يقودها أشخاص ولاءهم لها وليس بناء مؤسسة شاملة وموحدة يقودها فريق ومسؤولة أمام مستوى سياسي، وتشرف هي على فروع أمنية في مجالات يتطلبها الدور المناط فيها، ويحدد صلاحيات كل منها على ضوء ذلك. (الشعبي، 2012)

لقد شكلت ظاهرة تعدد الأجهزة وعدم وضوح صلاحيات كلا منها وغياب قيادة مؤسساتية تشكل مرجعية لها بالترافق مع غياب قانون واضح منظم لإعمالها واستمرار بقاء نفس الأشخاص على قمة هرم كل منها، كل ذلك ساهم في تحويل هذه الأجهزة إلى إقطاعيات لمسؤوليها ومركز نفوذ لقادتها، حيث لم يعد واضحا دورها ومبرر وجودها أمام عدد واسع من المواطنين مما أفقدها مصداقيتها على ضوء هذه الحقيقة وهدد السلم الاجتماعي في غياب الشعور بالأمن والأمان بالرغم من الكلفة المالية التي كان يدفعها المجتمع لتغطية نفقات هذه الأجهزة. (الشعبي، 2012)

15.2 مفهوم التشبيك

عرف الإنسان التشبيك منذ القدم حيث أن من خصائص هذا الإنسان أنه يحب العيش في شكل تجمعات إنسانية على أساس القبيلة والعشيرة والانتماء، وقد كان الإنسان يمارس التشبيك بينه وبين أبناء جنسه لكي يحصل على احتياجاته، ويحمي نفسه، ويحمي مصالحه.

كما كان - على مر العصور - بأمس الحاجة إلى التواصل بينه وبين من يحيط به من أفراد وجماعات، وكان سعيه إلى تأمين هذا التواصل سببا في العديد من اختراعاته؛ فإشارات مورس وأجهزة الهاتف والراديو والتلفاز لم تكن إلا وسائل لزيادة تفاعل وتواصل الإنسان مع الأوساط المحيطة به أو البعيدة عنه.

وحين جاءت ثورة تكنولوجيا المعلومات، كان عالم الحوسبة تجسيدا لحاجة الإنسان إلى التواصل. وبدأت أولى محاولات بناء التواصل عبر الشبكات المحلية (Local Area Networks - LAN) في عام 1964 لتسهيل تشارك المعلومات والخدمات مع المحيط القريب، ولم تلبث أن توجهت التطورات إلى تأمين التواصل الشبكي مع مجموعات أكبر، فظهرت الشبكات الواسعة في عام 1966، وهنا كانت بداية مرحلة جديدة في ثورة الشبكات التي لم تتوقف عند حد، وكان من أعظم نتائجها ظهور خدمة الإنترنت التي اتسعت لتشمل أقطاب كوكبنا الصغير، فأحاطته قرية صغيرة، يرى ويسمع ويتبادل أفرادها معارفهم ومعلوماتهم بسهولة لم يسبق لها مثيل. (جمعان، 2009)

يعرف (Baker، 2006) التشبيك بأنه "العملية الناشطة لبناء وإدارة العلاقات المثمرة. وتتكون الشبكات أساسا حيثما يوجد هدف عام أو مجموعة من الأهداف المشتركة قد تكون قصيرة الأجل، على سبيل المثال، من أجل إقامة مشروع خلال مدة زمنية محددة قد تطول أو تقصر حيث يتوفر برنامج عمل أو تكون هناك حاجة للحفاظ على التواصل ومشاركة الخبرات ضمن فترة زمنية محددة".

كما بين السادي ضرورة المحافظة على حق المنظمات المندمجة بالشبكة في الحفاظ على استقلاليتها وشخصيتها، فالتشبيك لا يعني أن تلغي هذه المنظمات أو تنويها بل على العكس فالمطلوب هو الدعوة إلى التكامل والعمل والتنسيق المشترك، ذلك أن مفهوم التشبيك يرتبط بدلالات تنموية في المجتمع كونه يدعو إلى إيجاد صيغة مشتركة لتنسيق العمل الجماعي القائم على التلاقي والتقاطع في الرؤية والمهام

الحاجة الملحة إلى تضافر الجهود وتجميع القوى كي تصل إلى الدور المرسوم والهدف المنشود بإننتاج التأثير الذي تريد على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي. (عابدين، 2008)

فالتشبيك يعتبر عملية مشتركة تتم بين المؤسسات والجماعات والأفراد الذين توافقوا حول إطار معين، لإقتسام وتبادل الخبرات والآراء والأفكار والمشاركة في المعلومات والاتصال بشكل لا يلغي الاستقلالية الذاتية للإطراف، كما أنها عملية فكرية يتم من خلالها تحليل وتوصيف الجهة التي سيتم معها التشبيك لمعرفة أساليب وأطر التشبيك الفعالة والمؤثرة في تحقيق أهداف التشبيك. كما أن عملية التشبيك تتطلب أدوات ووسائل تشبيك فعالة لتحديد قنوات الاتصال وأسلوبه والهدف منه وذلك لتحقيق التأثير المناسب لتحقيق تلك الأهداف.

كما أن آلية التشبيك تتم من خلال قنوات محددة ومعروفة، وهذه القنوات تتناسب مع نوع المعلومات والمعرفة التي تحتاجها سيدات الأعمال، ولعل من أهم المعارف والمعلومات التي يحتجن إليها لإدارة أعمالهن تتركز في تلك المعلومات في مجال التمويل والمنافسين والسوق والقوانين والجماعات ذات العلاقة بأعمالهن.

1.15.2 مبررات التشبيك:

إن الهدف الرئيسي للتشبيك يتمثل في تجميع إيرادات الخدمات وتعزيز التعلم المشترك وتمتين حشد التأييد والإدارة للقضايا. كما أن العمل على إيجاد الحلول المشتركة من خلال الشبكات يساعد على تطوير طرق جديدة لتفهم الظروف المعيقة والتدخل للفصل فيها. والتشبيك يتيح إيجاد مقاربات بديلة وتقاسم الشخصيات والتأملات وتوضيح المعاني والتنسيق على المستوى الاستراتيجي والانتصار على الانعزالية. وهناك بعض الأسباب والمبررات الموجهة التي تدعو إلى التشبيك مثل: (جمعان، 2009)

- السعي إلى تأمين رفاهية المجتمع وتطويره.
- نشر المعلومات.
- نقل المعارف والخبرات والمهارات.
- تنسيق نشاط التعاون.
- إستغلال مهارات الشركاء ومواردهم والبحث عن المزيد من الموارد البشرية المتخصصة.

- المنافسة فيما يتعلق بجمع الموارد.

2.15.2 مستويات التشبيك و التنسيق:

بالإمكان بلورة مستويات التشبيك كما يلي:

- التشارور: وهو تبادل الآراء والمعلومات حول مسائل محددة وفي جوانب مخصصة دون التخطيط لأي عمل أو إطار عمل مشترك ملزم لأي من الأطراف.
- التنسيق: وهو أعلى من التشارور من حيث التشبيك وبناء إطار للعمل المشترك ولو كان قصير المدى ولبرنامج أو نشاط محدد.
- التعاون: ويتضمن التخطيط والتنفيذ لأنشطة وبرامج مختلفة مع شركاء لهم نفس الاهتمام.
- التشبيك: وهو الوصول إلى مصالح مشتركة بعيدة المدى وذلك من خلال بناء تحالفات بين جميع الشركاء للعمل المشترك بكل تفاصيله من حيث البرامج والأهداف والعمل والمهام والآليات والخطط والمتابعة والإشراف والرقابة والتقييم في كل المراحل.

3.15.2 أهداف التشبيك:

تتعلق الأهداف المرتبطة بالتشبيك وبتجاهاته ومستوياته المختلفة من خلال ما يلي:

- 1- وضع الخطط وتنفيذ البرامج بالتعاون مع المؤسسات الشريكة ضمن مستويات التشبيك المختلفة.
- 2- بناء قدرات المؤسسات الشريكة وتمكينها. (عابدين، 2008).

4.15.2 وظائف التشبيك:

هناك عدد من الوظائف المهمة للتشبيك وهي ضبط أعمال تلك المؤسسات، ومنع الازدواجية في تقديم الخدمات والبرامج، والتنسيق والتعاون في عمل نشاطات مشتركة من اجل التطوير والارتقاء، والعمل على تقديم خدمات أفضل بتكلفة اقل. (ماس، 2000). أن أهم وظائف التشبيك تتمثل في:

- القيام بعملية الاتصال والتواصل من خلال توفير المعلومات.
- عدم الازدواجية في البرامج والأنشطة.
- التكاملية المتبادلة بين المؤسسات.
- بناء وتمكين وتقوية الروابط بين جميع المؤسسات.
- الاستفادة من الخبرات والإمكانيات المتاحة.
- التأثير على السياسة العامة فيما يخص البرامج ذات الاختصاص.
- استثمار العناصر البشرية وغير البشرية الإستثمار الأمثل في العملية التنموية.
- تفعيل وتوحيد الجهود بين سيدات الأعمال وبين المؤسسات الحكومية و الأهلية. (جمعان، 2009)

5.15.2 أهمية التشبيك:

للتشبيك أهمية كبيرة، فهو يعمل على توسيع آفاق عمل المنظمات والمؤسسات بوسائل عديدة أهمها الوصول إلى مصادر المعلومات وتدفعها بين المنظمات، وكذلك التحفيز على تكوين علاقات تكاملية بدلا من علاقات المنافسة، فعن طريق التشبيك تقل ظاهرة تشتت الجهود، ذلك أن التشبيك يشكل منتديا للمنظمات الأهلية مما يساعد في التفكير الاستراتيجي الموحد، إضافة إلى زيادة الوعي لدى المنظمات بنجاح أو فشل التوجهات المختلفة، أيضا تبادل الخبرات الخاصة بالتنمية وتقوية وتعظيم انجازات المنظمات، وان المشاركة الفعالة في الشبكات تعمل على تمكين الجمعيات من اكتشاف طرق جديدة تساعد في مواجهة المشكلات المتعلقة ببرامج التنمية المختلفة، وأخيرا العمل على تكوين قوة للتأثير على صانعي القرار لتعديل بعض السياسات التي تخص قضايا معينة محل اهتمام وعمل الشبكة، ذلك أن الجمعيات التي تعمل في تحالف أو رابطة يمكنها تشكيل عنصر للضغط والتأثير من خلال حملة للدعوة حول قضية ما أو لتغيير أو تفعيل سياسات أو قرارات، مما يتيح لها فرصة تحقيق أهدافها بشكل اكبر واقدر وانجح مما لو كانت تعمل بشكل منفرد. (عابدين، 2008)

6.15.2 طرق التشبيك:

هناك عدد من الطرق التي يمكن من خلالها التشبيك بين المنظمات وهذه الطرق هي:

- التنسيق المستمر فيما بين القضايا المشتركة.

- البحوث المشتركة.
- اللجان المشتركة.
- النشرات المشتركة.
- المؤتمرات المشتركة.
- الندوات المشتركة.
- الكتيبات المشتركة.
- الملصقات المشتركة.
- عقد الدورات المشتركة.
- إعداد وتنفيذ برامج ومشاريع تنمية محلية مشتركة.
- الهاتف.
- شبكة الانترنت. (أبو دية، 2006)، (شنتية، 2004).

ويرى الباحث أن الأجهزة الأمنية الفلسطينية تفتقر إلى كثير من الأمور، أهمها انه يجب العمل بمنظومة مؤسسة أمنية واحدة يتفرع عنها أجهزة باختصاصات وصلاحيات بدون تداخل، وتكون على مستوى عالي من التشبيك والعمل التكاملي لحفظ الأمن والنظام الداخلي والخارجي، وكذلك عدم وجود قاعدة بيانات مشتركة، ولا يوجد مؤتمرات مشتركة وحتى الدورات المشتركة محدودة، والعمليات المشتركة عملها محدود وضمن القضايا (الحملات الأمنية) الكبيرة في المدن أو المحافظات أو تسيير الدوريات المشتركة، ولكن في العادة دورها مهمش، وكذلك لا يوجد مشاريع تنمية ومحلية مشتركة، ولا يوجد لهم ملصقات ونشرات توعوية مشتركة للمواطنين لمنع وقوع الجريمة، وفتح آفاق تعاون وتنسيق مع المجتمع والمواطنين ولملامسة احتياجاتهم والمشاكل التي يعانون منها، مع العلم انه حتى الجهاز الواحد إلى الآن لا يوجد شبكة مركزية تغطي كافة أرجاء الوطن لتسهيل العمل، حيث يجب أن يكون شبكة مركزية لتسهيل أمور العمل في جميع أرجاء الوطن، وكذلك الأجهزة مفترض أن تكون بينها شبكة معلومات وقاعدة بيانات تخص العمل الذي يشمل جميع الأجهزة، لكي لا يحدث ازدواجية وتداخل وهدر للموارد البشرية والمادية، وكذلك يمنع تضارب المعلومات والتشبيك بين الأجهزة يسهل إجراء أو تلبية احتياجات المواطنين بسرعة وبدون متاعب، ويقلل بل ويمكن أن يمنع الأخطاء الأمنية ويخلق جو من التكاملية بين أجهزة المؤسسة الأمنية ويمكن للأجهزة الاستفادة من بعضها ومن خبراتها.

3. الفصل الثالث

منهجية الدراسة وإجراءاتها

1.3 مقدمة

يتناول هذا الفصل إجراءات الدراسة التي اتبعتها الباحثة، ألا وهي الجوانب التوضيحية لكافة الخطوات والمراحل التي تم إعدادها وتنفيذها، وذلك وفق الأصول العلمية للبحث العلمي، من أجل بلوغ الهدف العام لهذه الدراسة، والذي يتجلى في معرفة أسباب إشكالية الازدواجية والتداخل في صلاحيات المؤسسات الأمنية الفلسطينية وسبل حلها. ولذلك فإن السطور الآتية ستوضح كل الخطوات التي أتبعها الباحثة لبلوغ هذا الهدف، ابتداء من منهج هذه الدراسة ونضوج فكرتها، مروراً بتحديد عينتها ومنهجها، وآليات تطبيقها، والتأكد من صدقها وصحتها وتنفيذها.

2.3 منهجية الدراسة

استخدمت الباحثة في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، حيث تم الرجوع إلى الأدبيات السابقة حول الموضوع لتوضيح الخلفية النظرية للدراسة، وبالاستناد إلى الدراسات السابقة تم استخدام منهج الدراسة الميدانية وتصميم استبانة مقابلة معمقة، تستهدف جمع البيانات والمعلومات المتعلقة بالموضوع، بعد ذلك تم استخدام المنهج التحليلي لتحليل البيانات ومعالجتها لاستخراج النتائج الكيفية.

أن استخدام الباحث لهذه المنهجية في الدراسة، يرجع لكونه يقوم بوصف خصائص ظاهرة معينة، وجمع المعلومات عنها، ويتطلب ذلك عدم التحيز أثناء الوصف، كما انه أسلوب يعتمد على دراسة واقع هذه الظاهرة كما هي على أرض الواقع، ووصفها وصفا دقيقا، والتعبير عنها تعبيراً كفيماً، وتقديم التفسيرات لها بهدف إيجاد حلول للمشكلات المسببة لها.

3.3 مجتمع الدراسة

يتكون مجتمع الدراسة من قيادة الصف الأول في المخابرات العامة والأمن الوقائي و رئيس جهاز المخابرات السابق ومساعد وزير الداخلية والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، خلال فترة إجراء الدراسة والممتدة من عام 2005 وحتى عام 2013.

4.3 عينة الدراسة

تتكون عينة الدراسة من عينة قصدية مكونة من (12) مبحوثاً من قيادة الصف الأول في المخابرات العامة والأمن الوقائي ورئيس جهاز المخابرات السابق ومساعد وزير الداخلية والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان خلال فترة إجراء الدراسة والممتدة من عام 2005 وحتى عام 2013.

وفيما يلي توزيع المبحوثين حسب المتغيرات المستقلة للدراسة:

جدول 1.3: توزيع عينة الدراسة حسب متغير الرتبة

متغير الرتبة	العدد	النسبة
لواء	2	16.7
عميد	5	41.7
مقدم	4	33.3
مدير عام	1	8.3
المجموع	12	100.0

جدول 2.3: توزيع عينة الدراسة حسب متغير (الجهاز) الجهة التي ينتمي إليها

متغير (الجهاز) الجهة التي ينتمي إليها	العدد	النسبة
المخابرات العامة	5	41.7
الأمن الوقائي	4	33.3
وزارة الداخلية	1	8.3
الهيئة المستقلة	1	8.3
رئيس سابق لجهاز امني	1	8.3
المجموع	12	100.0

جدول 3.3: توزيع عينة الدراسة حسب متغير عدد سنوات الخبرة في آخر رتبة

متغير عدد سنوات الخبرة في آخر رتبة	العدد	النسبة
اقل من 3 سنوات	2	16.7
من 3-6 سنوات	7	58.3
من 7-10 سنوات	2	16.7
أكثر من 10 سنوات	1	8.3
المجموع	12	100.0

5.3 أداة الدراسة

تمثلت أداة الدراسة التي استخدمها الباحث باستبانة مقابلة أعدت لغرض التعرف على معرفة أسباب إشكالية الإزدواجية والتداخل في صلاحيات المؤسسات الأمنية الفلسطينية وسبل حلها. أما عن طريقة تصميم استبانة المقابلة فقد استعان الباحثة بالأدب والدراسات السابقة في مجال البحث لتحديد صيغ الأسئلة المناسبة، وبعد ذلك تم عرض نموذج أسئلة المقابلات على عدد من المحكمين للتحقق من صدقه، وقد أجرى الباحث التعديلات التي أشار إليها المحكمون، حتى خرجت بصورتها النهائية من (20) سؤال.

وقد قسمت الأسئلة إلى الأقسام التالية:

1. القسم الأول: المعلومات الشخصية.
2. القسم الثاني: وقسم إلى المجالات التالية:

- أ. مجال القوانين.
- ب. مجال الهياكل الإدارية.
- ت. مجال التنسيق والتشبيك.
- ث. مجال الصراع والتنافس.
- ج. مجال العوامل الخارجية.

6.3 إجراءات تطبيق الدراسة

بعد الإطلاع على الأدبيات السابقة تم تصميم نموذج استبانة مقابلة معمقة للتعرف إشكالية الازدواجية والتداخل في عمل المؤسسات الأمنية الفلسطينية وسبل حل هذه الازدواجية والتداخل، وبعد تصميم استبانة المقابلة المعمقة بصورتها النهائية تم مقابلة أفراد العينة، وعلى هذا تكون الدراسة قد مرت بالمراحل الآتية:

- جمع المعلومات والبيانات التي تساعد في تحديد مشكلة الدراسة.
- تحديد مشكلة الدراسة من قبل الباحث التي أراد معالجتها وقام بصياغتها على شكل سؤال رئيسي متعلق بمشكلة الدراسة، وأسئلة فرعية منبثقة عنها، وقام الباحث بصياغة فرضيات الدراسة.
- قام الباحث بتحديد مجتمع الدراسة واختيار العينة من هذا المجتمع، وقام بتوضيح حجم العينة وأسلوب اختيارها.
- قام الباحث بجمع البيانات والمعلومات المطلوبة من المبحوثين بواسطة أداة الدراسة التي اختارها وهي استمارة المقابلة المعمقة بطريقة منظمة ودقيقة.
- بعد جمع البيانات من المقابلات قام الباحث بتفريغ الاستجابات، وعددها (12) مقابلة، واستخراج النتائج، ثم سيقوم بتفسير النتائج والتعليق عليها، ومن ثم استخلاص التعميمات والاستنتاجات والتوصيات منها.

7.3 خلاصة

تناول الباحث في هذه الفصل الطريقة والإجراءات التي قامت بها، حيث تم استعراض المنهج العلمي لهذه الدراسة، والمجتمع، وطريقة تحديد العينة، واختبار الأداة المناسبة لجمع المعلومات، والمجالات التي تناولتها الأداة، والمراحل التي مرت بها الدراسة.

4. الفصل الرابع

نتائج تحليل المقابلات

1.4 المقدمة

يتناول هذا الفصل عرضاً للنتائج التي تم التوصل إليها في هذه الدراسة، والتي هدفت إلى التعرف على معرفة أسباب إشكالية الازدواجية والتداخل في صلاحيات المؤسسات الأمنية الفلسطينية وسبل حلها، وفيما يلي عرض لنتائج الدراسة.

2.4 المجال الأول: القوانين

للإجابة على سؤال الدراسة الأول والذي ينص على "كيف تساهم النصوص والتشريعات في منع الازدواجية والتداخل في عمل المخابرات العامة والأمن الوقائي؟" فقد تم الإجابة عليه من خلال العناوين الفرعية التالية:

1.2.4 مراعاة سياسة الجهاز للقوانين:

اجمع المبحوثون من الأجهزة على أن سياسة الأجهزة تراعي ما ورد في قانون الخدمة في قوى الأمن عام 2005 وقانون المخابرات العامة لعام 2005 وقانون الأمن الوقائي، ولكن المشكلة تكمن في غياب اللوائح

التنفيذية لهذه القوانين الثلاثة بعد عام 2007 بدأ يتحسن الاعتماد على القانون بشكل أكبر عبر تدريب الكوادر والطواقم وتحديد الصلاحيات الخاصة بكل جهاز وكل إدارة وسقف الصلاحيات، ولكن يبقى التدريب والتوعية هي المحددة وليس القانون واللوائح التنفيذية.

ويرى الباحث أن هذا غير كافي حيث انه يجب إعادة تعديل القوانين المنجزة مثل قانون الخدمة في قوى الأمن، لكي يحتوي على مهمات الأجهزة الأمنية، وكذلك تعديل القوانين الأخرى المنجزة وإصدار قوانين جديدة للأجهزة التي تعمل بدون قوانين تحدد عملهم ضمن المواد والصلاحيات التي وضعت في قانون الخدمة في قوى الأمن، ووجوب احتواء هذه القوانين على مواد قانونية تغطي عمل كل جهاز وجميع المهمات المطلوبة منه، وتكون القوانين مكاملة لبعضها بدون أي تداخل وازدواجية في الصلاحيات، ومن ثم عمل لوائح تنفيذية تفصل جميع هذه القوانين، لكي يسهل تطبيقها وقيام الأجهزة بمهامها، ومن خلال هذه القوانين واللوائح التنفيذية يتم عمل تدريب وتوعية للكوادر ليسهل عليهم تطبيقها وتنفيذ مهماتهم بدون حدوث ازدواجية وتداخل داخل كل جهاز ومع الأجهزة الأخرى بشكل عام.

2.2.4 عدم وضوح القوانين وأثرها على الازدواجية والتداخل في العمل وسبل الحل:

اجمع المبحوثون على أن القانون واضح نظرياً، ولكن لا يوجد لوائح تنفيذية تفسر هذه القوانين وتفصل المهمات المطلوبة من مواد القوانين، لكن عملياً القوانين غير مطبقة بالكل، حيث يجب أن تكون المخابرات العامة مختصة بالأمن الخارجي ومهام محددة داخل الحدود الجغرافية لدولة فلسطين، كما نصت المادة (8) من قانون المخابرات العامة (ملحق "1")، والوقائي مختص بالأمن الداخلي كما نصت المادة (6) من قانون الأمن الوقائي (ملحق "2")، ولعدم وجود توضيح للمهمات داخل الحدود الجغرافية في المخابرات العامة بشكل دقيق تسبب في ازدواجية وتداخل العمل (ولاحقا سنتحدث عن مواد أخرى في قانون المخابرات العامة تعطيهم مهمات داخل الحدود الجغرافية تتداخل مع صلاحيات الأمن الوقائي وتحدث ازدواجية بالعمل حيث أنها تتشابه بالصلاحيات القانونية).

فمثلاً في جهاز الأمن الوقائي مهمته الأولى الحفاظ على الأمن والنظام العام، لكن لا يوجد في هذه المهمة خصوصية وتأخذ طابعاً كبيراً وواسعاً، ولو وجدت لوائح تفسيرية لما حصلت إشكالية في العمل، وانه كما تم ذكره سابقاً أن المخابرات يجب أن تتولى مهمة الأمن الخارجي ومهام أمنية محددة داخل

الحدود الجغرافية لدولة فلسطين استكمالا للإجراءات التي بدأت من خارج الحدود، ولكن من هذا الجانب يوجد ارتباط للأمن الخارجي بقضايا امن داخلي، وهنا يحدث تداخل مع اختصاص الأمن الوقائي، وهذا يحدث ازدواجية في العمل بين الجهازين، لأنه لا يوجد فصل دقيق وتوضيح لصلاحيات ومهام كل جهاز.

وفق المادة (8) من قانون المخابرات العامة فانه "تعتبر المخابرات الجهة المكلفة رسميا بممارسة الأنشطة والمهام الأمنية خارج الحدود الجغرافية لفلسطين"، ووفق الشق الثاني من المادة فانه "تمارس المخابرات مهام أمنية محددة داخل الحدود الجغرافية لدولة فلسطين لاستكمال الإجراءات والنشاطات التي بدأت بها خارج البلاد"، ووفق هذه المادة (وكما هو متعارف عليه في أجهزة المخابرات في العالم) فان مهمتها الرئيسية هي الأمن الخارجي، وفق قانون المخابرات ورد أن لها مهام أمنية داخل الحدود الجغرافية لدولة فلسطين لاستكمال الإجراءات والنشاطات التي بدأت بها خارج البلاد، وهذا الأمر أعطى للمخابرات مخرج قانوني وصلاحيات واسعة للتدخل في الأمن الداخلي أيضا إذ لم يشمل القانون على المجالات والجوانب والصلاحيات التي يسمح للمخابرات التدخل فيها نظرا لغياب اللوائح التنفيذية، وكان من الممكن أن يورد القانون بند يشمل ضرورة التنسيق والتعاون مع الأجهزة الأخرى، وبالأخص الأمن الوقائي في مجال ارتباط القضايا الخارجية بأشخاص بالداخل، وقيام الجهازين بالمهام نفسها داخل الحدود الجغرافية وخصوصا بالأمن السياسي ومكافحة التجسس... الخ من المهمات التي يقوم بها الجهازين، وهذا يسبب ازدواجية وتداخل في العمل بين المخابرات العامة والأمن الوقائي.

وان غياب اللوائح التفسيرية أيضا يجعل الأفراد في كل جهاز يفسرون القوانين والقضايا وفق رؤيتهم الشخصية وفهمهم الشخصي للقانون، حيث أن القوانين فضفاضة وتسمح لهم بالتفسير كما يريدون، فمثلا ينص قانون المخابرات العامة في البند الأول من المادة (9) على انه "تتولى المخابرات العامة اتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من أية أعمال تعرض أمن وسلامة فلسطين للخطر واتخاذ الإجراءات اللازمة ضد مرتكبيها وفقا لأحكام القانون"، وبالمقابل فان البند الثاني من المادة (6) من قانون الأمن الوقائي نص على أن "متابعة الجرائم التي تهدد الأمن الداخلي للسلطة الفلسطينية أو الواقعة عليه والعمل على منع وقوعها"، من هنا وفي ظل عدم وجود لوائح تفسيرية تفصل هذه البنود في المواد فإنها تخلق التباس وعدم وضوح وفهم لدى كل جهاز حول الدور المطلوب منه، مع العلم أن الجهازين في حال قيامهم بالمهام المطلوبة منهم سيكون هناك ازدواجية وتداخل في العمل وعملهم ضمن القانون.

في المادة (10) من قانون المخابرات العامة وفق البند السابع ينص على جانب من الجوانب التي ينطبق عليها مهام المخابرات العامة أن "كل فعل من أفعال العنف أو التهديد أيا كانت بواعثه أو أغراضه، يقع تنفيذا لمشروع إجرامي فردي أو جماعي ويهدف إلى إلقاء الرعب بين الناس أو ترويعهم بإيذائهم أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو أمنهم للخطر أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بأحد المرافق أو الأملاك العامة أو احتلالها أو الاستيلاء عليها أو تسريب الأراضي أو تعريض احد الموارد الوطنية للخطر"، وبذلك فان هذه الفقرة أعطت للمخابرات الحق في التدخل في جميع الجوانب الداخلية سواء مسيرة أو حالة قتل...الخ.

كما أن البند الثاني من المادة (6) من قانون الأمن الوقائي (ملحق "2") والمادة (10) من قانون المخابرات العامة (ملحق "1") تشملان نفس الصلاحيات لدى الجهازين، وإذا قاموا بنفس المهمات يكون هناك ازدواجية وتداخل بعملهم وضمن القانون.

وهناك سبب آخر لازدواجية وتداخل عمل الأجهزة الأمنية من وجهة نظر المبحثين، يتمثل في أن قانون الخدمة في قوى الأمن لا يوجد فيه مواد تحتوي على صلاحيات ودور كل جهاز، ولهذا السبب لم يكن هناك مرجعية تحدد الأساس الذي بني عليه قانون المخابرات العامة، وتم إعداده ولم يكن هناك مواد قانونية تحدد الإطار المسموح لهم والصلاحيات العامة المطلوبة منهم وكذلك في قانون الأمن الوقائي.

أما سبل الحل حسب المبحثين فيجب أن يحتوي قانون الخدمة في قوى الأمن على مواد قانونية تحدد الأجهزة والمهام المطلوبة من كل جهاز ومرجعياتها، ومنها يتم إعداد قوانين تفصيلية لكل جهاز، ومن ثم يتم إعداد لوائح تنفيذية تفسر قانون الخدمة في قوى الأمن، وكذلك لوائح تنفيذية لكل قانون من الأجهزة الأمنية، إضافة إلى واجباتهم والمكافأة والعقوبات والإجازات والاستبداد والتعيينات والترقيات ومواصفات كل شاغر، لكي يحدد عمل كل جهاز وصلاحياته ضمن القانون ويمنع الازدواجية والتداخل بينهما، حيث أن هناك مواد في قانون المخابرات العامة (ملحق "1") تتعارض مع مواد في قانون الأمن الوقائي (ملحق "2") في المهمات التي تواجه المخابرات العامة في الأمن الخارجي وامتدادها الداخلي تلقائيا العمل في داخل الوطن سيحدث ازدواجية وتداخل في العمل بين الجهازين بغض النظر عن المهمة المطلوب تنفيذها، ومن هنا يرى الباحث أن يتم التعامل بامتداد القضية التي بدأت من الخارج بالتعاون مع الأمن الوقائي بالداخل لكي لا يحدث ازدواجية وتداخل بالعمل، وغالبا يكون استكمال لأي قضية موجود بطرف الوقائي من معلومات وغيرها، وهنا يتم انجاز أي عمل امني بطريقة دقيقة وصحيحة وبدون ازدواجية وتداخل، وعليه يجب إعادة النظر بقانون المخابرات العامة وإضافة مواد قانونية تفصل عمله الخارجي

بشكل أكثر دقة، وكذلك تفصيل عمله الداخلي بشكل واضح ويتكامل مع الأجهزة الأمنية الأخرى ومنها الأمن الوقائي، وهذا يعطي سرعة في انجاز المهمات ولا يحدث ازدواجية وتداخل في العمل، وكذلك يوفر موارد بشرية ومالية على الأجهزة الأمنية، وعليه يجب إعادة النظر في قانون الأمن الوقائي، وإضافة مواد قانونية توضح عملهم بشكل أدق من الشمولية الموجودة في قانون الأمن الوقائي.

3.2.4 قصور القوانين وأثرها على الازدواجية والتداخل في العمل وسبل الحل:

إن هناك بعض القوانين يجب إعادة النظر فيها وتعديل بعض المواد الموجودة فيها حتى تغطي كافة احتياجات وجوانب عمل الجهاز، حيث أن مثل هذه الثغرات تسبب ازدواجية وتداخل في العمل، وبالتالي يجب على القوانين أن تفصل الاختصاصات بين الأجهزة الأمنية وبذلك يتم تجاوز الازدواجية والتداخل في العمل.

عدا عن ذلك فإن قانون الخدمة في قوى الأمن ركز على الجوانب الإدارية فقط كالرتب والترقيات... الخ، ولم يركز على جوانب عمل الأجهزة واختصاصها وصلحاياتها، ولم ينجز أيضا لوائح تنفيذية له (عدا عن اللوائح التنفيذية لكل جهاز).

وان قانون المخابرات العامة الوحيد الذي نص على صلاحيات الجهاز ودوره، وعدم وجود قوانين أخرى لباقي الأجهزة تنص على دور الأجهزة، ولهذا السبب سيتم مواجهة عقبات وعدم القدرة على مقارنة هذا القانون وأين يتداخل ويتناقض مع القوانين الأخرى، ولا نستطيع إعادة النظر به بما يتلاءم مع الواقع الفلسطيني، ومن هنا تحدث الازدواجية والتداخل بين عمل الأجهزة لغياب القوانين وعدم وجود لوائح تنفيذية تضبط وتفصل عمل الأجهزة، وكذلك لا يوجد أداة حقيقية من خلالها يتم قياس التداخل والازدواجية بشكل كامل بين الأجهزة.

وان كون السلطة ناشئة، وبالتالي فإن القوانين الموجودة لم يعض على وجودها وقت كبير، وانه يتم تجربتها ومع التجربة نجد أن هناك بعض الثغرات في كثير من الأنظمة والقوانين وبعدها يتم تعديلها لتتلاءم مع الواقع الفلسطيني.

كما انه يوجد عجز وقصور في القوانين على تلبية التطور التكنولوجي والجرائم الالكترونية، حيث يمكن أن يخرج المتهم بكفالة مع انه يجب سجنه أو معاقبته بسبب الإخلال بالنظام، إضافة إلى وجوب تصدي القوانين لكثير من القضايا الأمنية المعاصرة.

وبإعادة النظر في قانون الخدمة في قوى الأمن، وإضافة مواد تحدد صلاحيات الأجهزة، ومن ثم إقرار قوانين لكل الأجهزة لا تتناقض مع قانون الخدمة في قوى الأمن، ومن ثم إصدار لوائح تنفيذية للقوانين، وبعدها يعين شاغر مدير الأمن الداخلي وهو مسؤول عن الأجهزة التي تعنى بالأمن الداخلي الفلسطيني، ويكون مسؤول عن الأجهزة الأمنية التابعة لوزارة الداخلية، ومن ثم إيجاد مسؤول عن الأجهزة الأخرى التابعة للرئاسة، والمخابرات العامة هي جهاز مستقل بحكم القانون ويتبع للرئيس، ويجب ملء جميع الشواغر حتى يتم منع ازدواجية والتداخل في العمل، وهذا مطبق في كثير من الدول، ومن ثم إيجاد مفتش عام للأجهزة ويتبع له دائرة وموظفين.... الخ، وتفعيل غرفة العمليات المشتركة في المسائل التي لها علاقة بعمل الأجهزة الأخرى، وتحديد الجهة المسؤولة عنها.

4.2.4 دور القوانين في خلق تكرار وأخطاء في العمل وأثره على الازدواجية والتداخل في العمل وسبل الحل:

بسبب تداخل عمل الأمن الداخلي والأمن الخارجي، فانه يحدث تداخل في العمل في ظل حالة الخصوصية الفلسطينية.

أيضا أن الأمن الوقائي حسب القانون يهتم بالأمر والمتعلقات الموجودة داخل الدولة، وأهمها ملف الأمن السياسي والأمن الاجتماعي فيما يتعلق بالأحداث الجنائية، وهنا يحصل ازدواجية وتداخل في العمل أيضا مع الشرطة والمباحث الجنائية بالرغم من وجود تنسيق مع الآخرين في الجنايات الكبرى.

كما أن التكرار والأخطاء يأتي من سلوكيات بعض الأفراد، عدا عن غياب (ضعف) التنسيق بين الأجهزة، فمثلا يمكن أن يتدخل الأمن الوقائي في قضية يكون جهاز المخابرات العامة يعمل عليها منذ فترة، وبالتالي يصبح هناك خلل في عملية جمع المعلومات أو التعاطي في حل القضية، وهي ليست أخطاء بل انتهاكات وأحيانا تصبح منافسة غير جيدة عند كل من الجهازين.

5.2.4 غياب اللوائح التنفيذية والتعاطي مع القضايا التي ليست من اختصاص الجهاز ودوره في تداخل الصلاحيات وازدواجية العمل:

إن غياب اللوائح التنفيذية دور كبير في تداخل الصلاحيات بين الأجهزة وداخل الجهاز، حيث أن القانون مطاط ويمكن أخذه من ناحية قانونية أو من ناحية المصالح الشخصية في حال عدم وجود اللوائح التنفيذية، وإن وجود اللوائح التنفيذية يجعل العمل تكاملي ويسرع في الحصول على المعلومات، لأنها تساعد في عدم وقوع الجرائم والمشاكل.

إن القانون يكون بالعادة موجز بمواد بحاجة إلى لوائح تفسيرية (تنفيذية) توضح آلية التنفيذ والعمل والصلاحيات بمواد القوانين.

وإن غياب اللوائح يخلق الاجتهاد في تفسير بعض المواد، وكذلك مع الأجهزة الأخرى كما أنه وبشكل خاص فإن قانون المخابرات العامة غير واضح الامتداد الداخلي لعملهم الخارجي.

أما بخصوص القضايا التي ليست من اختصاص الجهاز، فإنه يتم تحويلها إلى جهات الاختصاص، وإن القضايا التي تريد حسم هي التي تقع في منطقة تداخل العمل بين المخابرات والأمن الوقائي أو مع الأجهزة الأخرى، والقضايا التي تفهم بخارجي وداخلي معاً، مثل الأمن السياسي ومكافحة التجسس والإرهاب وتبييض الأموال... الخ، حيث أنه هنا تقوم أكثر من جهة مختصة بهذه المهمات ضمن القوانين الموجودة، ومنها قضايا تحول إلى الأجهزة الأمنية المختلفة، وربما تكون هي اختصاص جهاز واحد، وهنا يجب أن تحول إلى الجهة المختصة فقط.

وحسب قانون جهاز المخابرات العامة وفق المادة (2) من قانون المخابرات رقم (7) لسنة 2005 يتبع للرئيس الفلسطيني مباشرة، أما جهاز الأمن الوقائي ووفق المادة (2) لقانون الأمن الوقائي لسنة 2005 يابغ لوزير الداخلية الفلسطيني.

في المادة (7) من قانون المخابرات العامة ينص البند الثاني من المادة على أنه "يكون رئيس المخابرات مسئولاً أمام الرئيس أو من يفوضه على المحافظة على سرية نشاط المخابرات والمعلومات ووسائل الحصول عليها ومصادرها، ولا يجوز الاطلاع على تحريات المخابرات أو معلوماتها إلا بإذن خاص من

الرئيس أو من يفوضه"، وفق هذه المادة فإن المخابرات لا تستطيع التنسيق المباشر مع الأجهزة الأخرى في القضايا العاجلة وغيرها إلا من خلال رئيس الجهاز مباشرة.

المادة (11) من قانون المخابرات العامة تنص على انه "وفقا لأحكام القانون للمخابرات الحق في جمع المعلومات في الاختصاصات التي اقرها القانون وطلبها من أجهزة السلطة وغيرها بدون معارضة..."، وهذه المادة أعطت الحق للمخابرات في الحصول على المعلومات من الجهات والأجهزة الأخرى، ولكنها لم تقدم للجهات الأخرى الحق في الحصول على المعلومات من المخابرات.

في المادة (21) من قانون المخابرات العامة تنص على انه "وفقا لأحكام قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية وبقرار من رئيس المخابرات تشكل لجنة ضباط فرعية في المخابرات"، وفي المادة (22) "تمارس اللجنة اختصاصاتها على كافة العاملين بالمخابرات، ويجوز لها أن تدعو لاجتماعها من ترى الاستعانة بهم"، ولكن لا يوجد لوائح تنفيذية ووصف تنفيذي لمهام هذه اللجنة وصلاحياتها ودورها وإطارها القانوني.

في المادة (23) من قانون المخابرات العامة تنص على انه "لا يجوز لرئيس المخابرات أو نائبه أو لأي من العاملين فيه أن يشهد أمام المحاكم ولو بعد تركه العمل عما يكون قد وصل على علمه أثناء قيامه بالعمل من معلومات لم تنشر بالطريق القانوني، ولم تأذن السلطة المختصة في نشرها، ويعطي إذن السلطة المختصة لرئيس المخابرات ونائبه من الرئيس، ولباقي العاملين من رئيس المخابرات".

تنص المادة (24) من قانون المخابرات العامة على انه "يجب على العاملين التقيد بأحكام هذا القانون، وعليهم الالتزام بالنظم واللوائح المعمول بها داخل المخابرات وخارجها"، وفي الشق الثاني من المادة "يصدر دليل للعاملين بنظم سلوكهم وأخلاقيتهم"، ولكن منذ عام 2005 (عند إقرار قانون المخابرات) لم يتم إصدار هذه اللوائح ولا دليل العاملين، مما خلق مشاكل في التصرفات الفردية للضباط والأفراد، وخلق للعاملين حرية التصرف وتخمين المواقف وفق رؤيتهم وأهوائهم الشخصية.

ورد في المادة (25) من قانون المخابرات العامة وفي البند السادس من بنود الأمور المحظورة على العاملين في المخابرات انه يحظر "استغلال الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية" كمثال ويجد غيرها من الجوانب المحظورة، ولكن أين العقاب على من يقومون بهذه الأمور فلا يوجد في القانون نص للعقاب على من يقوم بهذه الجوانب.

في البند الأول من المادة (2) من قانون الأمن الوقائي ينص على أن "جهاز الأمن الوقائي: هو إدارة عامة أمنية نظامية ضمن قوى الأمن الداخلي التي تتبع الوزارة المختصة (وزارة الداخلية)، وتعمل في مجال الأمن"، ومفهوم الأمن مفهوم عام جدا وواسع ويشمل الأمن الخارجي والداخلي أيضا ويشمل الجريمة والمظاهرات والعصابات والأحزاب...الخ، ولا يوجد لوائح تفسيرية توضح الجوانب المتعلقة بالأمن في هذا القانون ومجالات اختصاص جهاز الأمن الوقائي في هذا الجانب.

في البند الثاني من المادة (5) ينص على انه "يكون المدير العام مسئولا أمام الوزير المختص (وزير الداخلية) ومدير عام الأمن الداخلي عن عمله وعن المحافظة على سرية ونشاط الإدارة العامة للأمن الوقائي وفعاليتها " ولكن بند مدير عام الأمن الداخلي موجود ولكن لا يزال شاغرا.

تنص المادة (6) من قانون الأمن الوقائي حول مهام الأمن الوقائي على ما يلي:

"بما لا يتعارض مع القوانين السارية تعتبر الإدارات العامة للأمن الوقائي الجهة المكلفة بما يلي:

1. العمل على حماية الأمن الداخلي الفلسطيني.
2. متابعة الجرائم التي تهدد الأمن الداخلي للسلطة الوطنية الفلسطينية و/أو الواقعة عليه، والعمل على منع وقوعها.
3. الكشف عن الجرائم التي تستهدف الإدارات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والعاملين فيها".

وبناء على هذه المادة فإن القانون عام فمثلا الجرائم والجرائم التي تستهدف الإدارات الحكومية...الخ، هي من اختصاص جهات أخرى في نفس الوقت مثل هيئة مكافحة الفساد والمباحث والشرطة...الخ.

في المادة (10) من قانون الأمن الوقائي حول السرية في الجهاز تنص المادة على انه:

"1. لا يجوز الاطلاع على تحريات ومعلومات الإدارة العامة للأمن الوقائي إلا بإذن خاص من الوزير المختص أو تنفيذًا لحكم قضائي.

2. تعتبر المعلومات والأنشطة والوثائق المتعلقة بعمل الأمن الوقائي سرية لا يجوز افشاؤها".

وبذلك فإن هذه المادة تمنع التنسيق بين الجهازين في جميع القضايا وان عملية تبادل المعلومات بينهما تضحى صعبة للغاية وتحتاج لإجراءات معقدة.

وفي المادة (11) من قانون الأمن الوقائي وفي البند الثاني منها تنص على انه "يخضع جميع أفراد الأمن الوقائي للتعليمات والضوابط والإجراءات الأمنية التي تصدر عن المدير العام"، ولكن لا تحتوي هذه المادة أو غيرها على العقاب للمخالفات التي يقوم بها أفراد وضباط الجهاز.

في المادة (14) من قانون الأمن الوقائي تنص على انه "يلغى كل ما يتعارض مع أحكام هذا القانون"، وبالتالي هذا يعطي الفرصة للجهاز بالتعدي على القانون الفلسطيني وقوانين الأجهزة الأخرى ويسوغ لهم التدخل في كل ما يريدون.

وبالنسبة لمفهوم الأمن في جهاز الأمن الوقائي بداية فان هناك مفهومان أساسيان للأمن احدهما يتعلق بأمن النفس والممتلكات وما في حكمها ضد التهديدات والأخطار والجنایات والجرائم والجنح، وهو ما يمكن تسميته بالأمن (التقليدي) أو الجنائي، أن جاز التعبير والمفهوم الآخر هو مفهوم الأمن الوطني وهو مفهوم مرتبط بمفهوم الدولة وبالكيان الاجتماعي والاقتصادي السياسي للمجتمعات وبالتهديدات الداخلية والخارجية المحتملة أو الواقعة ضد هذا الكيان، وبالمصالح العامة والكلية للمجتمع وللدولة في محيط إقليمي ودولي، تتصارع وتتعارض وتختل فيه المصالح وموازين القوى. (الشهراني، 2005)، ويعرف الأمن بأنه إحساس الفرد والجماعة البشرية بإشباع دوافعها العضوية والنفسية، وعلى قمتها دافع الأمن بمظهره المادي والنفسي والمتمثلين في اطمئنان المجتمع إلى زوال ما يهدد مظاهر هذا الدافع كالسكن الدائم المستقر والرزق الجداري والتوافق مع الغير والسكينة العامة، حيث تسير حياة المجتمع في هدوء نسبي. (القحطاني، 2006)

إضافة لذلك فقد تم استنساخ معظم أحكام التشريعات النازمة لعمل الأجهزة من التشريعات العربية وبخاصة المصرية والأردنية، ويوجد جوانب في هذه القوانين لا تتماشى مع الواقع الفلسطيني، إضافة إلى أنها قديمة ولم تحدث منذ عدة عقود وبالتالي فهي لا تعالج قضايا حديثة مثل الجرائم الالكترونية.

3.4 المجال الثاني: مجال الهياكل الإدارية

للإجابة على سؤال الدراسة الثاني والذي ينص على "كيف تساهم الهياكل الإدارية التنظيمية في منع الازدواجية والتداخل في عمل المخابرات العامة والأمن الوقائي؟"، فقد تم الإجابة على العناوين الفرعية التالية

1.3.4 وجود الهياكل الإدارية التنظيمية متعددة، ودورها في منع الازدواجية والتداخل في العمل:

يوجد هياكل إدارية تنظيمية ومسميات وظيفية وتعريف بكل مسمى وكل مهمة وكل صلاحية ومسؤولية والأدوار والواجبات، وان الهياكل الإدارية التنظيمية موجودة في جهازي الأمن الوقائي والمخابرات العامة وصادق عليها للأمن الوقائي وزير الداخلية والمخابرات العامة معدة داخليا وغير مصادق عليها من الرئيس محمود عباس.

ولها دور في منع الازدواجية والتداخل بالعمل، حيث أنها ترتب وتتجز العمل بأقل جهد وأقل تكلفة، ولولا وضوحها لكان الأمر صعب جدا، وهذه الهيكليات متعددة بالكامل، لكن أحيانا يخرج احد الضباط عن الهيكلية لكن بشكل عام يوجد ترتيب واضح، أضف لذلك انه يتم مواجهة بعض المديریات في المحافظات بعض الإجراءات الفردية من مدراء المحافظات حيث يقومون بتغيير الهيكليات وفق احتياج المديرية، ولا يقومون بتغيير الهيكليات في الأجزاء الرئيسية بل في الأجزاء الفرعية.

وتحد الهيكليات الإدارية من الازدواجية والتداخل في العمل، حيث أن كل موظف له عمل واضح بناء على بطاقة الوصف الوظيفي للمهمة.

يجب أن يكون هناك هيكلية تنظيمية معتمدة من الجهة التابع لها كل جهاز وأي تغيير سواء بالدمج أو الفصل بين الدوائر أو الإضافة ضمن المستجدات يكون بقرار من الجهة التابع لها كل جهاز.

2.3.4 التدرج بالنمط القيادي ودوره في الازدواجية والتداخل في العمل وسبل الحل:

إن المستوى السياسي هو أمر المستوى الأمني، والمستوى الأمني هو مرشد لموضوع الدور السياسي أما القرار فهو يأتي لكافة الأجهزة الأمنية كل حسب تخصصه، ويوجد نظام مركزي ومركزية في اتخاذ القرار، ولا يوجد أكثر من شخص يعطي القرار، وهو رئيس الجهاز فقط، ويتم تنفيذ القرار بعد تعميمه كل حسب اختصاصه.

3.3.4 التدرج بالنمط القيادي (المرجعيات التابعة لها الأجهزة) ودورها في الازدواجية والتداخل في العمل:

حسب القانون فان جهاز المخابرات يتبع للرئيس، وبقية الأجهزة تتبع وزير الداخلية، وحتى وقت اجراء الدراسة لا يوجد مشاكل لهذه التبعيات، وهذه التبعيات هي حسب الأنظمة والقوانين، ومن المفترض أن يكون هناك ما يسمى بالأمن الداخلي، وهو يكون حلقة وصل بين وزارة الداخلية وما بين الأجهزة الأمنية الداخلية، كما يجب أن يكون من ضمن القوانين تجديد العلاقة بشكل واضح للأجهزة التي تتبع الرئيس بعلاقتها بوزير الداخلية.

يجب أن يتضمن القانون مرجعية كل جهاز بدقة في كل التفاصيل، ليس في اخذ القرار فقط فمثلا في الإجازات أو المهمات الخارجية هناك ضوابط على المعايير قد تتطرق إلى كشف السرية في هذا العمل حيث انه يوجد دور للاستخبارات العسكرية من ناحية ورقة الإجازة وكذلك يوجد للأجهزة الأمنية مثل المخابرات العامة والأمن الوقائي خصوصية خاصة فيتم التعامل في بعض أخطاء الكادر ويتم معاقبتهم من خلال الاستخبارات العسكرية وكذلك يتم تحويلهم للقضاء العسكري مع العلم انه في بعض الدول تكون هناك محكمة خاصة للمخابرات، حيث انه عندما يتم تحويل كادر المخابرات العامة أو الأمن الوقائي للاستجواب من قبل الاستخبارات العسكرية حول تهمة معينة، فانه سيكشف بعض الأمور المتعلقة بسرية العمل وربما مصادر سرية خاصة بهم ولا تكشف أبدا مع مرور السنوات ولتجنب ذلك يجب أن يكون هناك محكمة خاصة للمخابرات العامة وكذلك يجب أن يكون هناك آلية للتعامل مع هذه القضايا في الأمن الوقائي من خلال الجهة التابعين لها وهي وزارة الداخلية.

4.3.4 تضخم الرتب العليا وأثره على الازدواجية والتداخل في العمل وسبل الحل:

اجمع المبحوثين على انه يوجد تضخم في الرتب العليا، وهذا شكل عبء على الأجهزة الأمنية (الأمن الوقائي والمخابرات العامة) من كل النواحي المادية والفكرية والنفسية، وان سبب لتضخم هو أولا، خوف الموظف من التقاعد المبكر مما خلق أزمة بالرتب، ثانيا، خصوصية الوضع الفلسطيني، فمثلا أي سجين يمضي أكثر من 25 سنة في السجن يأخذ رتبة لواء.

وسبب ذلك عدم وجود نظام واضح للتقاعد، وعدم وجود تفریغات جديدة في الأجهزة وبقاء العاملين في أماكنهم، وبالتالي يجب إقرار ذلك بالقانون والعمل على فرض التقاعد المبكر، ولكن بكرامات أي أن يستحدث شيء للمتقاعدين يمكن الاستفادة منهم وبقائهم يشعرون أنهم يقدمون للوطن مثلاً هيئات استشارية عامة أو دمجهم بلجان مجتمعية يقدمون الخدمات ويقومون بأعمال تفيد المجتمع، وكذلك تحويل جزء منهم بدلاً من التقاعد المبكر إلى جهات أخرى حكومية باستطاعتهم العطاء فيها، وكذلك في حالة التقاعد فيجب فرض نظام للتعامل مع المتقاعدين من تسهيلات وغيرها ويعاملون باحترام حتى تبقى الكرامة محفوظة ولا يخاف أي منهم من الإقدام على التقاعد المبكر، لأنه يشعر أنه لن يفقد وجوده في المجتمع.

أضف لذلك تضخم كبير في الرتب الوسطى (نقيب، مقدم، رائد)، وإن تضخم الرتب يخلق ازدواجية وتداخل في العمل، لكن بشكل خفيف يشكل عائق في التراتبية وعائق في تطور العاملين في الجهاز بشكل طبيعي، فمثلاً يوجد بعض الأشخاص لديهم رتب عالية ولكنهم غير مؤهلين وهم بحاجة للتقاعد العسكري وموضوع التقاعد العسكري لا يوجد فيه آلية للتقاعد، كما أن عدد كبير من هؤلاء الأشخاص موجودين في العسكر من دون عمل.

منذ قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية ولفترة ليست بعيدة كان يتم التوظيف والأخذ على القيود بدون تخطيط دقيق، فهناك عدد كبير من حملة المؤهلات العلمية بشتى أنواعها وصلوا إلى رتبة الرائد وبعد سنوات لان الترفيع يتم حسب السنوات وليس حسب الموقع والكفاءة واحتياج الموقع، وبالتالي ستنصل رتبهم إلى رتبة عميد مثلاً، فكيف سيتم التعامل مع هذه المشكلة الكبيرة وهل هناك خطة لتجاوزها وستشكل وتداخل وازدواجية وإشكاليات كبيرة في داخل كل جهاز وعدم القدرة على التسكين ضمن الهيكلية وعدم القدرة على اختيار المسؤولين لأنه يوجد رتب واستحقاقات تفرض نفسها ويصعب تجاوزها.

ويقصد بالتضخم الوظيفي ارتفاع عدد العاملين في مؤسسة ما ارتفاعاً ضخماً لا يتناسب مع حجم العمل المطلوب، مما يقلل من قيمة الدور الذي يقوم به كل عامل منهم، ويضعف من أهمية العمل نفسه. ويظهر ذلك بصورة عامة في توظيف عدة أشخاص لمهام وظيفية واحدة ليست بحاجة إلى ذلك العدد من الأشخاص، وهو أمر يؤدي إلى عدم وجود وصف وظيفي للعاملين أو تضارب بين الوصف الوظيفي لهم.

يتخذ التضخم الوظيفي في الجهاز الحكومي للسلطة الفلسطينية مظاهر عديدة أهمها تعدد الوظائف العليا وكثرة عدد شاغليها، وكثرة المستشارين، وتوظيف أشخاص على كادر معين يفرزون في نفس الوقت للقيام بالعمل في كادر آخر مختلف تماماً.

أما بخصوص الرتب والترفيعات، فإنها تستند على مكانة القائد داخل مجموعته، وخاصة في أجهزة المخابرات والأمن الوقائي أو الاستخبارات العسكرية.

4.4 المجال الثالث: التنسيق والتشبيك

للإجابة على سؤال الدراسة الثالث والذي ينص على " ما مدى فعالية التشبيك في الحد من ازدواجية وتداخل العمل في المؤسسات الأمنية الفلسطينية؟"، فقد تم الإجابة على العناوين الفرعية التالية

1.4.4 التنسيق والتشبيك بين الأجهزة الأمنية وفعاليتها ونص القانون عليه وأثره على الازدواجية والتداخل في العمل:

التنسيق حاليا في أفضل حالاته، لكن يبقى ضعيف ولا يصل للمستوى المطلوب، وان القانون ينص على وجوب التنسيق حسب تخصص كل جهاز، ولكن لا يوجد تنسيق سوى بالشكل العام، بالرغم من وجود لجان عمل مشتركة واجتماعات دورية ولجنة ضباط ولجان عمليات مشتركة.

كما أن القانون يلزم الأجهزة بالعمل تحت إطار قيادة واحدة، ولا يجوز بجهاز العمل بمعزل عن جهاز آخر، ولا بناء على رأي مدير الجهاز أو المسؤول عنه، حديثا أصبحت قصة الصراعات على الاختصاصات شبه معدومة إضافة إلى تبادل المعلومات، كما أصبحت توجد قنوات اتصال معينة بين الأجهزة لمعالجة القضايا المشتركة.

يعرف (Baker، 2006) التشبيك بأنه "العملية الناشطة لبناء وإدارة العلاقات المثمرة. وتتكون الشبكات أساسا حيثما يوجد هدف عام أو مجموعة من الأهداف المشتركة قد تكون قصيرة الأجل، على سبيل المثال، من أجل إقامة خلال مدة زمنية محددة قد تطول أو تقصر حيث يتوفر برنامج عمل أو تكون هناك حاجة للحفاظ على التواصل ومشاركة الخبرات ضمن فترة زمنية محددة.

وحسب (عابدين، 2008) فإن أدوات التشبيك المستخدمة من قبل المؤسسات موجهة للتشبيك الداخلي بشكل أكبر منه للتشبيك مع المؤسسات الأخرى، فأدوات التشبيك الأكثر استخداما بحسب المبحوثين هي

الاجتماعات الدورية والهاتف والانترنت في حين اقل هذه الأدوات استخداما بحسب المبحوثين هي الاجتماعات الدورية والهاتف والانترنت في حين اقل هذه الأدوات استخداما هي تبادل الخبرات وإعداد مقترحات والتقارير المشتركة، وبناء قواعد البيانات. كما أن ممارسة التشبيك من قبل مؤسسات الشبكة هدفه الأول تحسين صورة المؤسسات أكثر منه لجني ثمار التشبيك في محاربة ازدواجية والتداخل في العمل المؤسسي. أما حول دور التشبيك في الحد من ازدواجية وتداخل العمل جاءت النتائج بان التشبيك أداة فاعلة في هذا المجال عبر توفير قواعد البيانات، وتعزيز التخصصية والعمل التكاملي بين المؤسسات وتقليل أسباب التنافس المالية والسياسية وتحسين التخطيط الاستراتيجي وتطبيق أفضل لقواعد الإدارة الحديثة.

2.4.4 غرفة العمليات المشتركة ودورها في الحد من الازدواجية والتداخل في العمل:

إن دور غرفة العمليات المشتركة محدود، وهي تكون فاعلة إذا كان هناك أمر في الموضوع مثل فرض الأمن في إحدى المدن حيث يكون الجميع ملتزم بقائد واحد، ولكن دورها في غير ذلك يكون غير مجدي وتصبح مجرد عمل شكلي، حيث انه يتم العمل في القضايا الساخنة مباشرة دون الرجوع إلى غرفة العمليات المشتركة، ولا يوجد لغرفة العمليات المشتركة نص في القانون، وبالتالي لا يوجد قانون يحميها وهي وجدت بالاجتهاد فكل محافظة يوجد فيها غرفة عمليات وكل واحدة تعمل لوحدها، فهي لا تأخذ دورها العملي حيث من المفروض أن توجه وتقود العمل الأمني في كل محافظة، كما يجب أن يكون هناك هيكل واضح يحدد لمن تتبع ومن يعطي التعليمات.

3.4.4 قاعدة بيانات مشتركة ودورها في الازدواجية والتداخل في العمل وسبل الحل:

لا يوجد قاعدة بيانات مشتركة للمعلومات الأمنية بين جهازين الأمن الوقائي والمخابرات العامة، مع انه يوجد قاعدة بيانات خاصة بكل جهاز.

وان عدم وجود قاعدة بيانات مشتركة يسبب الازدواجية والتداخل في العمل، كما يشكل نوع من البطء في اتخاذ الإجراءات وعائق في حل الملفات، فمثلا إذا كان الوقائي لديه معلومات عن شخص ما والمخابرات لا يوجد لديها هذه المعلومات عن نفس الشخص، فذلك يشكل عائق في الحصول على المعلومات

والمشكلة الأكبر التي تخلق الحاجة إلى قاعدة البيانات هي عمل الجهازين على القضايا الداخلية، فلو كان هناك تخصص للجهازين للأمن الداخلي والأمن الخارجي لما كان هناك حاجة إلى قاعدة البيانات المشتركة تشمل جميع المعلومات، باستثناء المعلومات الأساسية التي تحتاج إليها جميع الأجهزة الأمنية، والتي تسهل عملهم وتمنع قيام أكثر من جهاز بنفس العمل وبناء كل جهاز على نفس قاعدة البيانات ينتج عنها دقة وإنصاف للمواطنين وعدم ازدواجية وتداخل بالتعامل معهم، وبإمكان كل جهاز الاحتفاظ بمعلوماته الخاصة بعمله ضمن القانون على شبكة خاصة به.

5.4 المجال الرابع: مجال الصراع والتنافس

للإجابة على سؤال الدراسة الرابع والذي ينص على "ما دور التنافس والصراع بين وداخل جهاز المخابرات العامة وجهاز الأمن الوقائي على الازدواجية والتداخل في العمل؟"، فقد تم الإجابة على العناوين الفرعية التالية:

1.5.4 ضعف الجهاز المقابل وأثره على الازدواجية والتداخل في العمل:

إذا وجد ضعف في الجهاز المقابل فان ذلك يسبب الازدواجية والتداخل في العمل، فإذا كانت الأجهزة الأخرى لا تقوم بدورها، فبالتالي فأنت تأخذ دورك ودور غيرك من اجل تعبئة الفراغ الموجود، وهذا منذ عام 2007 قليل الحدوث ويكاد لا يذكر.

2.5.4 التنافس بين الأجهزة الأمنية: سلبياته وإيجابيات، وأثره على الازدواجية والتداخل في العمل

وسبل الحل:

أن التنافس بين الأجهزة الأمنية هو تنافس ايجابي خاصة بعد عام 2007، حيث بدا العمل بقانون الأمن الوقائي لعام 2005، وإذا كان التنافس على حفظ الأمن فهذا ايجابي أما إذا كان على قضية واحدة فهذا له اثر سلبي ويؤدي إلى الازدواجية والتداخل في العمل، كما يؤدي إلى عدم اكتمال المهام أو عدم انجازها، كما يخلق التنافس السلبي الصراع بين الأجهزة على الأرض. والحل يكمن في تحديد صلاحيات كل جهاز.

3.5.4 حدوث الصراع والتنافس خلال العمل بقضية مشتركة بين الأمن الوقائي والمخابرات العامة، والمسؤول عن القضية:

في العمليات المشتركة يكون هناك تنافس عالي، وتكون المهام والأدوار واضحة ودور كل جهاز واضح ومحدد مسبقاً.

ويكون المسؤول عن هذه القضية المشتركة حسب أصل القضية، فإذا كانت من اختصاص المخابرات العامة يكون المسؤول عن القضية هم المخابرات والعكس صحيح، ويتم الاتفاق على أن تكون أعلى رتبة هي من تقود العمل بغض النظر من أي جهاز تلك الرتبة وأصل القضية من أين، ولكن هذه القضايا محددة وليست شاملة لجميع القضايا الداخلية الأمنية.

وان من أسباب التنافس والصراع بين الأجهزة الأمنية - وخاصة الأمن الوقائي والمخابرات العامة - غموض بعض أحكام قانوني المخابرات العامة والأمن الوقائي أتاح الفرصة، أمام تفسيرات واسعة للصلاحيات. فعلى سبيل المثال، من غير الواضح حدود الامتداد الداخلي، لعمل جهاز المخابرات العامة، فبعض الدول تمنح صلاحية متابعة تلك الجرائم أو المخالفات لقوى الأمن الداخلي. لذلك نرى من خلال الواقع العملي تداخل بين عمل المخابرات العامة وقوى أخرى أهمها الشرطة المدنية، والأمن الوقائي والاستخبارات العسكرية، كذلك غياب تفعيل بعض القوانين، والتعدي على الصلاحيات، فعلى الرغم من غياب تشريع ينظم عمل الشرطة الفلسطينية، إلا أن العديد من مهامها قد وردت في تشريعات فلسطينية أخرى، مثل قانون أصول المحاكمات الجزائية لسنة 2001، وقانون التنفيذ لسنة 2005. وعلى الرغم من وضوح الإطار القانوني لعمل الشرطة في ضوء تلك القوانين، نجد أن قوى الأمن تتعدى على صلاحيات الشرطة المدنية، وغياب التنسيق بين الأجهزة الأمنية بسبب غياب مؤسسة المرجعية الأمنية بين القوى الأمنية من جهة، والمستوى السياسي من جهة أخرى، وعلى الرغم من توحيد بعض القوى الأمنية ودمجها في ثلاثة إلا أننا نجد أن كل مديرية تعمل بشكل مستقل تماماً وسبب ذلك ضعف الإدارة والتحكم. (ملحم والبرغوثي، 2009)

وحسب (يوسف، 2009) فإن ممارسة السلطة في النظام السياسي الفلسطيني وتداولها لا يجري وفقاً للقواعد الدستورية والقانونية المحددة، وبخاصة القانون الأساسي. وظهر كذلك تراجع قدرات النظام السياسي في القيام بوظائفه الاستخراجية والتوزيعية والاستجابية. كما ظهر عجز مؤسسات وأجهزة النظام عن

مواجهة وحل مشاكل وأزمات التنمية السياسية: أزمة الشرعية؛ أزمة التغلغل؛ أزمة التوزيع؛ أزمة المشاركة، التي تعززت نتيجة الصراع على السلطة. إضافة إلى عدم توفر المساواة بين المواطنين أمام القانون وفي الاستفادة من الفرص والموارد المتاحة.

6.4 المجال الخامس: مجال العوامل الخارجية

للإجابة على سؤال الدراسة الخامس والذي ينص على " كيف تؤثر العوامل الدولية، الإقليمية، والمحلية على الازدواجية والتداخل في عمل المخابرات العامة والأمن الوقائي؟"، فقد تم الإجابة على العناوين الفرعية التالية

1.6.4 التنسيق الدولي والمؤسسات الدولية وأثره على عمل الأجهزة الأمنية والازدواجية والتداخل في العمل وسبل الحل:

حاليا جميع الأجهزة تقوم بالتنسيق الدولي، ولكن المفروض أن يتم التنسيق الدولي عبر الجهات المختصة وليس من جميع الجهات، فمثلا وزارة الداخلية (تنسق للأجهزة التابعة لها) والمخابرات العامة تنسق بما يتعلق فيها، ومؤسسة الرئاسة ضمن اختصاصها، والأجهزة الأخرى من خلال الإطار التابعة له، وان آلية التنسيق الحالية تسبب الازدواجية والتداخل والتضارب في عمل الأجهزة الأمنية.

يجب أن ينص قانون الخدمة في قوى الأمن على بوابة أو بوابات التعامل مع الدول وجهة الاختصاص، مثلا المخابرات العامة دورها وحدودها وصلاحياتها في التعامل مع الدول، وزارة الداخلية دورها وحدودها وصلاحياتها وهل هناك ادوار أخرى أم لا، لكي لا يحدث ازدواجية وتداخل في العمل ويكون هذا بإقرار القانون ونصه.

2.6.4 العوامل والتغيرات الإقليمية وأثرها على عمل الأجهزة الأمنية وازدواجية وتداخل العمل وسبل الحل:

تؤثر العوامل والمتغيرات الإقليمية على عمل الأجهزة الأمنية، وكلما زادت هذه المتغيرات تكون الازدواجية والتداخل في العمل أكثر، حيث تزيد من صعوبة العمل والتعقيدات في العمل، ويؤدي إلى ازدواجية وتداخل أكثر في العمل، وهو نتيجة عدم فهم من اختصاص أي جهاز هي من شأنه العمل وفق هذه المتغيرات، وتؤدي هذه التغيرات إلى إنشاء وحدات جديدة لتنماشى مع الظروف الراهنة.

3.6.4 التغيرات السياسية المحلية وتنوع مصدر القرار وتأثيرها على الأجهزة الأمنية والازدواجية والتداخل في العمل وسبل الحل:

تؤدي التغيرات السياسية المحلية إلى الازدواجية والتداخل في العمل، ولكنها تشكل محفز إيجابي لزيادة آلية التنسيق بين الأجهزة الأمنية وتطويرها، والتعامل مع هذه الأحداث والتغيرات كوحدة واحدة في العمل، وأكثر مسبب لهذا التأثير هو الاحتلال وغياب الرؤية الواضحة للدولة، ويتم حل ذلك بتحديد جهات الاختصاص وتخصيص المخابرات العامة للأمن الخارجي والأمن الوقائي للأمن الداخلي.

7.4 النتائج

يمكن تلخيص نتائج الدراسة كما يأتي:

- أن أهم المشاكل التي تواجه العمل في جهازي المخابرات العامة والأمن الوقائي، هو ضعف نصوص وينود قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني، إذ تقتصر غالبية المواد على شكليات في عمل الأجهزة الأمنية من حيث الرتب والترقيات... الخ.
- يعاني قانون المخابرات العامة لعام 2005 وقانون الأمن الوقائي لعام 2007 وقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني من غياب اللوائح التنفيذية "التفسيرية" لهذه القوانين، وهي التي تسبب المشكلة الأكبر في الازدواجية والتداخل في عمل هذه الأجهزة الأمنية.
- أن صياغة قوانين الأمن الثلاثة المذكورة سابقا جاءت بصياغة عامة، فمثلا قانون الأمن الوقائي أولى مهامه، هي مهمة حفظ الأمن، ولم تفصل المهمات المطلوبة من الأمن الوقائي، وهذا يجعل دوره

فضفاض، ويمكن أن يتعارض مع مهمات أجهزة أخرى ويسبب ازدواجية وتداخل في العمل وحفظ الأمن مفهوم واسع جدا، ويشمل جميع عمل المؤسسة الأمنية.

• أن خصوصية الحالة الفلسطينية في ظل الاحتلال الإسرائيلي خلق تخبط في عمل الأجهزة الأمنية، وعدم تمكنها من القيام بالمهمات المطلوبة منها، حيث أن المناطق مقسمة في دولة فلسطين إلى أ و ب و ج، وان تنقل الأجهزة الأمنية بحاجة إلى تنسيق مع الاحتلال للذهاب خارج حدود منطقة أ، وهذا يشكل عائقا كبيرا، وخصوصا أن الأجهزة الأمنية مثل الشرطة تحتاج إلى الزي العسكري والتنقل بسلاحهم لتنفيذ مهماتها وحل المشاكل لحظة وقوعها وفضها يتطلب سرعه وصول مكان الحدث، وهنا لا يستطيعوا التحرك إلا بعد عمل تنسيق واخذ موافقة الاحتلال الإسرائيلي، وهذا يجعل الأجهزة عاجزة عن القيام بالمهمات المطلوبة منها بالشكل الأمثل وفي الوقت المناسب، وهنا يتم الاستعانة بالأجهزة الأخرى للتدخل في تنفيذ هذه المهمات مثل حل مشكله معينة، لأنهم لا يرتدون اللباس العسكري، وفي هذه الحالة تكون المخابرات العامة والأمن الوقائي قد قامت بدور الشرطة، أي انه حدث ازدواجية بالعمل وتداخل بالصلاحيات نتيجة وجود الاحتلال.

• حدث تطور كبير في آلية عمل الأجهزة الأمنية بعد عام 2007 وبدء العمل بقانون الأمن الوقائي، وأصبحت الازدواجية والتداخل يأتي في بعض الجوانب، لاسيما بعد إقرار قانون المخابرات العامة وقانون الخدمة في قوى الأمن وبدء العمل وفق قانون الأمن الوقائي، رغم انه تم العمل بالقوانين ضمن المعرفة والخبرة والقدرة الشخصية لتفسير هذه القوانين وأضحت الازدواجية والتداخل يأتي في جوانب معينة، مثل التصرفات الشخصية والفهم الخاطئ أو عدم فهم بعض القوانين، ولعدم وجود تفسير لهذه القوانين، وبعض الجوانب التي لا تنص عليها القوانين الثلاث.

• يوجد غياب لغرفة العمليات المشتركة، ودورها دور شكلي، ولكن يكون فعال في حالة العمليات المشتركة الكبرى، والتي يتم من خلالها العمل على قضايا محددة وطارئة، مثل حفظ الأمن في إحدى المدن أو مكافحة حدث معين أو أزمة معينة، وذلك لعدم وجود مواد قانونية في قانون الخدمة في قوى الأمن يحدد عملها، ويعطيها صلاحيات ويحدد عملها ودورها.

• يفتقر العمل في جهازي الأمن الوقائي والمخابرات العامة والأجهزة الأخرى إلى وجود قاعدة بيانات مشتركة بما يتعلق بالأمن الداخلي، مع حق كل جهاز بالاحتفاظ بمعلوماته الخاصة باختصاصه أن تكون بطرفه، والمقصود هنا المعلومات المشتركة والتي قد تسهل وتفيد كل جهاز للبناء عليها أو تصحيحها ضمن الأصول وليس البدء من لا شيء وحدث ازدواجية وتداخل وتضارب وتناقض وتكرار في العمل بشكل يومي.

- تعاني الأجهزة الأمنية من ظاهرة تفرغ أشخاص تنقصهم الخبرة الإدارية في العمل الأمني، وهم أشخاص جاءوا بسبب الحالة الفلسطينية مثل الأسرى الفلسطينيين في سجون الاحتلال الإسرائيلي.
- بعد عام 2007 غاب الصراع بين الأجهزة الأمنية، حيث كان في السابق يصل التنافس إلى مرحلة الصراع، ولكن حالياً يوجد تنافس بين الأجهزة الأمنية وهذا التنافس مباح ومقر ومن حق كل جهاز أن يتميز عن غيره، ولكن حتى التنافس في العمل يعطي كل جهاز الرغبة في العمل بمجال عمل الجهاز الآخر، مما يسبب حالة من الازدواجية والتداخل في العمل في ظل غياب لوائح تنفيذية تفسيرية للقوانين ولمفهوم الأمن.
- أن مدونة السلوك التي تم انجازها لكيفية تعامل الأفراد داخل الجهاز أو مع المواطنين، هذه لا تغني عن اللوائح التنفيذية شيئاً، حيث أن اللوائح التنفيذية هي التي تفصل كل بنود القوانين من التعامل داخل الجهاز ومع المواطنين، وكذلك حقوقهم وواجباتهم وكل تفاصيل عمل الأجهزة وصلحياتها وحدودها بكل تفاصيلها، فهي لا تستطيع أن تمنع تداخل أو تحد من ازدواجية العمل بين الأجهزة.
- تساهم العوامل الخارجية الإقليمية والدولية والمحلية في خلق حالة من الازدواجية والتداخل في عمل الأجهزة الأمنية، إذ انه لا يوجد جهة محددة تقوم بالتنسيق الدولي.
- أن الترقيات في جميع الرتب بما فيها الرتب العليا لغاية رتبة عميد تتم وفق سنوات الخدمة والاستحقاق، وليس وفق شواغر على الهيكلية ولا ضمن امتحان أو مسابقات قدرات وكفاءة للشاغر المطلوب ابتداء من رتبة نقيب أو رائد على سبيل المثال.
- تدخل بعض الأجهزة الأمنية باحتياجات المواطنين من موافقات أمنية وغيرها، رغم عدم وجود نص واضح في القوانين بخصوص ذلك، حيث أن غياب اللوائح التنفيذية وقصور بعض المواد في القوانين وعدم فاعلية وتكامل قانون الخدمة في قوى الأمن جعل لكل جهاز حرية التصرف في منح الموافقات الأمنية للمواطنين، مما خلق الازدواجية والتداخل في العمل والتناقض حتى في نتائج هذه الموافقات بين جهاز وآخر.
- التعامل في القضايا السياسية الداخلية غير واضح جهة الاختصاص الفعلية لتداخل القوانين وعموميتها وعدم وجود لوائح تنفيذية، وينتج عن ذلك ازدواجية وتداخل في التعامل مع هذه القضايا.
- مصدر القرار للمخابرات العامة هو الرئيس ومصدر القرار للأمن الوقائي هو وزير الداخلية، ولكن أحياناً يتم من خلال الرئاسة مباشرة.
- وزارة الداخلية تظهر بالمظهر المدني مع وجود وكيل وزارة وهيكلية كاملة بكل تفاصيلها وكادر وتراتب ورتب يشمل كل الوطن ومسؤول عن كل المعاملات المدنية، وعدم وجود مدير الأمن الداخلي مع هيكلية كاملة بكل تفاصيلها وكادر وتراتب ورتب يشمل كل الوطن مسؤول عن الأجهزة الأمنية التابعة

للوزارة ويكون تحت إيطاره ومسؤولياته مدراء الإدارات التابعة للوزارة (مدير عام الشرطة ومدير عام الأمن الوقائي ومدير عام الدفاع المدني)، والوزارة الآن موجود بها مساعد امني لوزير الداخلية فقط.

5. الفصل الخامس

الاستنتاجات والمقترحات لسبل الحل

1.5 المقدمة

بالنظر إلى نتائج المقابلات وتفسيرها كان لا بد من الوقوف عند بعض الاستنتاجات والمقترحات حتى تتم الدراسة بشكلها المنطقي والفاعل والإفادة منها بأكثر صورة ممكنة من كافة الدارسين والمهتمين.

2.5 الاستنتاجات

في ضوء نتائج الدراسة توصل الباحث إلى الاستنتاجات التالية:

- إن ضعف نصوص ومواد قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني هو السبب الرئيسي في خلق الازدواجية والتداخل في عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية وعدم تحديد وتفصيل صلاحيات كل جهاز، وكذلك عدم شمولية قانوني المخابرات العامة والأمن الوقائي، فإن ذلك خلق حالة من الإرباك في عمل الأجهزة الأمنية، وبالتالي جعل هناك حالة من التفسيرات الشخصية لدى الأفراد وازدواجية وتداخل في العمل.
- غياب اللوائح التنفيذية للقوانين يشكل الجانب الثاني الذي ترك الأثر الأكبر في خلق الازدواجية والتداخل في عمل الأجهزة الأمنية، إذ أن غياب اللوائح التنفيذية أعطى للأفراد حرية التفسير الشخصي للقوانين، وأعطى لكل جهاز حرية التفسير للقوانين وإيجاد الثغرات لتمكينهم من التدخل في عمل

الأجهزة الأخرى، والقيام بأدوار لا تخصصهم وتتداخل مع الأجهزة الأخرى، ولو وجدت اللوائح التنفيذية لتم تفسير القوانين وشرح جميع الجوانب المتعلقة بكل فقرة والية العمل عليها، ولمنعت ازدواجية والتداخل في العمل ولحددت صلاحيات كل جهاز.

- أن عمومية مفهوم الأمن في القوانين الثلاث وكونه مفهوم واسع جدا، ولا يوجد في القوانين ما يفسر جوانب الأمن التي يعمل عليها كل جهاز، فلو تم تفسير مفهوم الأمن في كل قانون تفسيراً دقيقاً لاختصاصهم المطلوب منهم لما حدث تداخل في الصلاحيات و ازدواجية العمل.

- بسبب صعوبة الوصول إلى العديد من المناطق الفلسطينية، وان التحرك بحاجة إلى تنسيق مع الإسرائيليين، وهذا يستغرق وقت والقضايا الأمنية تحتاج إلى سرعة الوصول إلى مكان الحدث أو المهمة المطلوب إنجازها أو تحقيقها، وان صعوبة الوصول إلى هذه المناطق يعطي حرية الحركة والتخمين والعمل السريع للأجهزة الأمنية حسب قدرات كل جهاز في هذه المناطق، فبالتالي فإنها تخلق ازدواجية وتداخل وتخبط في العمل.

- أن غياب غرفة العمليات المشتركة بسبب عدم وجود نصوص قانونية واضحة في قانون الخدمة في قوى الأمن تحدد صلاحياتهم والمهام الموكلة لهم، وكذلك ضوابط تجبر الأجهزة على التعامل معهم، وعندما يكون لها دورها الكامل سيمنع ذلك كثير من الأعمال التي تقوم بها الأجهزة الأمنية بطريقة مزدوجة، وستحد من ذلك كثيرا لأنها ستكون مظلة تعمل من خلالها الأجهزة بطريقة مشتركة بناء وفعالة وبدون تكرار وازدواجية وتداخل في العمل، ولعملت الأجهزة الأمنية الفلسطينية هنا بمفهوم المؤسسة الأمنية الواحدة وكل جهاز له اختصاصه وكانت مبنية على التكامل وعدم التداخل.

- أن غياب قاعدة بيانات مشتركة خلق حالة من الازدواجية والتداخل في العمل، حيث انه عند احتياج كل جهاز معلومات عامة واجتماعية وشخصية وذاتية عن أي شخص يقوم بالبحث الميداني، وهذا يؤدي إلى هدر موارد بشرية ومادية وتكرار وازدواجية وربما تناقض في المعلومات، لان كل جهاز يبحث على حدا، ويتم تصحيح المعلومات فقط في القضايا أو المواضيع المشتركة، وهناك صعوبة في تبادل المعلومات بين الجهازين، إذ يجب أن تقر وتمنح الموافقة من قبل رئيس الجهاز، وهذا ما نص عليه القانونين وانفصال الأجهزة الأمنية عن بعضها بهذه الطريقة يبعدها عن العمل الأمني الواحد، حيث أن الأجهزة الأمنية هي أجهزة تعمل تحت مظلة واحدة وهي المؤسسة الأمنية لحفظ الأمن العام الداخلي والخارجي مع قاعدة بيانات واحدة تشمل كل الفلسطينيين داخل الوطن وخارجه يتفرع عنها أجهزة أمنية كل جهاز له اختصاصه حسب نصوص القوانين، وله حيز خاص به على قاعدة بيانات المؤسسة مع شراكتهم ببقية المعلومات التي هي ملك المؤسسة الأمنية، وهنا يتم توفير الكثير من الموارد البشرية والمادية ودقة في المعلومات وسرعة انجاز لمعاملات المواطنين.

- أن تفريغ العاملين من خلال اعتماد تفريغ الأسرى المفرج عنهم وحالات أخرى خلق حالة من الإرباك في عمل الأجهزة الأمنية، بسبب غياب الكفاءة لدى هؤلاء الأشخاص، إذ أن إعداد منهم وصلت لرتب عليا مع افتقارهم للخبرة والكفاءة، وان هذا الأمر يعطي هؤلاء الأشخاص حرية التصرف الشخصي الغير مبني على دراية تامة بجوانب العمل، مما يخلق ويسبب الازدواجية والتداخل في العمل وعدم القدرة المهنية لدى المسؤولين على التعيينات المهنية، بسبب وجود هذا الكم من الرتب العليا وعدم قدرتهم على تجاوزها بسبب الرتب والتراتب العسكرية.
- أن غياب جهة موحدة للتنسيق الدولي والإقليمي ساهم في أن كل جهة وكل جهاز يتولى هذه المهمة، وتقوم بالتنسيق على انفراد بمعزل عن الأجهزة الأخرى، وهذا يخلق حالة من الازدواجية والتداخل في عمل المؤسسة الأمنية الفلسطينية، وبالتالي يجب أن يكون هناك جهة معينة أو دائرة محددة بعيدة عن الأجهزة مثلا تتبع وزارة الداخلية، وهي التي تقوم بعملية التنسيق الدولي مع عدم إهمال دور واختصاص المخابرات العامة كجهاز امن خارجي.
- أن تضخم الرتب العليا وكثرة شاغليها جعل هناك صعوبة في التواصل مع وبين هؤلاء الأشخاص في هذه الرتب، كما يخلق حالة من التنافس فيما بينهم للحصول على انجازات اكبر لكل فرد منهم مما يخلق الازدواجية والتداخل في العمل.
- ان تعدد المرجعيات هذا يساهم في إيكال بعض المهام لأكثر من جهة أمنية، فمثلا يمكن أن يقوم الرئيس بإصدار أمر لجهاز معين للعمل على قضية معينة وبنفس الوقت يقوم وزير الداخلية بنفس الأمر، وهذا يخلق ويسبب الازدواجية والتداخل في العمل.
- أن مهمة جهاز المخابرات العامة المتمثلة في مجال الأمن الخارجي لا تتم على أكمل وجه بسبب إجراءات الاحتلال الإسرائيلي، حيث انه مثلا في مجال منع سفر الأجانب من وإلى البلاد فان السيطرة على المعابر تتم بإشراف إسرائيلي وليس فلسطيني، وان الأجانب عندما يدخلوا الأراضي الفلسطينية يحصلون على التأشيرة من إسرائيل وليس من السلطة الوطنية الفلسطينية.

3.5 مقترحات لسبل حل مشكلة الازدواجية والتداخل في العمل

يتم التخلص من مشكلة الازدواجية والتداخل في عمل المؤسسة الأمنية عبر الخطوات والترتيب التالي:

أ. يمكن دمج الجهازين في جهاز واحد ووضع رئيس واحد للجهاز بعد الدمج ويتفرع عنه رئيس الأمن الداخلي ورئيس الأمن الخارجي، وفي هذه الحالة يكون هناك قانون واحد لهذا الجهاز أي يتم دمج

قانون المخابرات العامة مع قانون الأمن الوقائي مع إجراء التعديلات اللازمة له ليتناسب مع الدمج الجديد وإقرار لوائح تنفيذية له.

ب. تعديل قانون الخدمة في قوى الأمن لعام 2005، بحيث يشمل مواد تحدد عمل ودور المؤسسة الأمنية الواحدة، ويتفرع عنها الأجهزة الأمنية والعسكرية وتبعياتها وأدوارها وصلاحياتها واختصاصاتها وإقرار لوائح تنفيذية تفصل مواد قانون الخدمة في قوى الأمن.

ت. إقرار قانون الأمن الوقائي وتفصيل الأدوار المطلوبة منهم بشكل واضح ومفصل، وتعديل قانون المخابرات بحيث يتلاءم مع البند الثاني في حال عدم دمج الجهازين.

ث. وضع اللوائح التنفيذية لكل من قانون المخابرات العامة، وقانون الأمن الوقائي، وتوضيح الوصف الوظيفي لكل جهاز ووضع هيكل راسي واضح يحدد العلاقة العمودية والأفقية في المؤسسة الأمنية الواحدة ويحدد صلاحيات ودور كل جهاز في حال عدم دمج الجهازين.

ج. في حال عدم إقرار دمج الجهازين مع بعضهما يجب تفعيل وزارة الداخلية بشقها الأمني أي تعيين مدير للأمن الداخلي، ويكون مرجعيته وزير الداخلية وتحت مسؤوليته الأجهزة التابعة لوزارة الداخلية وهي الأمن الوقائي والشرطة والدفاع المدني، مع العلم أن الشق المدني في وزارة الداخلية معمول به على مستوى الوزارة والمحافظات.

ح. إقرار المفتش العام مع دائرة كاملة متكاملة مستقلة مرجعيتها وزارة الداخلية والرئاسة على الأجهزة الأمنية.

خ. تفعيل قاعد بيانات مشتركة للمؤسسة الأمنية تشمل جميع الفلسطينيين داخل الوطن وخارجه، ويكون هناك صلاحيات لكل جهاز في استخدام قاعدة البيانات حسب اختصاصهم مع احتفاظ الأمن الوقائي والمخابرات العامة بخصوصية كل جهاز، أما في حال دمج الجهازين فإنها تكون ضمناً هناك لهم صلاحيات واحدة لأنهما أصبحا جهاز واحد ويمكن إشراك وزارة العدل والنيابة وكل جهات الاختصاص في قاعدة البيانات حسب اختصاصاتها.

د. تفعيل غرفة للعمليات المشتركة واستثمارها بطريقة أكبر، حيث أنها تحتوي على ممثلين من كافة الأجهزة في كافة ربوع الوطن وفي كافة المحافظات، ومنها يمكن بناء تشبيك فعال بين جميع الأجهزة والعمل يد واحدة ويتنسيق فاعل في قضايا كثيرة جداً توفر الوقت والجهد وموارد بشرية، وهذا يبني مؤسسة أمنية واحدة يتفرع عنها أجهزة باختصاصات وضمناً يكون التشبيك في أعلى مستوياته، لأن الأجهزة الأمنية تعمل بشكل متكامل في خدمة الوطن.

ذ. يمكن إشراك المجتمع والمواطنين لمنع ازدواجية وتداخل عمل الأجهزة والتعاطي بالقضايا عن طريق التواصل المباشر معهم، عبر تشكيل لجان في المحافظات مكونة من شخصيات اعتبارية لها وزنها

في المجتمع المحلي، وتكون هذه اللجان عبارة عن حلقة وصل بين المواطنين والجهات الأمنية، إضافة لدورها في تقديم الإرشادات والاقتراحات والشكاوي في حال انتشار بعض الظواهر المخلة بالأمن.

ر. يجب تحديد التهديدات والمفاهيم الأمنية بشكل مفصل التي تهدد امن الشعب الفلسطيني سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي، وان يتم توزيعها داخل المؤسسة الأمنية الواحدة على الأجهزة الأمنية كل يكون له دوره واختصاصه بدون أي تداخل بينهم، وان يتم العمل بشكل تكاملي لحماية ومنع الأخطار الداخلية والخارجية وتطبيق القانون بشكل كامل.

ز. يجب إعادة النظر بقانون الخدمة في قوى الأمن وقانون المخابرات العامة وإصدار قوانين أخرى للأجهزة الأمنية بطريقة مركزية لمؤسسة أمنية واحدة يتفرع عنها أجهزة كل له اختصاصه وصلاحياته من خلال لجنة قانونية متخصصة، تقوم بإعادة تنظيم القوانين وموادها، ويمكن الاستفادة أو الاستعانة من تجارب أخرى أو خبرات خارجية، وكذلك أن تكون هناك طريقة لإجراء التعديلات اللازمة في المستقبل لأي ضعف أو قصور في القانون ضمن الأصول.

س. يمكن تحويل جزء من حملة بعض التخصصات العلمية - ومنهم من تم تفرغهم لحالاتهم التنظيمية التي ليست بحاجة لها هذه الأجهزة الأمنية - إلى المؤسسة المدنية من مدرسين وغيرهم، ولكن بعد ترفيعهم إلى رتب أعلى سيكون من الصعب تحويلهم إلى المؤسسة المدنية، والاعتماد على المهنيين وأصحاب الاختصاص فقط وإبقائهم في المؤسسة الأمنية، وهنا يتم تجنب جزء كبير من التضخم الوظيفي.

ش. يجب إتباع البروتوكولات الدولية بالتنسيق الدولي، فمثلا وزارة الداخلية تنسق مع نظيراتها في كل ما يعنيها ويعني الأجهزة التابعة لها، وكذلك المخابرات العامة تقوم بالتنسيق والتعاون والتعامل الأمني مع الدول، حسب اختصاصها والتبادل الأمني المتبع عالميا سواء مباشرة أو من خلال السفارات والقنصليات الفلسطينية أو من خلال السفارات والقنصليات والممثلات الموجودة في فلسطين، وفي ظل عدم وجود وزارة دفاع فلسطينية (أو دائرة بديلة تتماشى مع الاتفاقيات) تعنى بالأجهزة التابعة لها، حيث يجب أن يكون هناك وزير دفاع مسؤول عن الأجهزة الأخرى وما يتعلق بالرئاسة يتم أحيانا مباشرة من مكتب الرئيس أو من وزارة الخارجية والتعاملات السياسية تتم من خلال وزارة الخارجية، ويجب أن يتم الأخذ في هذه البروتوكولات وتطبيقها، حيث لا يجوز لأي جهاز التعامل مباشرة مع جهاز أو جهة مانحة خارج الإطار الرسمي، وهذا يحدث ازدواجية وتداخل في العمل وخلل في المرجعيات.

ص. بالنسبة للأجانب الذين يدخلون الأراضي الفلسطينية من خلال المعابر والتي تسيطر إسرائيل عليها جميعها، ولا يوجد سلطة فلسطينية للموافقة أو رفض دخولهم، فيمكن للسلطة أن تضبط ذلك من خلال منع إقامة الأجانب في احد الفنادق أو احد البيوت إلا من خلال تصريح يمنح له من خلال وزارة الخارجية الفلسطينية وبموافقة المخابرات العامة الفلسطينية، حيث يمكن للجهات المختصة مقابلة أي أجنبي ومعرفة سبب الزيارة ومدة الإقامة وتسجيل الجوازات وضبط وجودهم، كما يمكن للسلطة الوطنية الفلسطينية وضع ضوابط ومعايير واخذ موافقات جهات الاختصاص الأخرى من وزارة الصحة وغيرها، وكذلك حفظ امن المجتمع الفلسطيني حتى بدون سيطرتها على المعابر، وكذلك حتى الأجانب الزائرين والغير مقيمين في الأراضي الفلسطينية يمكن للشرطة استوقفهم وطلب وثائقهم الشخصية، ويمكن أيضا تفعيل نظام تصاريح الزيارة للأراضي الفلسطينية من وزارة الخارجية قبل الدخول إليها، وكذلك منع الأجانب من العمل في الأراضي الفلسطينية سواء مؤسسات محلية أو أجنبية عدا السفارات والممثلات.

المراجع

أولاً: الكتب والمجلات

- ابن منظور، أبو الفضل محمد بن مكرم. (1986). لسان العرب المحيط. بيروت: دار الجيل.
- أبو دية، جيهان وعزمي الشعبي. (2006). القطاع العام الفلسطيني : مهام و صلاحيات مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. القدس: الائتلاف من أجل النزاهة و المساءلة / أمان.
- أبو عرام، عيسى وإبراهيم المصري. (2004). واقع وصلاحيات الأجهزة الأمنية ارتباطا بقضية الإصلاح. أوراق سياساتية حول الإصلاح في المؤسسات الفلسطينية (8)، رام الله: جامعة بيرزيت، معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية.
- إدعيس، معن وآخرون. (2006). صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي، سلسلة تقارير قانونية (66)، رام الله، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، 2006، ص
- إدعيس، معن وآخرون. (2006). صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي. أوراق عمل. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
- الاصيبي، محمد. (2001). النماذج العربية في الشرطة المجتمعية، من كتاب أعمال الندوة العلمية الشرطة المجتمعية : الأساسي والنماذج والتطبيقات العملية (دمشق 19-21/1/1421 هـ الموافق 24-26/4/2000م)، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية.
- آل مزروع، بدر. (2010). بناء نموذج لتحقيق التميز في أداء الأجهزة الأمنية. جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمسائلة - أمان. (2007). مؤتمر أمان السنوي الثالث، صراع الصلاحيات وغياب المسؤوليات في السلطة الوطنية الفلسطينية. رام الله.
- بدوي، منير. (1997). مفهوم الصراع: دراسة في الاصول النظرية للاسباب والانواع. مجلة دراسات مستقبلية، عدد 3، ومركز دراسات المستقبل - جامعة اسيوط.
- البشرى، محمد الأمين. (2001). الشرطة المجتمعية مفوماتها وتطبيقاتها العلمية. الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، مطابع الجامعة.
- الحاج، عرابة. (2010). ازدواجية السلطة في المستشفيات : المفهوم والاشكالية. مجلة الباحث، عدد 7، ص 229.

- الحكايمية، محمد خليل. (د. س). أسطورة الوهم: كشف القناع عن الاستخبارات الأمريكية. دم: دن.
- سعد، الشهراني. (2005). إدارة عمليات الأزمات الأمنية. الرياض.
- سعيد، محمود وخالد الحرفش. (2010). مفاهيم أمنية. جامعة نايف العربية للعلوم الامنية.
- السيد، جميل. (د.س). إصلاح القطاع الأمني في لبنان وتطويره. دم: دن.
- شتية، ن. (2004). إقامة شبكات المنظمات غير الحكومية مع دراسة مقارنة للشبكة العربية للمنظمات الأهلية ومنظمة التحالف العالمي لمشاركة المواطن " سيفيكس "، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية.
- الشعبي، عزمي. (2009). إصلاح الأمن "فلسطين". رام الله: الائتلاف من اجل النزاهة (أمان).
- الشعبي، عزمي. (2012). إصلاح الأمن. دم: دن.
- الشعبي، عزمي. نيسان 2012. إصلاح القطاع الأمني في البلدان العربية حالة فلسطين. مبادرة الإصلاح العربي.
- الشقاقي، خليل، جهاد حرب. (2005). نحو نظام سياسي فلسطيني منفتح، رام الله، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية.
- الشهراني، سعد. (2003). التنظيم الامثل للشرطة في ضوء المفهوم الشامل للامن. الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الامنية. رسالة ماجستير.
- الصالح، عثمان. (1989). النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت.
- طالب، أحسن. (2001). الوقاية من الجريمة. بيروت: دار الطليعة للطباعة و النشر.
- الطماوي، سليمان. (1991). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة. الطبعة السادسة.
- الطويل، اكرم ورغيد اسماعيل. (2009). العلاقة بين انواع الابداع التقني وابعاد الميزة التنافسية : دراسة ميدانية في مجموعة مختارة من الشركات الصناعية في محافظة نينوي، جامعة الموصل - كلية الادارة والاقتصاد.
- عابد، زهير عبد اللطيف، و آخرون. (2010). إدارة العلاقات العامة و برامجها. غزة : مكتبة الأمل.
- عابدين، هدى بدر بكر. (2008). دور التشبيك في الحد من ازدواجية العمل المؤسسي لدى شبكة المنظمات الأهلية البيئية الفلسطينية. القدس: جامعة القدس، رسالة ماجستير.
- العثمان، محمد. (2003). تفويض السلطة وأثره على كفاءة الأداء. جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.

- العذقي، حسن. (2005). معوقات التطور التنظيمي واثرها في اداء الاجهزة الامنية. الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الامنية. رسالة ماجستير غير منشورة.
- العور، منصور محمد. (2005). التعريف بالشرطة المجتمعية وفلسفتها وأهدافها. الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.
- عيتاني، مريم. (2008). صراع الصلاحيات بين فتح وحماس في إدارة السلطة الفلسطينية. بيروت، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات.
- عيسى، عبد العزيز. (2004). التشبيك في تنظيم المجتمع. الأزاريطة: دار المعرفة الجامعية.
- الفراء، ماجد ونبيل اللوح. (2007). تطور الهياكل التنظيمية للوزارات الفلسطينية في قطاع غزة وأثره على الكفاءة الإدارية. غزة : الجامعة الإسلامية، رسالة ماجستير.
- قانون المخابرات الفلسطينية العامة لعام 2005.
- القحطاني، فيصل. (2006). استراتيجيات الاصلاح والتطوير الاداري ودورها في تعزيز الامن الوطني. الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الامنية. رسالة ماجستير.
- القحطاني، يحيى. (2010). تفويض الصلاحيات وعلاقته بمعنويات العاملين بجوازات منطقة مكة المكرمة. جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.
- كايد، عزيز. (1999). تقرير حول تداخل الصلاحيات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
- المدهون، موسى وإبراهيم الجزراوي. (1994). تحليل السلوك التنظيمي. عمان: المركز العربي للخدمات الجامعية.
- مركز الغد العربي للدراسات. (2006). ندوة، ازدواجية النظام السياسي الفلسطيني مرجعية واحدة.. أم
- مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. آذار/ مارس 2006. أجهزة المخابرات. رام الله.
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). (2000). علاقات المنظمات غير الحكومية في الضفة الغربية وقطاع غزة، رام الله.
- ملحم، فراس ومعين البرغوثي. (أيلول 2009). الإطار القانوني الناظم لقطاع الأمن في فلسطين (دراسة تحليلية للتشريعات الصادرة بعد العام 1994. رام الله: جامعة بيرزيت، معهد الحقوق.
- مؤتمر أمان السنوي الثالث. (2007). صراع الصلاحيات وغياب المسؤوليات في السلطة الوطنية الفلسطينية. رام الله: الائتلاف من اجل النزاهة والمسائلة - أمان.

- الهملان، بشير. (د.ت). الشرطة المجتمعية في المملكة الأردنية الهاشمية، تقرير غير منشور مقدم للدورة التدريبية، البرامج الإعلامية ودورها في تنمية الوعي الأمني.
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (2005). سياسة الحكومة في نشر القوانين في الواقع الفلسطيني. رام الله، المجلة الفصلية، عدد 26.
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (2006). صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي. رام الله.
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (2010). جهاز المخابرات الفلسطيني وفقا لأحكام القانون. سلسلة تقارير قانونية رقم (75). رام الله.
- يوسف، غسان. (2009). أثر ازدواجية السلطة على التنمية السياسية في السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الانتخابات التشريعية الثانية. نابلس: جامعة النجاح الوطنية.

ثانيا: المواقع الالكترونية

- "إصلاح نظام الاستخبارات السويسرية يفتقر لرؤية واضحة"، <http://origin.swissinfo.ch/ara>
- [إصلاح-نظام-الاستخبارات-السويسرية-يفتقر-لرؤية-واضحة/307868](http://www.swissinfo.ch/ara/إصلاح-نظام-الاستخبارات-السويسرية-يفتقر-لرؤية-واضحة/307868) (موقع سويسرا انفو)، 13-7-2014.
- "إصلاح نظام الاستخبارات السويسرية يفتقر لرؤية واضحة" [http://www.swissinfo.ch/ara](http://www.swissinfo.ch/ara/إصلاح-نظام-الاستخبارات-السويسرية-يفتقر-لرؤية-واضحة/307868) (الدليل السويسري)، 3-7-2014.
- Baker, w. (2006). Networking : Folklore Versus fact. <http://www.humaxnetworks.com/folklore.html>. 5-1-2014.
- البناء التنظيمي للمخابرات الصهيونية، <http://www.safsaf.org/10-2009/monawaat/mousad-aman-shabak.htm> (موقع الصفصاف الالكتروني)، 1-7-2014.
- بهار، رياض، الامن العراقي وغياب العقيدة الأمنية، <http://www.annabaa.org/nbanews/2013/11/242.htm> (موقع شبكة النبا المعلوماتية) ، 13-7-2014.

- جمعان، نجاه. (2009). دور التشبيك في دمج سيدات الأعمال في التنمية. <http://www.nabanews.net/2009/17146.html>
- جهاز الأمن العام الإسرائيلي. <http://www.shabak.gov.il/arabic/about/pages/isalaw-ar.aspx>
- حسين، زكريا. (2011). الأمن القومي. <http://www.khayma.com/almoudaress/takafah/amnkaoumi.htm>
- دائرة المخابرات العامة الأردنية. http://www.gid.gov.jo/ar/Law_ar.html
- السيد، جميل. "إصلاح القطاع الأمني في لبنان وتطويره"، <http://m.assafir.com/content/1329528720013524900/Opinion> (صحيفة السفير)، 2014-7-3.
- الشمراني، حمدان بن علي. (2003). الدور المجتمعي للمؤسسات الأمنية. ورقة عمل مقدمة لندوة المجتمع والأمن المنعقدة بكلية الملك فهد الأمنية بالرياض من 2/21 حتى 2/24 من عام 1425هـ. <http://www.minshawi.com/other/shumrani.htm>
- الصراف، نسرين. (2013). مدلول القانون. جمعية الريادة الشبابية. Youthpioneer.org.
- عبد الحميد، حسني درويش. (2007). الإستراتيجية الأمنية والتحديات المعاصرة. www.policemc.gov.bh
- عبد الحميد، مهند. (كانون أول 2006). ازدواجية السلطة إلى متى؟، <http://www.amin.org/look/amin/article.tpl?IdPublication=7&NrIssue=I&NrSecti-on=2&NrArticle=38626&IdLanguage=17>
- عرفة، خديجة، "تحولات مفهوم الأمن.. الإنسان أولاً"، <http://www.onislam.net/arabic/madarik/concepts/100626-2003-09-07%2021-00-45.html> (موقع أون اسلام)، 2014-7-13.
- قاموس معجم المعاني الجامع، <http://www.mossad.gov.il/Arabic/AboutTheMossad.aspx>، 2014\2\15.
- كردي، احمد. (2011). تفويض السلطة. <http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/277370>

- المحجوب، عبد الحلیم. (2013). حول إدارة الأمن السياسي. http://alma3raka.net/spip.php?page=imprimir_articulo&id_article=48&lang=.ar
- مديرية الأمن العام الأردني: الأمن الوقائي. http://www.sb.psd.gov.jo/index.php?option=com_content&task=view&id=211&Itemid=255
- مرجعيات؟، تحرير علي الكردي، <http://www.aasc.info/?page=ShowBook&Id=19>
- مركز الغد العربي للدراسات. (2006). ندوة ازدواجية النظام السياسي الفلسطيني مرجعية واحدة.. أم مرجعيات؟، تحرير علي الكردي، <http://www.aasc.info/?page=ShowBook&Id=19>
- المنبر الإعلامي الجهادي. أجهزة الإستخبارات الأمريكية. <http://alplatformmedia.com/vb/showthread.php?t=11147>
- مهند، عبد الحميد. (كانون أول 2006). ازدواجية السلطة إلى متى؟. <http://www.amin.org/look/amin/article.tpl?IdPublication=7&NrIssue=I&NrSection=2&NrArticle=38626&IdLanguage=17>
- موقع وكالة الاستخبارات الأمريكية. <https://www.cia.gov/ar>
- نبذة عن جهاز الموساد، <http://www.mossad.gov.il/Arabic/AboutTheMossad.aspx> (موقع جهاز الموساد الإسرائيلي)، 2014/2/15.

6. الملاحق

ملحق (1.6)

قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005م¹

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته، وعلى قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته، وعلى قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004م وتعديلاته، وعلى قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م، وعلى قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005م، وبناء على ما أقره المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة بتاريخ: 2005/9/21م، وبناء على الصلاحيات المخولة لنا، وباسم الشعب العربي الفلسطيني. أصدرنا القانون التالي:

الفصل الأول: تعاريف وأحكام عامة

مادة (1)

يكون للكلمات والعبارات الآتية الواردة في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك: السلطة: السلطة الوطنية الفلسطينية الرئيس: رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية المخابرات: المخابرات العامة الفلسطينية. رئيس المخابرات: رئيس المخابرات العامة الفلسطينية. العامل: الضابط أو ضابط الصف أو الفرد المعين في المخابرات.

مادة (2)

المخابرات هيئة أمنية نظامية تتبع الرئيس، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها وفقا لأحكام القانون برئاسة رئيسها وتحت قيادته وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة.

مادة (3)

تتكون المخابرات من رئيس ونائب وعدد كاف من الضباط والأفراد اللازمين لتسيير العمل وفقا للهيكل التنظيمي الذي يصدره الرئيس وتسري أحكام هذا القانون على جميع العاملين فيها.

مادة (4)

1- يعين رئيس المخابرات بقرار من الرئيس وبدرجة وزير. 2- مدة تعيين رئيس المخابرات ثلاث سنوات، ويجوز تمديدتها لمدة سنة فقط.

¹ صدر في مدينة رام الله بتاريخ: 2005/10/26 ميلادية. الموافق: 23/ رمضان/ 1426 هجرية. محمود عباس رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

مادة (5)

رئيس المخابرات هو السلطة المختصة بتنفيذ الأحكام الواردة في هذا القانون وتحديد اختصاصات الوحدات على ضوء اللائحة التنفيذية، وله أن يفوض من يراه مناسباً من الضباط بعض اختصاصاته.

مادة (6)

1- يعين نائب رئيس المخابرات بقرار من الرئيس وبتنسيب من رئيس المخابرات. 2- يكون التعيين في وظيفة مدير دائرة من دوائر المخابرات، بقرار من رئيس المخابرات وبتنسيب من لجنة الضباط. 3- يعتبر مديرو الدوائر من القيادة التنفيذية للمخابرات ومسؤولين عن تنفيذ المهام المناطة بهم مسئولية كاملة.

مادة (7)

1- يتولى رئيس المخابرات سلطة الإشراف على أعمال المخابرات والعاملين فيها وله تشكيل اللجان الضرورية، ويصدر القرارات والأوامر اللازمة لتنظيم سير العمل وضمان حسن الأداء. 2- يكون رئيس المخابرات مسئولاً أمام الرئيس أو من يفوضه على المحافظة على سرية نشاط المخابرات والمعلومات ووسائل الحصول عليها ومصادرها، ولا يجوز الاطلاع على تحريات المخابرات أو معلوماتها إلا بإذن خاص من الرئيس أو من يفوضه. 3- يبلغ رئيس المخابرات الرئيس أو من يفوضه عن كل المسائل ذات الطبيعة الهامة أو المستعجلة.

الفصل الثاني: مهام المخابرات

مادة (8)

2- تعتبر المخابرات الجهة المكلفة رسمياً بممارسة الأنشطة والمهام الأمنية خارج الحدود الجغرافية لفلسطين. 2- تمارس المخابرات مهام أمنية محددة داخل الحدود الجغرافية لدولة فلسطين لاستكمال الإجراءات والنشاطات التي بدأت بها خارج الحدود.

مادة (9)

تتولى المخابرات: 1- اتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من أية أعمال تعرض أمن وسلامة فلسطين للخطر واتخاذ الإجراءات اللازمة ضد مرتكبيها وفقاً لأحكام القانون. 2- الكشف عن الأخطار الخارجية التي من شأنها المساس بالأمن القومي الفلسطيني في مجالات التجسس والتآمر والتخريب أو أية أعمال أخرى تهدد وحدة الوطن وأمنه واستقلاله ومقدراته. 3- التعاون المشترك مع أجهزة الدول الصديقة المشابهة لمكافحة أية أعمال تهدد السلم والأمن المشترك أو أي من مجالات الأمن الخارجي، شريطة المعاملة بالمثل.

مادة (10)

الأعمال التي ينطبق عليها نص المادة السابقة هي: 1- التخابر مع دولة أجنبية على القيام بعمل عدواني ضد فلسطين. 2- الالتحاق بخدمة جيش أجنبي في حالة حرب مع فلسطين. 3- تسليم أو المساعدة في تسليم دولة أجنبية سرا من أسرار الدفاع عن فلسطين في النواحي العسكرية أو السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية. 4- أي فعل عمدي يتسبب في موت أو إحداث إصابة جسدية جسيمة أو فقدان حرية أي من: أ) ملوك ورؤساء الدول وزوجاتهم أو أصولهم أو فروعهم. ب) أولياء العهد أو نواب رؤساء الدول أو رؤساء الحكومات أو الوزراء. ج) الأشخاص القائمين بمسؤوليات عامه أو من ذوي المناصب العامة إذا وجهت هذه الأفعال إليهم بصفاتهم هذه. د) السفراء أو الدبلوماسيين المعتمدين لدى دولة فلسطين. 5- التخريب المتعمد أو إتلاف الممتلكات العامة أو الممتلكات الخاصة لأغراض عامة والمتعلقة أو الخاضعة لسلطات دولة تربطها بفلسطين علاقات دبلوماسية أو علاقات صداقة. 6- تصنيع أو حيازة أو إحرار أسلحة أو متفجرات أو أية مواد ضارة بقصد ارتكاب أي من الفعال السابقة في أي دولة من الدول. 7- كل فعل من أفعال العنف أو التهديد أيا كانت بواعثه أو أغراضه، يقع تنفيذا لمشروع إجرامي فردي أو جماعي ويهدف إلى إلقاء الرعب بين الناس أو ترويعهم بإيذائهم أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو أمنهم للخطر أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بأحد المرافق أو الأملاك العامة أو احتلالها أو الاستيلاء عليها أو تسريب الأراضي أو تعريض احد الموارد الوطنية للخطر.

مادة (11)

وفقا لأحكام القانون للمخابرات الحق في جمع المعلومات في الاختصاصات التي أقرها القانون وطلبها من أجهزة السلطة وغيرها بدون معارضة، ولرئيس المخابرات الطلب من النائب العام وفقا للقانون حق استصدار القرارات القانونية لمنع سفر الأجانب من وإلى البلاد ومنع المواطنين من السفر لدواعي الأمن القومي كما يكون للمخابرات في سبيل مباشرة اختصاصاتها المقررة بموجب هذا القانون سلطة الرقابة والتحري بالوسائل الفنية والمهنية المختلفة وفقا للقانون.

مادة (12)

يكون للمخابرات في سبيل مباشرة اختصاصاتها المقررة بموجب هذا القانون صفة الضبطية القضائية.

مادة (13)

على المخابرات مراعاة الحقوق والضمانات المنصوص عليها في القوانين الفلسطينية وقواعد القانون الدولي في هذا المجال.

مادة (14)

وفقا لأحكام القانون تقوم المخابرات بإجراء تحقيق أولي في الوقائع المنسوبة للشخص المقبوض عليه وتمارس الرقابة والبحث والتحري والتفتيش وطلب حجز الأموال والأفراد واستدعائهم واستجوابهم وسماع أقوالهم وطلب البيانات أو المعلومات أو الوثائق من أي شخص أو الاحتفاظ بها واتخاذ ما تراه ضروريا بشأنها طبقا للقانون.

مادة (15)

1- إذا كان الشخص المقبوض عليه أجنبيا وجب مساعدته في الاتصال بأقرب ممثل للدولة التي يكون أحد رعاياها. 2- يجوز للمخابرات إخطار أي دولة أخرى ذات مصلحة إذا رأت أن ذلك مناسبة لحقيقة هذا الإجراء والظروف التي دعت إلى اتخاذه.

مادة (16)

بما لا يتعارض مع أحكام القانون يتعين مراعاة المعاهدات الخاصة بتسليم المتهمين في الجرائم القابلة للتسليم بين السلطة وأي دولة أخرى.

الفصل الرابع: اللجان

مادة (20)

يجوز لرئيس المخابرات تشكيل لجان طبقا لمقتضيات مصلحة العمل، ويحدد قرار التشكيل مهام وصلاحيات وضوابط عمل كل لجنة، على ألا يتعارض عمل أي لجنة مع مهام الإدارات والوحدات القائمة أصلا، ويستثنى من ذلك لجان التحقيق التي تشكل لأغراض محددة.

مادة (21)

وفقا لأحكام قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية وبقرار من رئيس المخابرات تشكل لجنة ضباط فرعية في المخابرات.

مادة (22)

تمارس اللجنة اختصاصاتها على كافة العاملين بالمخابرات، ويجوز لها أن تدعو لاجتماعاتها من ترى الاستعانة بهم.

الفصل الخامس: واجبات العاملين والأعمال المحظورة

مادة (23)

لا يجوز لرئيس المخابرات أو نائبة أو لأي من العاملين فيه أن يشهد أمام المحاكم ولو بعد تركه العمل عما يكون قد وصل على علمه أثناء قيامه بالعمل من معلومات لم تنشر بالطريق القانوني، ولم تأذن

السلطة المختصة في نشرها، ويعطى إذن السلطة المختصة لرئيس المخابرات ونائبه من الرئيس، ولباقي العاملين من رئيس المخابرات.

مادة (24)

1- يجب على العاملين التقيد بأحكام هذا القانون ولائحته، وعليهم الالتزام بالنظم واللوائح المعمول بها داخل المخابرات وخارجها. 2- يصدر دليل للعاملين ينظم سلوكهم وأخلاقياتهم.

مادة (25)

إضافة إلى ما ورد في قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية يحظر على العاملين ما يلي: 1- الجمع بين العمل بالمخابرات وأية أعمال أخرى، إلا إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك ويقرر من رئيس المخابرات. 2- الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من حقوق الدولة. 3- التصريح بأي بيانات تتعلق بأمر العمل لوسائل الإعلام سواء كان أثناء الخدمة أو بعدها إلا من خلال شخص مفوض بذلك. 4- القيام بأي نشاط سياسي أو إعلامي. 5- الانتساب إلى الجمعيات أو المؤسسات أو الأندية إلا إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك ويقرر من رئيس المخابرات. 6- استغلال الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية. 7- الاحتفاظ لأنفسهم بأية وثيقة من الوثائق الرسمية ولو كانت خاصة بأعمال كلفوا بها. 8- مخالفة إجراءات الأمن التي يصدر بها قرار من السلطة المختصة. 9- التستر على أخطاء ومخالفات زملائهم في العمل. 10- الاتصال أو إقامة علاقات خاصة بالأجانب أو بأعضاء السفارات والبعثات المعتمدة بالدولة إلا إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك ويقرر من رئيس المخابرات.

ملحق (2.6)

قانون الأمن الوقائي 2007

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

استنادا لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته، وبعد الاطلاع على قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (08) لسنة 2005، وبناء على تنسيب مجلس الوزراء بتاريخ 2007/10/29م، وبناء على الصلاحيات المخولة لنا، وتحقيقا للمصلحة العامة، أصدرنا القرار بقانون التالي:

مادة (1)

التعريف لغايات تطبيق أحكام هذا القانون يكون للكلمات والعبارات الواردة فيه المعاني المخصصة لها

أدناه ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك:

السلطة: السلطة الوطنية الفلسطينية.

الرئيس: رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

الوزارة المختصة: وزارة الداخلية.

الوزير المختص: وزير الداخلية.

الإدارة العامة للأمن الوقائي : جهاز الأمن الوقائي.

المدير العام: مدير عام الإدارة العامة للأمن الوقائي.

الفرد: الضابط أو ضباط الصف والعناصر المعينين في الأمن الوقائي.

مادة (2)

1. جهاز الأمن الوقائي: هو إدارة عامة أمنية نظامية ضمن قوى الأمن الداخلي التي تتبع الوزارة

المختصة وتعمل في مجال الأمن.

2. يكون المقر الدائم للإدارة العامة في مدينة القدس، ولها مقران مؤقتان في مدينتي رام الله وغزة، ويجوز

لها فتح إدارات فرعية في المدن الأخرى.

مادة (3)

تسري أحكام هذا القانون على جميع العاملين في الإدارة العامة للأمن الوقائي، ويصادق مجلس الوزراء

على الهيكلية التنظيمية لها.

مادة (4)

- 1- يعين المدير العام ونائبه بقرار صادر عن رئيس السلطة الوطنية بناء على قرار من الوزير المختص وتنسيب مدير عام الأمن الداخلي وتوصية لجنة الضباط، ويؤدى اليمين القانونية أمام الرئيس قبل بدء أعمالهما.
- 2- مدة تعيين المدير العام أربع سنوات ويجوز تمديدتها لسنة إضافية بقرار من الرئيس.

مادة (5)

- 1) يتولى المدير العام سلطة الإشراف على أعمال الإدارة العامة للأمن الوقائي والعاملين فيها، وتشكيل اللجان الضرورية لحسن سير عملها، وله أن يفوض بعض اختصاصاته إلى نائبه.
- 2) يكون المدير العام مسئولاً أمام الوزير المختص ومدير عام الأمن الداخلي عن عمله وعن المحافظة على سرية ونشاط الإدارة العامة للأمن الوقائي وفعاليتها.

مادة (6)

مهام الأمن الوقائي

- بما لا يتعارض مع القوانين السارية تعتبر الإدارة العامة للأمن الوقائي الجهة المكلفة بما يلي:
- 1) العمل على حماية الأمن الداخلي الفلسطيني.
 - 2) متابعة الجرائم التي تهدد الأمن الداخلي للسلطة الوطنية الفلسطينية و/أو الواقعة عليه، والعمل على منع وقوعها.
 - 3) الكشف عن الجرائم التي تستهدف الإدارات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والعاملين فيها.

مادة (7)

صفة الضبطية القضائية

يكون لضباط وضباط صف الأمن الوقائي في سبيل تسهيل مباشرة اختصاصات الأمن الوقائي المقررة بموجب أحكام القانون صفة الضبطية القضائية.

مادة (8)

مراعاة الحقوق

على الإدارة العامة للأمن الوقائي الالتزام بالحقوق والحريات والضمانات المنصوص عليها في القوانين الفلسطينية والمواثيق والمعاهدات الدولية.

مادة (9)

مراكز التوقيف

يحدد الوزير المختص مراكز التوقيف الثابتة للأمن الوقائي بالتنسيق مع المدير العام، ويعلم وزير العدل والنائب العام بحالتها وبأي تغيير يطرأ بشأنها، وتعتبر تلك المراكز مراكز قانونية للتوقيف.

مادة (10)

السرية

- 1) لا يجوز الإطلاع على تحريات ومعلومات الإدارة العامة للأمن الوقائي إلا بإذن خاص من الوزير المختص أو تنفيذًا لحكم قضائي.
- 2) تعتبر المعلومات والأنشطة والوثائق المتعلقة بعمل الأمن الوقائي سرية لا يجوز إفشاؤها.

مادة (11)

- 1) يعين مساعدو المدير العام ومديرو الدوائر في الأمن الوقائي بقرار يصدر عن الوزير المختص بناء على تنسيب المدير العام وموافقة مدير عام الأمن الداخلي.
- 2) يخضع جميع أفراد الأمن الوقائي للتعليمات والضوابط والإجراءات الأمنية التي تصدر عن المدير العام.

مادة (12)

يرفع الوزير المختص تقريراً دورياً عن أعمال الإدارة العامة للأمن الوقائي لرئيس السلطة الوطنية ورئيس الوزراء كل ثلاثة شهور.

مادة (13)

يصدر مجلس الوزراء اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.

مادة (14)

يلغى كل ما يتعارض مع أحكام هذا القانون.

مادة (15)

يعرض هذا القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها لإقراره.

مادة (16)

على الجهات المختصة كافة، كل فيما يخصه، تنفيذ أحكام هذا القانون ويعمل به من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية.

ملحق (3.6)

أسئلة المقابلات

التداخل في عمل المؤسسة الأمنية الفلسطينية: المخابرات العامة والأمن الوقائي حالة دراسية

المتغيرات الديمغرافية

- 1- اسم المؤسسة:.....
- 2- الرتبة:.....
- 3- المسمى الوظيفي:.....
- 4- عدد سنوات الخدمة في الموقع الأخير:.....
- 5- عدد سنوات العمل بالجهاز:.....
- 6- مناصب إدارية سابقة:.....
- 7- المؤهل العلمي:.....
- 8- العمر:.....

المجالات:

أ. مجال القوانين :

تم إصدار قانون الخدمة في قوى الأمن في العام 2005 وقانون المخابرات العامة في نفس العام وقانون الأمن الوقائي في عام 2007.

1- هل اطلعت على هذه القوانين ؟ إذا كان جوابك نعم، هل تراعي سياسة جهازكم ما ورد في هذه القوانين الثلاثة ؟

2- ما تقييمك لهذه القوانين؟ هل يعترضها عدم وضوح لتحديد آلية عمل وصلاحيات جهازكم (المعاملات المدنية، والقضايا الأمنية) داخل الجهاز وكذلك مع الأجهزة الأخرى ؟

- إذا كان هناك عدم وضوح كيف يتسبب في ازدواجية وتداخل في العمل داخل الجهاز ومع الأجهزة الأخرى؟

- برأيك، ما بالسبل المقترحة لتجنب عدم الوضوح إن وجد؟

3- هل هناك قصور في هذه القوانين يجعلها عاجزة عن تغطية جميع جوانب عملكم سواء داخل الجهاز (المعاملات المدنية، والقضايا الأمنية) أو مع الأجهزة الأخرى ؟

- إذا كان هناك قصورا، كيف يتسبب في ازدواجية وتداخل عمل الأجهزة الأمنية داخل الجهاز ومع الأجهزة الأخرى؟

- برأيك، ما السبل المقترحة لتجنب القصور أن وجد؟

4- هل تتسبب هذه القوانين بتكرار وأخطاء في العمل داخل الجهاز (المعاملات المدنية، والقضايا الأمنية) ومع الأجهزة الأخرى ؟

- إذا كان هناك تكرار وأخطاء، كيف تتسبب في ازدواجية وتداخل العمل داخل الجهاز ومع الأجهزة الأخرى؟

- برأيك، ما السبل المقترحة لتجنب الأخطاء والتكرار في العمل إن وجد؟

5- هل تتسبب غياب اللوائح التنفيذية بعدم القدرة على تحديد جهة الاختصاص سواء داخل الجهاز (المعاملات المدنية، والقضايا الأمنية) و مع الأجهزة الأخرى ؟ وكيف يتم التعاطي مع القضايا التي ليست من اختصاصكم؟ وهل هناك أنظمة داخلية لديكم تفسر القوانين لارشادكم وتوضح آلية عملكم على صعيد القيادة والإدارات والمديريات المختلفة بطرفكم؟ وهل يؤدي عدم وجود لوائح تنفيذية إلى تداخل بالصلاحيات داخل الجهاز ومع الأجهزة الأخرى ؟

- كيف يمكن أن تتسبب عدم وجود لوائح تنفيذية في ازدواجية وتداخل عمل الأجهزة الأمنية داخل الجهاز ومع الأجهزة الأخرى؟

- ما السبل المقترحة برأيك ؟

ب. مجال الهياكل الإدارية :

1- هل هناك هيكليات إدارية تنظيمية معتمدة لجهازكم ؟

إذا كان نعم :

- ما رأيك بالية تطبيق هذه الهيكليات ومدى الالتزام بها ؟

- وبالنسبة إلى هذه الهيكليات ما دورها بالنسبة للإزدواجية والتداخل في العمل هل تحد منها أم تزيدها وما رأيكم؟

وسبل الحل لذلك ؟

إذا كان لا :

- وبالنسبة إلى عدم وجودها ما تأثيرها على الإزدواجية والتداخل في العمل؟

2- ما رأيك بالتدرج بالنمط القيادي لجهازكم وبرأيكم هل يتخلق عنه ازدواجية وتداخل في العمل والقرار داخل الجهاز بطرفكم وإذا كان نعم ما اقتراحك لسبل الحل؟

- 3- ما رأيك بالتدرج بالنمط القيادي للجهاز (المرجعيات التابعة لها الأجهزة) وبرأيك هل يتخلق عنها ازدواجية وتداخل في عمل الأجهزة؟ إذا كان نعم ما سبل حل ذلك؟
- 4- ما رأيك بالتنسيق والتشبيك بين الأجهزة الأمنية؟ وما مدى فعاليته؟ وهل هناك وضوح في القوانين أو أنظمة تحدد ذلك؟ وماذا يؤثر التنسيق والتشبيك إذا كان غير واضح المعالم على الازدواجية والتداخل في العمل؟
- 5- ما رأيك بغرفة العمليات المشتركة وهل هي موجودة لإتمام عملية التنسيق والتشبيك الكامل بين الأجهزة أم لها عمل محدد وهل تساعد على الحد من الازدواجية والتداخل في العمل وما هي مرجعيتها؟
- 6- هل يوجد تضخم بالرتب العليا وإن وجد ما هو تأثيره على ازدواجية وتداخل العمل داخل جهازكم ومع الأجهزة الأخرى ؟
- وإذا كانت لها تأثير ما سبل حل ذلك ؟
- 7- هل يوجد قاعدة بيانات مشتركة للأجهزة الأمنية وما تأثير ذلك سواء أكانت موجودة أو لم تكن على الازدواجية والتداخل في العمل وسبل حل ذلك ؟

ت. مجال الصراع والتنافس :

- 1- برأيك، هل يوجد لدى بعض الأفراد بطرفكم فهم خاطئ لدور جهازكم ؟ وإذا كان نعم هل يؤدي ذلك إلى ازدواجية وتداخل في العمل سواء داخل الجهاز بطرفكم ومع الأجهزة الأخرى ؟ وهل ينتج عنه صراع؟ وما سبل حل ذلك؟
- 2- ما رأيك بالتعديات أو النزعة للسيطرة هل هي موجودة بين الأجهزة وهل ينتج عنها ازدواجية وتداخل في العمل؟ وما سبل حل ذلك؟
- 3- إذا كان الجهاز المقابل به ضعف ولا يقوم بالمهام والأدوار المسؤول عنها هل يؤدي ضعفه إلى ازدواجية وتداخل في العمل وصراع وكيف سبل حل ذلك؟
- 4- ما رأيك بالتنافس بين الأجهزة الأمنية ما سلبياته وإيجابياته وكيف يؤثر على الازدواجية والتداخل بعملها سواء الداخلية و الخارجية وسبل حل ذلك ؟
- 5- هل يحدث صراع أو تنافس عندما يتم العمل بقضية مشتركة بين الأمن الوقائي والمخابرات من المسؤول عن القضية مع اختلاف الرتب المفروزة للقضية حسب رأيك ؟

ث. مجال العوامل الخارجية :

- 1- ما رأيك بالتنسيق الدولي والمؤسسات الدولية وهل ينتج تأثير على عمل الأجهزة الأمنية وهل يسبب الازدواجية وتداخل في العمل، وما هي سبل حل ذلك؟
- 2- ما رأيك بالعوامل التغيرات الإقليمية وتأثيرها على عمل الأجهزة الأمنية وهل تسبب ازدواجية وتداخل في العمل، وما هي سبل حل ذلك؟
- 3- ما رأيك بالتغيرات السياسية المحلية وتنوع مصدر القرار وتأثيرها على الأجهزة الأمنية وهل تسبب ازدواجية وتداخل في عمل الأجهزة الأمنية، وما هي سبل حل ذلك؟
- 4- ما رأيك بالإحداث التي تطرأ على الساحة المحلية هل تؤثر على الأجهزة الأمنية لتسبب ازدواجية وتداخل بعملها، وما هي سبل حل ذلك؟

ملحق (4.6)

قائمة بأسماء المحكمين

الرقم	اسم المحكم	التخصص	الجامعة
1	أ. د. تيسير عبد الله	أستاذ دكتور في علم النفس	جامعة القدس
2	د. زياد قنام	دكتوراه في المياه	جامعة القدس
3	د. محمد المصري	دكتوراه في علم النفس	جامعة القدس
4	د. عزمي الشعبي	بكالوريوس طب أسنان	مفوض أمان لمكافحة الفساد
5	د. نظمي صلاحات	دكتوراه في علم النفس	جامعة الاستقلال
6	د. احمد أبو دية	دكتوراه في العلوم السياسية	جامعة القدس

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع	الرقم
أ	الاقرار
ب	شكر وتقدير
ج	تعريف المصطلحات
هـ	الملخص بالعربية
ز	الملخص بالانجليزية
1	الفصل الأول : الإطار العام للدراسة
1	1.1 المقدمة
3	2.1 مشكلة الدراسة
3	3.1 مبررات الدراسة
4	4.1 أهمية الدراسة
5	5.1 أهداف الدراسة
6	6.1 أسئلة الدراسة وفرضياتها
7	7.1 حدود الدراسة
7	8.1 معوقات الدراسة
8	9.1 الدراسات السابقة
19	1.9.1 تعقيب على الدراسات السابقة
20	10.1 تقسيم فصول الدراسة
21	الفصل الثاني: الإطار النظري للدراسة
21	1.2 مفهوم التداخل في العمل

22	..... مفهوم ازدواجية العمل	2.2
22	..... مفهوم الأمن	3.2
27	..... الأمن الإنساني (البشري)	1.3.2
28	..... ركائز وأبعاد ومستويات الأمن	2.3.2
29	..... الأجهزة الأمنية	4.2
29	..... بعض النماذج الدولية للأجهزة الأمنية	5.2
29	..... النظام الأمني في التجربة الأمريكية	1.5.2
32	..... النظام الأمني في التجربة الإسرائيلية	2.5.2
34	..... المؤسسات الأمنية في لبنان	3.5.2
36	..... إصلاح نظام الاستخبارات السويسرية يفتقر لرؤية واضحة	4.5.2
37	..... التجربة الأردنية	5.5.2
40	..... نماذج الأمن العام	6.2
40	..... الأمن العام الأردني	1.6.2
42	..... نموذج شرطة دبي	2.6.2
42	..... النموذج الياباني	3.6.2
43	..... النموذج الفرنسي	4.6.2
44	..... طبيعة مهام الأجهزة الأمنية	7.2
48	..... الأجهزة الأمنية الفلسطينية	8.2
48	..... جهاز المخابرات الفلسطيني	1.8.2
48	..... نبذة عن جهاز المخابرات الفلسطيني	1.1.8.2
51	..... الهدف من أجهزة المخابرات	2.1.8.2
51	..... مهام المخابرات الفلسطينية وصلحاياتها وأعمالها	3.1.8.2
53	..... جهاز الأمن الوقائي	2.8.2
53	..... نبذة عن جهاز الأمن الوقائي	1.2.8.2
55	..... صلاحيات الأمن الوقائي	2.2.8.2
55	..... وظيفة جهاز الأمن الوقائي	3.2.8.2
56	..... إشكالية تداخل الصلاحيات في عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية	9.2
	..... أسباب ازدواجية العمل في المؤسسات الحكومية الفلسطينية (المدنية)	10.2

58	..... والعسكرية)	
58	تداخل الصلاحيات بسبب ازدواجية التشريعات.....	1.10.2
58	غياب قانون أساسي للأمن.....	2.10.2
59	تداخل الصلاحيات بسبب غموض المسؤوليات.....	3.10.2
60	التضخم الوظيفي.....	4.10.2
61	تعدد الوظائف العليا وكثرة عدد شاغليها.....	5.10.2
61	الترهل الإداري.....	6.10.2
62	اللوائح التنفيذية.....	11.2
63	لوائح الظروف الاستثنائية.....	1.11.2
64	أوجه الاختلاف بين اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة.....	2.11.2
65	مفهوم الهيكل التنظيمي.....	12.2
65	أهمية الهيكل التنظيمي.....	1.12.2
66	أنواع الهياكل التنظيمية.....	2.12.2
	نماذج من الهياكل الإدارية والبناء التنظيمي من تجارب المخابرات	3.12.2
66	البريطانية والأميركية.....	
68	مفهوم تفويض الصلاحيات.....	13.2
69	عناصر التفويض.....	1.13.2
70	الأمر التي لا يجوز تفويض الصلاحيات فيها.....	2.13.2
71	العقيدة الأمنية ودورها في وحدة الأجهزة الأمنية.....	14.2
73	مفهوم التشبيك.....	15.2
74	مبررات التشبيك.....	1.15.2
75	مستويات التشبيك و التنسيق.....	2.15.2
75	أهداف التشبيك.....	3.15.2
75	وظائف التشبيك.....	4.15.2
76	أهمية التشبيك.....	5.15.2
76	طرق التشبيك.....	6.15.2

78 **الفصل الثالث: منهجية الدراسة وإجراءاتها**

78	.....	مقدمة	1.3
78	.....	منهجية الدراسة	2.3
79	.....	مجتمع الدراسة	3.3
79	.....	عينة الدراسة	4.3
80	.....	أداة الدراسة	5.3
81	.....	إجراءات تطبيق الدراسة	6.3
82	.....	خلاصة	7.3

83 **الفصل الرابع: نتائج تحليل المقابلات**

83	.....	المقدمة	1.4
83	.....	المجال الأول: القوانين	2.4
92	.....	المجال الثاني: مجال الهياكل الإدارية	3.4
96	.....	المجال الثالث: التنسيق والتنسيق	4.4
98	.....	المجال الرابع: مجال الصراع والتنافس	5.4
100	.....	المجال الخامس: مجال العوامل الخارجية	6.4
101	.....	النتائج	7.4

105 **الفصل الخامس: الاستنتاجات والمقترحات لسبل الحل**

105	.....	المقدمة	1.5
105	.....	الاستنتاجات	2.5
107	.....	مقترحات لسبل حل مشكلة الازدواجية والتداخل في العمل	3.5
111	.....	المراجع	
117	.....	الملاحق	

فهرس الجداول

رقم الصفحة	الجدول
79	جدول (1.3): توزيع عينة الدراسة حسب متغير الرتبة.....
80	جدول (2.3): توزيع عينة الدراسة حسب متغير (الجهاز) الجهة التي ينتمي إليها.....
80	جدول (3.3): توزيع عينة الدراسة حسب متغير عدد سنوات الخبرة في آخر رتبة.....

فهرس الملاحق

رقم الصفحة	الموضوع
117	ملحق (1): قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005م.....
122	ملحق (2): قانون الأمن الوقائي 2007.....
125	ملحق (3): أسئلة المقابلات.....
129	ملحق (4): قائمة بأسماء المحكمين.....