



عمران
للدراستات الاستراتيجية
OMRAN
FOR STRATEGIC
STUDIES

التغيير الأمني في سورية

تأليف: مجموعة باحثين

تحرير: معن طلاع

مراجعة وإشراف: د. عمار قحف

شكر وتقدير لمؤسسة



يتوجه مركز عمران للدراسات الاستراتيجية بالشكر الجزيل لمؤسسة

Konrad-Adenauer-Stiftung

على تقديمها منحة مالية ساهمت بطباعة هذا الكتاب.

كما أن كافة المعلومات والأفكار والآراء والمحاو والملاحق الواردة في هذا الكتاب تعبر عن آراء الباحثين المشاركين في هذا الكتاب وجهودهم البحثية ولا تعبر بالضرورة عن توجهات مؤسسة كونراد، وكل من يعتمد على أي معلومة واردة في هذا الكتاب أو يبني على رأي مطروح فيه إنما يفعل ذلك على مسؤوليته الخاصة، ولا تتحمل مؤسسة Konrad-Adenauer-Stiftung أي مسؤولية قانونية أو أخلاقية عن عدم دقة المعلومات الواردة أو عدم حيادية الآراء والتوجهات المطروحة.

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

مؤسسة بحثية مستقلة ذات دور رائد في البناء العلمي والمعرفي لسورية والمنطقة دولةً ومجتمعاً وإنساناً، ترقى لتكون مرجعاً لترشيد السياسات ولرسم الاستراتيجيات.

تأسس المركز في تشرين الثاني/نوفمبر 2013 كمؤسسة بحثية تسعى لأن تكون مرجعاً أساساً ورافداً لصنّاع القرار في سورية والمنطقة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. يُنتج المركز الدراسات المنهجية المنظّمة التي تساند المسيرة العملية لمؤسسات الدولة والمجتمع، وتدعم آليات اتخاذ القرار، وتحقق التكامل المعلوماتي وترسم خارطة الأولويات. تعتمد أبحاث المركز على الفهم الدقيق والعميق للواقع، ينتج عنه تحديد الاحتياجات والتطلعات ممّا يمكّن من وضع الخطط التي يحقّق تنفيذها تلك الاحتياجات.

الموقع الإلكتروني www.OmranDirasat.org

البريد الإلكتروني info@OmranDirasat.org

تاريخ الإصدار 1 تشرين الأول/أكتوبر 2017

جميع الحقوق محفوظة © مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

التغيير الأمني في سورية

تأليف: مجموعة باحثين

تحرير: معن طلاع

مراجعة وإشراف: د.عمار قحف

نبذة حول المشروع

بدأ مشروع إصلاح مؤسسات الدولة بإصدار دراسة أولية في شهر آب/ أغسطس 2016 بعنوان: "الأجهزة الأمنية السورية وضرورات التغيير الأمني والبنوي"، وبناءً على خطة بحثية تابع هذا المشروع عمله البحثي لمدة تجاوزت العشر أشهر تم خلالها إنجاز مجموعة أوراق ودراسات بحثية (سينشر بعضها تبعاً) هي:

1. الباحث ساشا العلو: برامج نزع السلاح والتأهيل وإعادة الدمج/ دور المجتمع المدني في عملية التحول الديمقراطي وإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية لدول ما بعد الصراع/ تجارب إصلاح الأجهزة الأمنية في دول ما بعد الصراع.
 2. الباحث أيمن الدسوقي: الواقع الأمني في مناطق سيطرة المعارضة، بالإضافة إلى تقييم ومراجعة ورش عمل المشروع.
 3. القاضي عبد الحميد العواك: ضرورة الإصلاح القانوني والدستوري في إطار التغيير الأمني في سورية.
 4. الباحث محمد منير الفقير: العدالة الانتقالية ودورها في إصلاح القطاع الأمني.
 5. الباحث معن طالع: الواقع الأمني في مناطق سيطرة النظام/ ثوابت المشهد الأمني/ فرضيات التغيير الأمني وتحدياته/ الخطة الوطنية للتغيير الأمني/ أثر الأدوات اللاعسكرية في مكافحة الإرهاب/ مستويات التغيير الأمني ومراحله.
 6. فريق من المنشقين الأمنيين شاركوا في المخرجات البحثية فضلوا عدم ذكر أسمائهم.
- قام بالإشراف على المشروع الدكتور عمار قحف، وحرر مواده الباحث معن طالع ضمن هيكلية هذا الكتاب، كما اعتمد المشروع بشكل رئيسي على الدعم الإداري المقدم من قبل الباحثة هاديا العمري والمنسق الإداري الأستاذ عبد الله العابد، كما استند على الدعم المعلوماتي المقدم من مدير وحدة المعلومات في المركز نوار أوليفر، وبدر ملا رشيد.

عقد المركز في هذا الإطار عدة فعاليات داعمة للمشروع تناولت الملف الأمني مع مختلف الفواعل السورية، مُبينة على الشكل التالي:

1. ورشة عمل بعنوان "تموضع الملف الأمني في العملية السياسية" في مدينة إسطنبول التركية 7-8 كانون الأول/ديسمبر 2016.
2. ندوة نقاشية بعنوان "دور المجتمع المدني وتحدياته في إطار عملية التغيير الأمني" في مدينة غازي عنتاب التركية بتاريخ 6-7 شباط/2017.
3. ورشة عمل بعنوان "دور المجالس المحلية في عملية التغيير الأمني وتحدياته" مدينة غازي عنتاب التركية، 16 آذار/مارس 2017
4. اجتماع خبراء بالتعاون مع مؤسسة Konrad-Adenauer-Stiftung. لمناقشة قضايا "إصلاح القطاع الأمني في سورية"، مدينة بيروت اللبنانية 30-31 آذار/مارس 2017.
5. ندوة نقاشية بالتعاون مع مركز الحوار الإنساني حول "ملامح رؤية وطنية لإصلاح القطاع الأمني في سورية في مدينة إسطنبول التركية، بتاريخ 2 أيار/مايو 2017.

المحتويات

8	ملخص تنفيذي
18	مقدمة
22	الفصل الأول: المفاهيم والبرامج الأساسية لإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية
23	المبحث الأول: المفاهيم الأساسية لعملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية
23	المطلب الأول: برامج إعادة هيكلة القطاع الأمني (SSR)
26	المطلب الثاني: برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج (DDR)
36	المبحث الثاني: تجارب الدول في إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية
36	المطلب الأول: حركية متعثرة في بلدان الربع العربي
40	المطلب الثاني: رومانيا والبرازيل كنماذج شهدت تحولاً ديمقراطياً
48	المبحث الثالث: دور الرقابة البرلمانية في بناء حكم رشيد للقطاع الأمني
54	المبحث الرابع: دور المجتمع المدني في عملية التحول الديمقراطي وإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية
54	المطلب الأول: المجتمع المدني والتحول الديمقراطي
58	المطلب الثاني: المجتمع المدني وإعادة هيكلة القطاع الأمني
59	المطلب الثالث: منظمات المجتمع المدني (نقاط القوة والضعف)
61	المبحث الخامس: العدالة الانتقالية ودورها في إصلاح القطاع الأمني
62	المطلب الأول: بين العدالة الانتقالية والعدالة الجنائية
63	المطلب الثاني: العدالة الانتقالية والتعافي المجتمعي
65	المطلب الثالث: إصلاح القطاع الأمني وأهداف العدالة الانتقالية
69	المطلب الرابع: استحقاقات العدالة الانتقالية بالنسبة لإصلاح المؤسسات الأمنية
72	الفصل الثاني: الواقع الأمني في سورية واختبار الحوكمة الأمنية
73	المبحث الأول: الواقع الأمني في مناطق سيطرة النظام السياسية
73	المطلب الأول: الواقع الأمني في المجتمع السوري قبل الحراك الثوري
77	المطلب الثاني: الواقع الأمني بعد الحراك الثوري
78	المطلب الثالث: مراكز القوة داخل الأجهزة الأمنية ومدى تأثيرها بالحراك الثوري
81	المطلب الرابع: تحولات البنية الأمنية وأبرز الفاعلين الجدد
87	المبحث الثاني: البنية الأمنية في مناطق سيطرة المعارضة

- 88 المطلب الأول: خريطة الفاعلين أمنياً في مناطق سيطرة فصائل المعارضة المسلحة
- 101 المطلب الثاني: تقييم العمل الأمني في مناطق سيطرة فصائل المعارضة المسلحة
- 104 المطلب الثالث: لتحديات التي تواجه هيئات الأمن اللامركزية
- 107 المطلب الرابع: اختبار نظريات الإصلاح الأمني في مناطق المعارضة (التفكيك، إعادة الهيكلة، الدمج)
- 110 المبحث الثالث: ثوابت المشهد الأمني وضرورات الحوكمة الأمنية
- 116 الفصل الثالث: خطة التغيير الأمني في سورية
- 117 المبحث الأول: فرضيات التغيير الأمني في سورية
- 120 المبحث الثاني: تحديات عملية التغيير الأمني في سورية وطبيعتها المحتملة
- 125 المبحث الثالث: الأجهزة الأمنية السورية وضرورة الإصلاح الدستوري والقانوني
- 125 المطلب الأول: القاعدة الدستورية والأجهزة الأمنية: الدستور كما هو كائن
- 128 المطلب الثاني: القاعدة الدستورية والأجهزة الأمنية: (الدستور كما يجب أن يكون)
- 131 المطلب الثالث: القاعدة القانونية والأجهزة الأمنية: القوانين السورية تحمي الأجهزة الأمنية
- 134 المطلب الرابع: العلاقة التبادلية بين القوانين الاستثنائية والأجهزة الأمنية
- 136 المطلب الخامس: الاقتراحات القانونية في إصلاح الأجهزة الأمنية
- 140 المبحث الرابع: عقبات تطبيق وتنفيذ عملية التغيير الأمني في سورية
- 140 المطلب الأول: صعوبة تنفيذ استحقاقات التغيير الأمني
- 144 المطلب الثاني: التغيب المتعمد للمجتمع المدني السوري
- 146 المطلب الثالث: «تغيب» برامج العدالة الانتقالية في سورية
- 148 المطلب الرابع: تهميش الأدوات اللاعسكرية في مواجهة الإرهاب
- 150 المبحث الخامس: خطة التغيير والانتقال إلى قطاع أمني متماسك
- 153 المطلب الأول: الأهداف الاستراتيجية للقطاع الأمني المستقبلي
- 156 المطلب الثاني: مستويات التغيير ومراحله
- 160 المطلب الثالث: التصور العام لمقترح «جهاز الأمن الوطني العام»
- 164 خاتمة
- 166 الملحق رقم (1): اللجان الأمنية في المناطق والمحافظات السورية
- 170 الملحق رقم (2): الميليشيات المحلية والفلسطينية

ملخص تنفيذي

قُسمت الدراسة إلى ثلاثة فصول رئيسية تناولت عدة إشكاليات يفضي تفكيكها لتقديم إجابات على أسئلة مهمة تنتظر ملف التغيير الأمني في سورية، وتساهم في بلورة ملامح هذه العملية وإجراءاتها وتحدياتها.

أولاً: يستعرض الفصل الأول -وهو فصل نظري- المفاهيم الأساسية لعملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية كجزء رئيس من عملية التحول الديمقراطي في دول ما بعد الصراع مثل برامج إعادة هيكلة القطاع الأمني (SSR)، وبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج (DDR)، وآليات تعزيز الرقابة البرلمانية على عمل هذه الأجهزة، كما يقدم هذا الفصل نتائج عمليات إعادة الهيكلة الأمنية في العديد من الدول العربية والأجنبية، بالإضافة إلى بيان الدور الرئيس المناط بالمجتمع المدني وبرامج العدالة الانتقالية في ثبات واتساق عملية الهيكلة. إذ يؤكد هذا الفصل على ما يلي:

- يتطلب نجاح برامج إعادة هيكلة القطاع الأمني (SRR) تعاون وتكاتف العديد من الجهات منظمات المجتمع المدني والإعلام والداعمين الدوليين، والمجموعات المسلحة غير الحكومية، وينبغي أن يؤخذ بعين الاعتبار عند صياغة السياسات الرئيسية لعملية إعادة الهيكلة، عدة مبادئ: عملية شاملة للمؤسسات الأمنية كافة؛ وليست موجهة فقط لرفع كفاءة الأجهزة الأمنية، وإنما لضمان إخضاع تلك الأجهزة للشرعية والمساءلة القانونية، وأن هدفها الأساس هو توجيه عقيدة الأجهزة الأمنية بالشكل الصحيح نحو الحفاظ على أمن المجتمع والأفراد واحترام حقوق الإنسان في إطار سيادة القانون.

- تعتبر برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج (DDR) الخطوة الأولى والأهم لعملية بناء السلام المستدام بعد النزاع، ومقدمة لعملية التحول الديمقراطي. وتعد هذه البرامج عملية معقدة ذات أبعاد سياسية وعسكرية وأمنية وإنسانية واجتماعية واقتصادية. وتهدف إلى التعامل مع الإشكاليات الأمنية بعد النزاعات، والتي تنتج عن ترك المقاتلين السابقين دون مصادر للحياة أو شبكات دعم، سوى العودة إلى حمل السلاح، وذلك خلال الفترة الانتقالية من النزاع إلى السلام ومن ثم التنمية، وتُجمع غالبية الأدبيات المكتوبة وبرامج الأمم المتحدة على مجموعة من النقاط التي ترسم ملامح برنامج الـ DDR الناجح، وهي أن يكون شاملاً ومرناً ومتكاملاً جيد التخطيط ويراعي حقوق الإنسان ومبادئ وقوانين المساعدات الإنسانية ويساوي بين الجنسين، وأن يدار وطنياً ويرتكز على الأفراد ويفرج بشكل غير مشروط عن الأطفال ويقدم الحماية لهم.

- لا ينبغي إغفال نتائج حركية الإصلاح الأمني في بلدان الربيع العربي والتي يمكن حصر أهمها في: الحد من الأسباب والظروف المهيئة للثورة المضادة: أهمية عملية الحوار بين القطاع المدني والأمني: الارتباط العضوي بين الإصلاح الأمني وإجراء تعديلات في المنظومة الدستورية والقانونية: أهمية وضوح الأنظمة العامة لعمل الأجهزة الأمنية: استثمار "الفرصة السياسية" وإنجاز تفاهم سياسي على الإطار العام للإصلاح وتطوير الآليات المؤسساتية المساعدة للعملية؛ التأطير القانوني للملائم لمنصب رئيس جهاز الأمن العام؛ ضرورة مراعاة الأبعاد المجتمعية وتجنب العمل على عكس هويتها الجمعية، وجوب بلورة جسد أمني واحد موحد: الاكتفاء بتغيير قادة الأجهزة الأمنية يُعد إجراءً شكلياً بامتياز.
- ثمة أربعة أمور على الأقل تؤكد أهمية الرقابة البرلمانية على الشؤون الأمنية، وهي أن: الرقابة البرلمانية حجر الزاوية لمنع ظهور الحكم الاستبدادي؛ أساس شرعية الرقابة البرلمانية على الأمن: "لا ضرائب من دون تمثيل"؛ ضرورة وضع مقاييس قانونية للشؤون الأمنية؛ الرقابة البرلمانية جسر للتواصل مع الرأي العام. كما يستطيع البرلمان تحسين الأداء الأمني عبر استخدام صلاحياته على مستوى الموارد المرصودة للأمن في الموازنة أو التحقق فيه أو إلغائه أو تغييره، كما يستطيع الرفض أو الموافقة على طلبات التمويل الخاصة والموازات الإضافية لتحديد توجهات عملية توفير الأمن وإدارته والرقابة عليه وأولوياتها، وتستطيع البرلمانات دعم إصلاح قطاع الأمن عبر طرق عدة نذكر منها ترسيخ الملكية الوطنية؛ تطوير رؤية وطنية للأمن وتحديد أطر عمل قانونية سليمة؛ توفير نهج أكثر تجاوباً وشمولية يعكس احتياجات الشرائح كافة؛ ضمان إدارة عامة مالية أفضل.
- أهمية ارتفاع مستويات مشاركة منظمات المجتمع المدني في عملية بناء السلام والوقاية من النزاعات، والتي تساعد في كل تفاصيلها على دعم الاقتصاد ونشر قيم الديمقراطية وإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية والمصالحة الوطنية وحقوق الإنسان والمساعدات الإنسانية، والأهم من ذلك عدم ترك قيادة عملية التحول الديمقراطي برمتها للسياسيين، ويمكن تركيز دور المجتمع المدني في التحول الديمقراطي بثلاثة مستويات: الدور التربوي والثقافي؛ الدور التعبوي؛ الدور الرقابي والنقدي، وتستند منظمات المجتمع المدني في أدائها لدورها إلى مجموعة من نقاط القوة كالقدرة على العمل دون قيود المؤسسات الحكومية، والدخول إلى مجالات غير متاحة للفاعلين الرسميين، التعامل المباشر مع القواعد الشعبية، والتواصل مع جميع الأطراف المنخرطة في النزاع دون أن تفقد مصداقيتها، ورغم تلك الإيجابيات؛ إلا أن دور منظمات المجتمع المدني لا يخلو من الانتقادات حول نقاط الضعف التي تعترى نشاطها كاعتبارها منظمات ليست مستقلة فعلياً توجهها الحكومات غالباً، وأن أدائها يتغير وفقاً لمتطلبات المانحين وضغط الإعلام.

• يقود تطبيق منظومة العدالة الانتقالية في مجتمعات ما بعد الصراع إلى نشوء وعي جمعي بأهداف العدالة الانتقالية ورغبة في ملازمتها لحركة البناء الجديد في الدولة الجديدة والمجتمع، ولتربع هدف إصلاح المؤسسات الأمنية على رأس أهداف العدالة الانتقالية، فتحدد نتائج عمل لجان الحقيقة أولويات الإصلاح البنوي في المؤسسات الأمنية في الشق المرتبط بتبيان حقيقة تورط كل من العاملين في المؤسسات الأمنية بالقيام ويساهم في الحفاظ على الأرشيف الأمني بما ما يحتويه من أوامر إدارية وبلاغات وإيعازات وتقارير أمنية ومحاضر تحقيق وإحالات وذلك للكشف عن أسماء المتورطين وأدوارهم المباشرة ودرجات تورطهم أو عدم تورطهم. أما فيما يتعلق بإجراءات جبر الضرر فتزعم عملية إصلاح القطاع الأمني إلى تظمين الضحايا وجبر كسرهم معنوياً وترميم الشرح الحاصل بين الدولة والمجتمع بنتيجة الجرائم السابقة.

ثانياً: يستعرض هذا الفصل الواقع الأمني المتشكل في المناطق السورية كافة والتي يتقاسم فيها السيطرة كلٌّ من النظام والمعارضة والإدارة الذاتية، مبيناً البيئة والبنية الأمنية الراهنة وأبرز مراكز القوة فيها، مختبراً كفاءتها وقدرتها على تحقيق الوظائف الأمنية، ليصار بعدها لاستخلاص مقارنة تحوكم العمل الأمني بين هذه البنى، مقارنة يختبر فيها كلٌّ من أطروحتي المركزية واللامركزية، وفق معايير لا تتعارض مع الغايات الأمنية الوطنية وضرورات الانطلاق من رؤية أمنية شاملة، ولا تتجاوز الواقع الراهن بما يؤسس لحالة استقرار تتطلّبها مناطق النزاع كافة". إذ بين هذا الفصل الآتي:

• في عهد حافظ الأسد استخدمت المؤسسة الأمنية في الصراع على الحكم من جهة وإخضاع قوى المجتمع المعارضة للسلطة الحاكمة من جهة أخرى، لتتطور مهامها الوظيفية وتشمل أداء مهام وظيفية نيابةً عن شبكات الأمن الدولية والتدخل في الأزمات الإقليمية والمسائل الأمنية والعسكرية الداخلية لدول الجوار كأداة لضبط العلاقة معها. وتراخت القبضة الأمنية مع مجيء الأسد الابن ضمن "وعدو الإصلاح والتحديث" التي أطلقها، ولكن سرعان ما عادت لسالف عهدها، وفي حين كان النظام يفاخر بقدره مؤسساته على حفظ الأمن والاستقرار وسط بيئة مضطربة أمنياً، إلا أن استعراض الوقائع يدل على كونها حالة استقرار هشّة فُرضت بالترهيب والعنف، ومن مؤشرات ذلك مجموعة الحوادث الأمنية والاحتكاكات الاجتماعية (مواجهات بين دروز السويداء والبدو في عام 2000/ أحداث القامشلي في 2004 / المواجهات المتكررة بين قوات الأمن والسكان على خلفية إزالة العشوائيات في محيط العاصمة دمشق/ التفجيرات التي شهدتها سورية والتي وُجّهت فيها الاتهامات إلى التنظيمات المتطرفة).

• في إطار تفكيك البنى الأمنية الراهنة والتي يتعدد فيها الفواعل الأمنيون (محلّيون وأجانب)، فإنه يلحظ عدم تماسك البيئة الأمنية في مناطق النظام وعدم خضوعها (إدارياً أو وظيفياً)

لقوة أمنية مركزية مضبوطة، إذ تعززت تلك النظرة منذ اللحظة الأولى لتدفق الميليشيات الأجنبية الحليفة للجغرافية السورية من جهة ولقرار تكوين مجموعات عسكرية محلية يشرف عليها كبار رجال النظام من جهة ثانية. حيث أن تراكم الفشل الأمني للأجهزة الرسمية التي لم تستطع مواجهة الامتداد الأفقي للحراك الثوري ساهم في دفع النظام إلى مجموعة إجراءات آكلت سلطته الأمنية المركزية عبر قرار تشكيل الميليشيات المحلية المساندة تحت إشراف أو تنسيق أو قيادة مع جيش النظام السوري أو الفروع الأمنية. وأمام هذه الفصائلية المغرقة تم طرح "الفيلق الخامس: (4 فرق عسكرية بقوام 30 ألف مجند) كخطوة مهمة في سياق الدمج والضبط لهذه الميليشيات، إلا أن هذه الفكرة يعترضها العديد من الانتقادات الموضوعية، إذ يساهم هذا الفيلق بتعمق الظروف المساهمة لتكوين "ميليشيا كبرى" ضمن هيكلية "جيش وطني"، ويعزز فكرة التبعية الدولية في "الجيش الوطني"

- في مناطق سيطرة المعارضة تشكلت هيئات أمنية لامركزية كبديل عن منظومة الضبط السلطوية التي كانت قائمة في فترة سيطرة النظام السوري، وفي حين تعرضت العديد من تلك الهيئات الأمنية للزوال، فإن بعضها الآخر ما يزال ينشط ويقدم خدماته الأمنية. وبالعوم يمكن تحديد أربعة جهات أساسية تتولى إدارة الملف الأمني: المجالس المحلية (التي لجأت إلى مقاربتين رئيسيتين في العمل الأمني هما الانخراط الأمني أو الانخراط المجتمعي)؛ الشرطة الثورية (كالتجارب الشرطة نهاية 2011 بداية 2012 كالضابطة العدلية في حريتان وتل رفعت، مكتب الأمن الثوري، المخافر الثورية، والتجارب الأكثر تنظيماً مع منتصف 2012 كالشرطة الحرة، قيادة الشرطة في الغوطة الشرقية، قيادة شرطة القلمون الشرقي والبادية، التجربة الشرطة في حمص "الأمن الداخلي، قوات الشرطة والأمن العام الوطني)؛ القضاء (مجلس القضاء الأعلى في حلب، محاكم الهيئة الإسلامية لإدارة المناطق المحررة، مجلس القضاء في الغوطة الشرقية، دار العدل في حوران، المحكمة العليا في ريف حمص الشمالي)، إضافة للمكاتب الأمنية للفصائل.

- تعمل هيئات الأمن المحلية اللامركزية جاهدة على تعزيز أدائها الأمني وتحقيق مهامها الوظيفية، إلا أنها تدرك صعوبة ما سبق في ظل تواجد تحديات عدة تعوق مساعيها كعمليات القصف الجوي وقلة الدعم المالي ونقص الكوادر التخصصية وغياب مركزية القرار الأمني وتهديد تنظيم "الدولة الإسلامية" وتنامي نفوذ الفصائل الجهادية فوق الوطنية وتنوع مصادر التهديد الأمني وسيولة الصراع وتغيرات السيطرة والميليشياوية، وتغلب اللامركزية على إدارة الملف الأمني في مناطق سيطرة فصائل المعارضة المسلحة، ومن مظاهر افتقاد هيئات الأمن اللامركزية للطابع المؤسسي: تعدد المرجعيات، قلة الكادر الشرطي وضعف الخبرات التخصصية، ضعف التجهيزات المادية واللوجستية، ضعف التخطيط الاستراتيجي، كما

تغلب الفوضى الأمنية على المناطق التي تنشط فيها هيئات الأمن اللامركزية للمعارضة، بحكم ضعف مؤسساتها ومحدودية قدراتها من جهة، إضافة إلى تزايد مستوى التهديدات التي تتعرض لها من قبل القوى المناوئة لها من جهة أخرى، ومن أبرز مؤشرات الفوضى الأمنية التي تعيشها هذه المناطق ارتفاع عدد الحوادث الأمنية كالاعتقالات والتفجيرات وارتفاع عدد الحوادث الأمنية الجنائية وشيوع حالات الاعتقال والتغيب القسري والتعذيب الجسدي، وانتشار غير مضبوط للسلاح وحدوث حالات اقتتال داخلية بين فصائل المعارضة وشيوع حالة فوضى في تطبيق الأحكام القضائية.

• تبين حركية الأجهزة المعنية بالشؤون الأمنية في مناطق "الإدارة الذاتية" تشابهاً واضحاً في الوظيفة الأمنية للفواعل الموكل إليها تنفيذ وتطبيق المهام الأمنية في هذه المناطق مع تلك الوظيفة التي كانت سائدة في مناطق النظام قبل الثورة من حيث: ضرورة الضبط المجتمعي بما يتناسب مع طبيعة الفكر السياسي للجهة الحاكمة؛ شرعنة الاعتقالات السياسية وعسكرة المجتمع وربط اتجاهاته بالبوصله الأمنية للقوة المركزية، وتشهد البنية الأمنية في تلك البنى تضارباً في المؤسسات وازدواجية في المرجعيات ما بين النظام والPYD. ولعل الخطر الأكبر المهدد للأمن العام ارتباط الأذرع العسكرية والأمنية فكراً بحزب العمال الكردستاني ذي التوجهات الانفصالية والعداوية لدول الجوار. وتمتلك الإدارة الذاتية الآن مجموعة من المؤسسات العسكرية والأمنية نذكر منها وحدات الحماية الشعبية وقوات حماية المرأة، وقوات الدفاع الذاتي HPX. وحدات الحماية الجوهرية HPC ومؤسسة قوى الأمن الداخلي "أسايش روج آفا".

• يدلنا التفكيك العام للبنى الأمنية الناشئة على الجغرافية السورية على جملة من الثوابت التي ستؤثر على طبيعة المخرج النهائي للجهاز الأمني العام المستقبلي في سورية وهي: اختلاف المرجعيات السياسية والفكرية والعسكرية؛ عدم اتساق الداعمين الدوليين في هذه البنى؛ اختلاف المشاريع والطموحات السياسية لتلك البنى؛ عدم قدرة أي حكومة مركزية على ضبط هذا المشهد بأدوات مركزية وواقعية اللامركزية تفرض نفسها؛ كمون مهددات أمنية إضافية ستنفجر لحظة أي انتقال سياسي لا تراعي هذا الواقع؛ عدم نجاعة وصف أن بنية مناطق سيطرة النظام السياسية متسقة أمنياً؛ التشكيك بقدرة النظام على ضبط بيئته الأمنية؛ تنامي المخاطر الأمنية في مناطق سورية كافة؛ ضرورة أن تنطلق عملية التغيير الأمني متسقة مع معطيات الواقع الأمني العام.

• وفيما يتعلق بالترتيبات الرئيسية لبناء قطاع أمني متكامل، فإن الخطوات الرئيسية والممهدة للانتقال إلى بيئة أمنية خفيفة السيولة ومضبوطة قدر الإمكان باستراتيجية أمنية؛ أهمها مجموعة مبادئ دستورية تحدد عقيدة الأمن الجديدة وفق مبادئ اللامركزية الإدارية وترابطها

ببوصلة الوطن والمواطن وتحد من تدخلات الأجهزة الأمنية في الحياة السياسية؛ خروج الميليشيات الأجنبية كافة من سورية وعدها خطراً أمنياً يستوجب المواجهة؛ توزيع القوة الأمنية بشكل مقنون على القطاعات الجغرافية خارج سيطرة النظام وذلك فيما يتعلق بالمهام الأمنية كافة، التي هي ما دون المهام السيادية. وتضافر الفواعل لمحاربة الإرهاب بأشكاله كافة؛ الانطلاق من التجارب الأمنية الناجحة والعمل على ربطها مؤسسياً ببنى الحكم المحلي لا سيما في مناطق المعارضة ومحافظه السويداء؛ إنهاء المرجعيات القانونية السائدة وربطها بمرجعية قانونية موحدة تنجزها الدولة وفق الدستور الجديد؛ أرشفة العمل الأمني في المناطق كافة وفق نظام أرشفة خاص؛ التأكيد على ضرورة دعم المجتمع المدني لعملية التغيير ومراقبتها وصيانتها؛ تعزيز مفهوم التمكين المحلي أمنياً عبر ضرورات إشراف وتنفيذ أبناء المنطقة للخطة والمهام الأمنية ومراعاة البعد الهوياتي لتلك المنطقة؛ استصدار قانون عام ينظم تلك الأعمال الأمنية وأهدافها وحدودها وتعرف علاقتها مع الجهاز المركزي وتلزم الفواعل الأمنية بمجموعة سياسات تضمن استقلالية القرار السوري وتمنع التشظي والانقسام.

ثالثاً: "يبين الفصل الثالث التحديات التي ستواجهها عملية التغيير، إذ يبحث في العلاقة بين الطرف السياسي وتحولاته ومدى اقترابه أو ابتعاده عن تشكيل عملية سياسية تفضي لتغيير أممي حقيقي مع الغايات المتوقعة في الملف الأمني وفرضيات التغيير عامة، كما يبين مدى ارتباط أي تغيير بمدى توافر القدرة على مواجهة تحديات "الدولة الفاشلة" والسير وفق منظومة إصلاحات لا يستقم سير العملية دونها وتجعله سيراً شكلياً والتفافاً على متطلبات هذا الملف، ويقدم المطلب الأخير في هذا الفصل رؤية تنفيذية للعملية الأمنية الموضوعية والتي تنطلق من جملة أهداف استراتيجية كفيلة بالوصول إلى بناء قطاع أممي متماسك قادر على القيام بمهامه الأمنية ويضمن المشاركة المجتمعية في صيانة الأمن ومراقبته، ويفصل في هذا السياق الجدول الزمني ومراحل التنفيذ لهذه العملية بدءاً من مرحلة ما قبل الانتقال والتي يطلق عليها "مرحلة بناء السلام" ومروراً بالمرحلة الانتقالية وانتهاءً بمرحلة الاستقرار". حيث يؤكد هذا الفصل على عدة أمور أهمها ما يلي:

- أن اعتبار "عملية التغيير" ورقة سياسية مرتبطة بالظروف الميدانية للنظام وحلفائه، وهي نظرة غير موضوعية ولا ترتبط مع ضرورات تهيئة المناخ للملائم للاستقرار والدافع باتجاه مواجهة التحديات الأمنية السائلة، تلك الضرورات التي تعد أساساً صحياً لإنهاء التأزم السوري (السياسي - الاقتصادي - الجغرافي-المجتمعي) وعليه يمكن تثبيت عدة فرضيات أهمها اعتبار التوافق السياسي المجتمعي مستنداً رئيساً لإنجاح العملية الانتقالية؛ وأن التباحث الوطني في سبل وآليات وأشكال الانتقال هي خطوة وطنية بالغة الضرورة؛ ناهيك عن أن مراعاة الشروط المحلية في أي عملية سياسية المتأتية كنتاج لصراع شرطاً لازماً

للسير قدماً نحو الاستقرار خاصة فيما إذا كانت الظروف المواتية لتعزيز احتمالات الانهيار التام للدولة تفرض نفسها كتحدٍ على جميع الأطراف. وأن المباحثات والمفاوضات الجارية في جنيف لا تنذر بالتأسيس لمرحلة انتقالية تضمن تغييراً حقيقياً على المستوى السياسي والدستوري والاجتماعي، وهو ما من شأنه أن يبقي عجلة الإصلاح متعثرة، فالعمل الجدي من قبل المجتمع الدولي على مناقشة القضايا المركزية وعدم تنحيتها ودفعها إلى الأمام سيساهم في تهيئة العناصر الأساسية للاستقرار المجتمعي والوطني.

- على الرغم من توافر قواعد قانونية دولية "لحل الأزمة" (مستندات جنيف) وما تبعها من قرارات دولية ذات صلة. فإن العطالة السياسية التي تعترى حركة مفاوضات جنيف يجعل مطلب "التغيير والإصلاح" العام كما تم ذكره ورقة سياسية تتأثر بموضع الأطراف عسكرياً من جهة وبمخرجات مسار الأستانة من جهة ثانية، وهو ما ينذر بتسييس العملية أو خضوع القطاع الأمني في أحسن السيناريوهات للمحاصصة السياسية، وعليه ينتظر من الأطراف الأخرى المعنية بالشأن الأمني من إعلام ومجتمع مدني ومؤسسات مختصة ومهتمة بالاستقرار وبناء السلام بأن تدفع باتجاه انطلاق عجلة التغيير وفق مبادئ المشاركة المجتمعية وقواعد الشفافية، وبهذه الحالة ينبغي أن يستمد قرار التغيير شرعيته من الاتفاق السياسي الذي أكدت عليه المستندات الناظمة لمداخل "حل الأزمة"، وتوكيل مهام وضع الأجندة والخطط لهيئة وطنية مشتركة تابعة للجسم الانتقالي. كما أن ارتباط مستوى التغيير الأمني بسيناريوهات الانتصار العسكري وتغييب الأجندة السياسية لمسار جنيف، سيجعل أي حديث عن إصلاح أمني لا جدوى له وإن أطلق "المنتصر" برنامجاً في ذلك فهو سيكون المغير وهو محل التغيير لذا فإن العملية برمتها ستكون شكلية ولا قيمة لها.

- يرتبط التغيير الأمني بإصلاح المنظومة الدستورية والقانونية الراهنة. فدستور 2012 سلطوي بامتياز، وبدل أن يكون عامل تهدئة كان عامل جدل ولغط وانقسام، لا بل زاد في انشطار المجتمع السوري، وتعميق الأزمة، وأصبح الدستور جزءاً من المشكلة، ولم يصبح مفتاح الحل، حيث عارض الاعتقال التعسفي ولم يحميه، ومنح الحريات السياسية والأمن عاقب من مارسها ويحمي الحياة الخاصة والأجهزة الأمنية تنتهكها، وشكلت القوانين السورية شبكة حماية لرجال الأمن في وجه الملاحقة القضائية، فكانت السد المنيع في وجه السلطات، وأهمها ثلاثة مراسيم تشريعية (كمرسوم رقم 14 تاريخ 1968 قانون إحداث إدارة المخبرات العامة والمرسوم رقم 64 تاريخ 2008/9/30 المتعلق بحصانة عناصر وزارة الداخلية وشعبة الأمن السياسي والضابطة الجمركية والمرسوم رقم 55 تاريخ 2011/4/21)، والمقترحات التي يجب أن يتضمنها الدستور تتلخص في ثلاثة محاور، تفعيل النصوص الدستورية، بحيث تجسد على الواقع ويكون لها أثر إيجابي، وتعديل بعض النصوص، ولا سيما المتعلقة بالرقابة

على دستورية القوانين، وإحداث نصوص دستورية تتعلق بتشكيل مجلس الأمن الوطني العام ومهامه، كما يستلزم الإصلاح القانوني أمرين، إلغاء القوانين التي تتغذى منها الأجهزة الأمنية، ومحاربة الظواهر التي تهرب بها المواطنين كمحاربة الاعتقال التعسفي بالقانون.

- من عقبات التغيير الأمني: إفلات رموز الإجرام في نظام الأسد من المحاكمة أو تأجيلها وهذا ما من شأنه أن يفسد بالضرورة عملية المصالحة الوطنية، كونه سترك إرثاً كبيراً جداً من الظلم والقضايا المعلقة لمئات الآلاف من ضحايا النظام، وسيجعل البلاد عرضة لاندلاع الصراع مرة أخرى في أي لحظة؛ صعوبة عملية نزع السلاح من يد فصائل المعارضة والمليشيات غير الحكومية الداعمة لنظام الأسد، وإعادة دمجها في القوات الحكومية؛ مشاركة ضباط أو مسؤولي نظام الأسد في عملية التحول الديمقراطي؛ انقسام الشارع السوري وانشغال الأحزاب والمجتمع المدني في مرحلة ما بعد الصراع بعملية معالجة آثاره وعلى رأسها إعادة الإعمار.

- وفيما يتعلق بعمليات DRR فتتعدد الدوافع لانخراط المقاتلين في الصراع بين دوافع عدة، منها المادي والإيديولوجي، فعلى مستوى القوات الحكومية: يمكن تطبيق برامج الDDR على تلك المجموعات بعد تنفيذ عملية العدالة الانتقالية ومحاسبة مرتكبي جرائم الحرب وتجاوزات حقوق الإنسان، أما بالنسبة للمليشيات الطائفية يُصعب عملية سحب سلاحهم وإعادة دمجهم بالمجتمع، الأمر الذي قد يحتاج إلى استخدام القوة لإضعاف تلك المليشيات كمرحلة أولى ثم إجبارها على إلقاء السلاح، أما على مستوى فصائل "الجيش الحر" فتعد هذه الفئة هي الأكثر قابلية واستعداداً للتجاوب مع عمليات نزع السلاح وإعادة الدمج، ولكن سيكون هذا الأمر رهناً بتحقيق أهداف الثورة التي حملوا السلاح من أجلها، وتحقيق العدالة الانتقالية ومحاسبة مرتكبي جرائم الحرب من جهة النظام. وفيما يتعلق بالفصائل السلفية: فإنها بحاجة إلى حذر وتدرج في عملية سحب سلاحها وإعادة دمج مقاتليها في الحياة المدنية، وذلك بين تقديم برامج مساعدات سخية لسحب سلاح بعض المقاتلين، واستخدام القوة بحق بعض الأجنحة الراديكالية ضمن تلك الفصائل والتي ستمسك بسلاحها ومشروعها الإيديولوجي. أما على مستوى قوات سورية الديمقراطية والتي تشكل القوات الكردية ال YPG عصبها الرئيسي، تبدو عملية الدمج صعبة نظراً للطبيعة الإيديولوجية لتلك المليشيات وانخراطها ضمن مشروع قومي إقليمي يرى في الفوضى الدائرة في المنطقة فرصة تاريخية، لذلك قد يتطلب سحب سلاح تلك المليشيات اتفاقات أمنية مع داعمين دوليين تفضي إلى دمجهم ضمن صفوف الجيش مقابل مكاسب إدارية في مناطقهم.

- يبدو لزاماً في سياق معالجة المظاهر الإرهابية ضرورة إدراك أهمية دور التفاعلات والفعاليات المدنية في دفع العجلة الاجتماعية قدماً نحو معادلات التمكين والتأثير،

وتصدير جماعة مرجعية قوية قادرة على القيادة وتحديد أنواع من السلوك. لذا فإن عودة السياسة وتنامي الدور الاجتماعي سيولدان مناخاً صحياً يطهر البيئة التي لوثتها ماكينات الادعاء والتسويق للجماعات الإرهابية كافة. ويجب التنويه هنا لضرورة الاتساق مع وسائل الإعلام التي سيكون لها دور هام في ضبط الانفلات البصري والصوري وتقديم الأفكار الجامعة وتحطيم الأفكار الهدامة. وفي هذا السياق تقترح الدراسة إنشاء هيئة مدنية لصيانة الأمن الوطني، وهي هيئة استشارية مستقلة ذات مخرجات غير ملزمة، تمدها السلطة التنفيذية بمستلزماتها الفنية واللوجستية، ومكونة من مختصين وخبراء عدة في مجالات الأمن وعلم الاجتماع السياسي والتربية، يتم تعيينهم وفق معايير علمية ومهنية، ويحدد لها استراتيجية عمل واضحة الغايات ضمن جدول يحدد الأهداف العامة والوقت المتوقع للتوصل لها.

- تكمن الأهداف العامة لإعادة هيكلة أجهزة الأمن في سورية حماية الوحدة الوطنية السورية؛ حماية حدود سورية والعمل على إبقاء سورية موحدة بغض النظر عن شكلها سواء أكان بسيطاً أم مركباً؛ دمج العناصر الفاعلين في الثورة بالدولة وبالأجهزة الأمنية؛ الحد من عمليات التسليح وسحب السلاح من الفصائل غير المنضوية تحت سلطة الدولة؛ العمل على تحقيق أمن المنشآت الحكومية والخاصة والحفاظ على مؤسسات الدولة؛ حماية برامج مكافحة الإرهاب والتطرف والغلو؛ حماية وصيانة خطط العدالة الانتقالية ومنع عمليات الانتقام من الأقليات وحمايتها، ولكي تتسق عملية التغيير الأمني ينبغي عليها مراعاة الديناميات الأمنية الناشئة على امتداد الجغرافية السورية، تلك الديناميات التي تتميز ببعدها المحلي وتمكين مواردها البشرية المحلية، وتفرض ضرورة توزيع القوة الأمنية ما بين المركز والقطاع دون أن يعني هذا منح القطاع سلطات أمنية غير محدودة.

- إن المراحل والإجراءات المطلوبة لإعادة الهيكلة، والتي تستند إلى مبادئ التغيير والانتقال السلس والمتناسك الضامنة لعودة هذه الأجهزة إلى الإطار الوطني وتكاملها مع مؤسسات الدولة، تبدأ بالمرحلة الأولى: استصدار مجموعة من التشريعات والمراسيم المتعلقة في إعادة الهيكلة والمرحلة الثانية: البدء المنظم في عملية إصلاح البنية الداخلية، والمرحلة الثالثة: بناء باقي مكونات القطاع، والتأسيس لحالات تكامل بين القطاعين الأمني والمدني، أما التصور العام لمقترح "جهاز الأمن الوطني العام" يضم جهازي أمن، الأول: جهاز استخبارات عسكرية، يتبع كلياً لوزارة الدفاع ويختص بأمن الجيش الوطني على مختلف تسمياته وتشكيلاته ليس له علاقة بالمدنيين، والثاني هو جهاز الأمن الوطني العام، يتبع لرئاسة الجمهورية بهتم بتحقيق الأمن والاستقرار الداخلي، وصيانة الهوية الوطنية والحفاظ على السلم الأهلي. تقوم حدود التعاون بين هذين الجهازين على مبدأ "تبادل المعلومات" كلٌّ حسب اختصاصه، والتضافر لحماية الدولة من الداخل والخارج وصون سيادتها.

مقدمة

تناول مركز عمران للدراسات الاستراتيجية في آب 2016 ملف التغيير الأمني في سورية، إذ قدمت الدراسة التي أصدرها المركز بعنوان "الأجهزة الأمنية وضرورة التغيير البنوي والوظيفي" وصفاً عاماً لطبيعة الوظيفة والمنهجية والفلسفة المتبعة من قبل الأجهزة الأمنية في سورية ومستويات الخلل الظاهرة، وناقش وفكك ضرورات التغيير وأهدافه وتحدياته مقدماً رؤية أولية لخارطة طريق تفضي لبناء قطاع أمني متماسك محترف. وانطلقت الدراسة من فرضيات عدّة، أهمها: عدم استقامة أي مسار سياسي يرتجي مداخلة وحلولاً للملف السوري من دون المرور بالملف الأمني وتجاوزاته وأسئلته الانتقالية، كون أي "عملية انتقالية" لا يُرافقها تغيير منهجي في الأداء الأمني يؤهلها لحماية العملية الانتقالية والسياسية وصد المهددات الأمنية التي تتميز بالسيولة الفائقة، سيكون تغييراً شكلياً لن يُسهم في ترسيخ عوامل الاستقرار الاجتماعي والسياسي، بل ستُعدّ تثبيتاً لدعائم النظام الحاكم.

وتوصلت الدراسة السابقة لجملة نتائج أهمها: أن الدولة السورية لا تملك قطاعاً أمنياً ابتداءً حتى يستوجب الإصلاح، فصنّف العمل الأمني في سورية تقع على مستويين: الأول: أذرع تحكّم وضبط، فالمخابرات الجوية والعسكرية تتبعان إدارياً لوزارة الدفاع لكن عملهما مطلق الصلاحية على وحدات الجيش والقوات المسلحة والحياة المدنية، والمخابرات العامة تتبع لرئاسة الجمهورية كما هي ذراع تحكّم مشترك لمكتب الأمن الوطني (أو القومي سابقاً) وللحزب الحاكم (حزب البعث العربي الاشتراكي)، وشعبة الأمن السياسي تتبع إدارياً لوزارة الداخلية، والثاني: بنى عسكرية ذات مهام أمنية (الحرس الجمهوري والفرقة الرابعة، ومؤخراً قوات النمر) ويقع على عاتقها هندسة العملية الأمنية وضبط علاقاتها وقواعدها الناظمة. وضمن أمن النظام والقيام بالإجراءات والعمليات كافة، داخل المجتمع في حال بروز أية مؤشرات مهددة لهذا الأمن، وبالتالي تعمل جميع هذه الأجهزة مجتمعة ومنفردة لحماية النظام وتعتبر أذرع له لتحقيق استمراريته.

وعليه حددت تلك الدراسة مكن الخلل والانحراف بأمرين: الأول البنية الأمنية المتشعبة التي طوقت الحركة المجتمعية وحدّت من إمكانية تقدمها وتطورها، والأمر الثاني متعلق بوظيفة هذه الأجهزة التي كانت تتسم بالسيولة واللامحدودية، باستثناء وظيفة تثبيت وتعزيز عوامل استقرار النظام الحاكم.

لذا فإن أي عملية إصلاحية لهذه الأجهزة لا بد أن تستهدف البنية والوظيفة في آن معاً، مع الأخذ في الحسبان أن تبني نظريات تفكيك الأجهزة الأمنية وإنهاء عملها نهائياً في ظل عدم إعادة وهيكلة

تفضي لبناء بديل وطني ببئية متماسكة ووظائف متصلة بطبيعة الفعل الأمني، إنما هو طرح لا يراعي السياق السياسي للمشهد السوري العام. وعلى سبيل الاقتراح الأولي طرحت الدراسة تصوراً عاماً لإتمام عملية التغيير الأمني في سورية وأهدافها يقوم على ثلاث مراحل لإتمام عملية التغيير والتطوير: الأولى: تتعلق بالمنظومة القانونية التي ستراعي مبادئ الدمج وإعادة التوازن وتغيير الوظيفة وتعزيز المراقبة، والثانية: مرتبطة بتطوير البنية سواء البشرية أم الإدارية والفنية، أما المرحلة الثالثة: فهي مجموعة إجراءات تهدف لاستكمال بناء قطاع أمني متماسك.

ولأنها دراسة أولية قام مركز عمران بإجراء تقييم ومراجعة تطويرية للدراسة، وحدد خمس قضايا تستلزم الاستيفاء والبحث لتطوير هذا الملف، وهي مبينة بالآتي:

1. أثر الفرضيات والتطورات السياسية وتغيراتها على تموضع الملف الأمني في سلم التغيير والإصلاح في سورية.
2. الدراسة الأفقية للواقع الأمني في سورية (في مناطق سيطرة النظام، سيطرة المعارضة، مناطق "الإدارة الذاتية") وأثر متغيرات المشهد السوري على الهياكل الأمنية القائمة، إضافة إلى اختبار "ضرورات الحوكمة الأمنية".
3. التحديات: كإعادة الهيكلة؛ وتطبيق برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج؛ الرقابة البرلمانية؛ الشفافية المالية؛ الإصلاح القانوني والدستوري؛ الأرشيف الأمني وتحدي الانتقال الديمقراطي؛ العدالة الانتقالية؛ بناء أجهزة أمنية قادرة على مواجهة ومكافحة الإرهاب.
4. دور الفعاليات المحلية والمجتمع المدني في عملية التغيير الأمني في سورية والتصدي المشترك مع القطاع الأمني للمهددات الأمنية على المستوى الوطني.
5. تحديث الرؤية الأولية بما يتسق مع نتائج المشاركة والنقاشات المعرفية والبحثية مع مختلف القطاعات السورية ذات الشأن، وبما لا يتعارض مع مفهومي الواقعية السياسية والضرورات الوطنية.

وفي سبيل ذلك، عقد مركز عمران سلسلة من الندوات النقاشية وورش العمل المتفرقة على مدار الفترة اللاحقة للدراسة الأولية إلى شهر أيار عام 2017 مع كل من: أكاديميين وباحثين وخبراء سوريين؛ بعض ممثلي مجالس محلية؛ خبراء سوريين ومنظمات دولية؛ معارضين سياسيين وعسكريين ومستقلين، تلك الورش والندوات التي ساهمت في تحقيق المشاركة الوطنية في بلورة رؤية سورية لتحدي التغيير الأمني من جهة، وتقييم النهج البحثي ونتائجه ومدى اتساقه مع الظرف السياسي ومراعاته لعدم تكرار التجارب المتعثرة في بلدان معينة.

كما أنجز المركز خلال تلك الفترة مجموعة من الأوراق البحثية الوصفية والتحليلية التي تعد

ضرورة بحثية لكي يشمل هذا الملف إجابات موضوعية لمعظم الأسئلة المثارة في سياقات التغيير الأمني، كتجارب الإصلاح الأمني في دول ما بعد الصراع: التراكم المعرفي والتقني لقضايا الإصلاح وضرورات المراقبة والمساءلة والشفافية وذلك بالاستفادة من تجارب دولية عدة، ناجحة؛ فرص تطبيق برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج في سورية؛ الواقع الأمني في سورية مع استفاضة به في مناطق المعارضة المسلحة؛ الأجهزة الأمنية السورية وضرورة الإصلاح القانوني والدستوري؛ العدالة الانتقالية ودورها في إصلاح القطاع الأمني؛ دور المجتمع المدني في عملية التحول الديمقراطي وإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية لدول ما بعد الصراع.

ووفقاً لما سبق، فإن الإشكالية البحثية لهذه الدراسة تتحدد في بلورة الشروط المعرفية والسياسية والاجتماعية والتقنية المؤثرة في عملية التغيير الأمني، وآساقها مع الظرف السوري الراهن، وبالتالي القدرة على تصدير رؤية تنفيذية تراعي الضرورات الوطنية وتخرج هذا الملف من زوايا التنافس السياسي بين أطراف الصراع سواء المحليين أم الإقليميين أم الدوليين إلى متطلبات التماهي والتوافق ما بين الشروط الأمنية المحلية والتقاطعات مع النظام الأمني الإقليمي. وعليه تبرز الأسئلة الرئيسية التي تحاول الدراسة تقديم الإجابات عنها وهي:

1. ما مدى اتساق الظرف السياسي السوري (وتطورات وأثره على الفرضيات السياسية) على مأل الملف الأمني؟ وما الشروط الواجب توافرها في الأطروحات السياسية المتعلقة بمستقبل النظام السياسي في سورية حتى لا تتكرر تجارب فاشلة في هذا الملف وتزيد من سيولته؟
2. هل تصلح الأجهزة والهيكل الأمنية القائمة في مناطق النفوذ والسيطرة في سورية كافة، للتصدي للمهددات الأمنية السائلة؟ وهل هي قابلة للتطوير والتغيير؟
3. ما الأدوار والبرامج التي تتطلبها المشاركة المجتمعية في صياغة الاستراتيجية الأمنية وصيانتها؟
4. ما حدود التغيير الأمني في سورية وما طبيعته وما مستوياته وما أهدافه وما خطته التنفيذية؟

وللإجابة عن تلك الأسئلة تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول رئيسة تبدأ بالتأسيس لمجموعة من المفاهيم والسياسات التي تتطلبها عملية التغيير الأمني، منطلقة في ذلك من برامج إعادة هيكلة القطاع الأمني وبرامج نزع السلاح وإعادة الدمج، وتجارب دول ما بعد الصراع واستعراض لأهم الدروس المستفادة منها، كما يوضح هذا الفصل الأدوار الرئيسية المؤثرة في عملية إعادة الهيكلة كدور المجتمع المدني وبرامج العدالة الانتقالية وأثرهما في جعل العملية مراقبة ومتوافقة مع التطلعات المجتمعية المتمثلة في خمسة تطلعات: المراقبة؛ المشاركة؛ الشفافية؛ المسؤولية؛ العدالة.

وتستعرض الدراسة في فصلها الثاني الواقع الأمني في مناطق النظام والمعارضة والإدارة الذاتية وذلك للوقوف على طبيعة البيئة والبنية الأمنية وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الوظائف الأمنية، ليصار بعدها لاستخلاص مقارنة تحوكم العمل الأمني بين هذه البنى، مقارنة يُختبر فيها كلٌّ من أطروحاتي المركزية واللامركزية، وفق معايير لا تتعارض مع الغايات الأمنية الوطنية وضرورات الانطلاق من رؤية أمنية شاملة، ولا تتجاوز الواقع الراهن بما يؤسس لحالة استقرار تتطلبها مناطق النزاع كافة.

وفي سبيل تقديم مقارنة تنفيذية في إعادة الهيكلة الأمنية في سورية يفكك الفصل الثالث من هذه الدراسة التحديات التي ستواجهها عملية التغيير، إذ يبحث في العلاقة بين الظرف السياسي وتحولاته ومدى اقترابه أو ابتعاده عن تشكيل عملية سياسية تفضي لتغيير أمني حقيقي مع الغايات المتوقعة في الملف الأمني وفرضيات التغيير عامة، كما يبين مدى ارتباط أي تغيير بمدى توافر القدرة على مواجهة تحديات "الدولة الفاشلة" والسير وفق منظومة إصلاحات لا تستقيم العملية دونها، بحيث لا يكون سيراً شكلياً والتفافاً على متطلبات هذا الملف، ويقدم المطلب الأخير في هذا الفصل رؤية تنفيذية للعملية الأمنية الموضوعية والتي تنطلق من جملة أهداف استراتيجية كفيلة بالوصول إلى بناء قطاع أمني متماسك قادر على القيام بمهامه الأمنية ويضمن المشاركة المجتمعية في صيانة الأمن ومراقبته، ويفصّل في هذا السياق الجدول الزمني ومراحل التنفيذ لهذه العملية بدءاً من مرحلة ما قبل الانتقال والتي بات يطلق عليها "مرحلة بناء السلام" ومروراً بالمرحلة الانتقالية وانتهاء بمرحلة الاستقرار.

المفاهيم والبرامج الأساسية لإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية

الفصل الأول

"يستعرض هذا الفصل "النظري" المفاهيم الأساسية لعملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية كجزء رئيس من عملية التحول الديمقراطي في دول ما بعد الصراع مثل برامج إعادة هيكلة القطاع الأمني (SSR)، وبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج (DDR)، وآليات تعزيز الرقابة البرلمانية على عمل هذه الأجهزة، كما يقدم هذا الفصل نتائج عمليات إعادة الهيكلة الأمنية في العديد من الدول العربية والأجنبية، بالإضافة إلى بيان الدور الرئيس المناطق بالمجتمع المدني وبرامج العدالة الانتقالية في ثبات واتساق عملية الهيكلة".

المبحث الأول: المفاهيم الأساسية لعملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية

تشكل الآثار التي تتركها أجهزة الأمن والدفاع في مجتمعات ما بعد الصراع، خطراً كبيراً على الأمن الداخلي والاستقرار المجتمعي كونها في معظم الصراعات مسبباً أساسياً لاندلاع الصراع، ويؤدي استمرار بناها وهيكلها دون إجراء عملية هيكلية تستهدف فلسفة وآليات عملها بشكل يتسق مع مفاهيم تعزيز الديمقراطية وتوئيلها للتصدي للمهددات الأمنية لمرحلة ما بعد الصراع إلى استمراره، إذ تغولت هذه الأجهزة غير الخاضعة لرقابة برلمانية في الشؤون السياسية والمدنية والاجتماعية وساهمت في ضبط المجتمع بأدوات قمعية – عنفية – إلغائية، وعززت من وجود قوات غير نظامية أو شبه عسكرية، ساهمت في انتشار كبير وفوضوي للسلح⁽¹⁾.

إن عملية التحول الديمقراطي الناجحة في دول ما بعد الصراع تبقى مرهونة بشروط توفر البيئة الآمنة، ووجود نظام سياسي واجتماعي يضمن السلام المستدام، وبدون تلك البيئة تكون عملية إعادة البناء مستحيلة، لذا لا بد أن تبدأ عملية التحول الديمقراطي وبناء السلام بعملية إصلاح شاملة للأجهزة الأمنية تعمل على "دمقرطة" تلك الأجهزة ووضعها في خدمة المجتمع وليس تدميره، الأمر الذي يضمن مشاركتها بشكل فعال في عملية التحول الديمقراطي⁽²⁾.

المطلب الأول: برامج إعادة هيكلة القطاع الأمني (SSR)

يعدُّ مفهوم الـ SSR (security sector reform) أو إعادة هيكلة القطاع الأمني مفهوماً حديثاً نسبياً، حيث يعود استخدامه إلى الحرب اليوغسلافية 1990، ورغم حداثة إلا أنه بات يحتل مكانة كبيرة، بل أصبح يشكل جوهر اهتمام المؤسسات المعنية بالتنمية في مرحلة ما بعد الصراع وبناء السلام، وفي مقدمة تلك المؤسسات تأتي الأمم المتحدة، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، وأكثر من ذلك فقد أصبحت برامج الـ SSR على رأس أولويات كبرى الدول في حل الصراعات، كالاتحاد الأوروبي وأمريكا وبريطانيا وكندا. وفي إطار هذا الاهتمام فقد طورت كل من تلك المنظمات والدول مفهومها الخاص لبرامج إعادة هيكلة القطاع الأمني في دول ما بعد الصراع، ووضعت أجندتها الخاصة التي تحمل آليات تنفيذ تلك البرامج، والتي تتفق في الخطوط العامة للعملية وتختلف في بعض تفاصيلها بحسب أهداف كل طرف ومصالحه الوطنية.

تعرف الأمم المتحدة عملية إعادة هيكلة القطاع الأمني: "بأنها العملية التي تضمن حماية حقوق الإنسان والمساواة الجنسية وتعزيز سيادة القانون والديمقراطية في دول ما بعد الصراع"⁽³⁾، في حين

(1) Organization for Economic Cooperation and Development – Development Assistance Committee [OECD-DAC] (2005), Security system reform and governance. DAC Guidelines and Reference Series. Paris: OECD.

(2) Brzozka, Michael (2003) [note 2], p. 4; DFID (2002), Understanding and supporting security sector reform [Note 2].

(3) Heiner Hänggi, "UN Approaches to SSR—an Overview, "Developing a Security Sector Reform (SSR) Concept for the United Nations. Proceedings of the Expert Workshop held in Bratislava, Slovakia, on July 7, 2006, Bratislava, Slovakia: Ministry Of Foreign Affairs of The Slovak Republic and Democratic Control of Armed Forces, 2006, p. 38.

تعرفها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD): "بأنها عملية تسعى إلى زيادة قدرة البلدان في مرحلة ما بعد الصراع على تلبية الاحتياجات الأمنية بطرق تتفق مع القواعد الديمقراطية، ومبادئ الحكم الرشيد والشفافية وسيادة القانون عبر بناء أجهزة أمنية ديمقراطية وشرعية وخاضعة للمحاسبة، تساهم في التقليل من خطر العنف وإمكانيات اندلاعه مرة أخرى"⁽⁴⁾.

ووفقاً للدليل الميداني للجيش الأمريكي تعرف بأنها: "النشاط الذي يمكن أن تعززه التدخلات الدبلوماسية والدفاعية، والهادف إلى تقليل الأخطار الأمنية على المدى الطويل من خلال المساهمة في بناء القدرات لمجتمعات مزدهرة وآمنة، ويتضمن إعادة تشكيل أو إصلاح المؤسسات الأمنية والوزارات الرئيسية، وتقديم الإشراف والاستشارات للدول المحتاجة للحفاظ على أمنها وأمن أفرادها"⁽⁵⁾.

أما من وجهة النظر البريطانية فتعرفه وحدة منع الصراعات الدولية التابعة للحكومة: "بأنه مفهوم واسع يغطي العديد من الجهات الفاعلة، والتخصصات، والأنشطة، ويتضمن السياسات المتعلقة بالأمن والتشريع وهياكلها وقضايا الإشراف عليها، والتي تتم ضمن المعايير والمبادئ الديمقراطية المتعارف عليها"⁽⁶⁾.

وفقاً لأعلاه تتفق كل الجهات سالفة الذكر على أن عملية إعادة هيكلة القطاع الأمني في دول ما بعد الصراع، تتكون من البرامج التالية:

1. العدالة الانتقالية كبداية لعملية إعادة الهيكلة والمتعارف عليها بعملية (SSR).
2. عمليات الـ (DDR) نزع السلاح، وإعادة التأهيل، والدمج للمليشيات المسلحة غير الحكومية.
3. إعادة بناء المؤسسات الأمنية للدولة (الجيش – الشرطة – المخابرات -حرس الحدود).
4. إعادة بناء النظام القضائي ونظام العقوبات.
5. تعديل المواد الدستورية المتعلقة بالأجهزة الأمنية وتبعيةها الإدارية واللجنة البرلمانية والضمانات القانونية لانضباط عملها.

ورغم اختلاف أجنادات المنظمات الدولية والدول الكبرى في تطبيق برامج إعادة هيكلة القطاع الأمني، إلا أنها تتفق على الشروط التالية والتي يجب مراعاتها لنجاح عملية إعادة الهيكلة، وهي⁽⁷⁾:

(4) Kim Traavik, Opening Lecture: International and Security , Affairs Centre, 9th School of Security Sector, Reform, Belgrade, Serbia, April 23, 2007, available from www.norway-nato.org/news/230407.htm

(5) Contributions for International Peacekeeping Activities, Washington, DC: U.S. Department of State, 2008, p. 99, available from www.state.gov/documents/organization/79838.pdf

(6) Hänggi, p. 37.

(7) OECD DAC Guidelines on Helping Prevent Violence Conflict (2001).

- مراعاة خصوصية كل بلد، وتحديد احتياجاته بشكل يراعي طبيعة الصراع الدائر فيه وطبيعة الأطراف المحلية والإقليمية المنخرطة في الصراع، كون نقطة البداية ومسار برامج الـ SSR قد تختلف من بلد إلى آخر.
- أولوية حقوق الإنسان فهي المدخل الذي يتم من خلاله تحليل القطاع الأمني، والأساس الذي تنطلق منه عملية إعادة هيكلة المؤسسات الأمنية.
- أهمية قيادة الفاعلين المحليين لعملية إعادة هيكلة القطاع الأمني، ولكن في بعض الحالات قد لا تتمتع النخب المحلية بخبرات كافية لقيادة العملية بل قد تأتي قيادتهم للعملية بنتائج عكسية، لذا في مثل هذه الحالات يفضل أن تكون بداية العملية بواسطة الداعمين الدوليين، ريثما تصبح النخب المحلية مؤهلة لقيادتها.
- ضرورة أن تتم عملية نزع السلاح من المليشيات غير الحكومية ووقف الاقتتال ومعالجة وجودها في دول ما بعد الصراع بالتزامن مع عملية إعادة بناء القدرات الأمنية الحكومية لحفظ أمن المواطنين في إطار القانون.
- التنسيق بين المنظمات الدولية والحكومات الداعمة لعملية إعادة هيكلة القطاع الأمني، وهو أمر حيوي وهام جداً في نجاح العملية، وذلك كون عدم التنسيق والتشارك بين الجهات الدولية قد يفشل العملية، وخصوصاً في حل سيطرة طرف واحد على العملية.

وبشكل عام يشمل مفهوم إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية جميع الأجهزة التي لديها السلطة لاستخدام أو الأمر باستخدام القوة من أجل حماية المجتمع والأفراد والدولة، والمتمثلة بالجيش والشرطة وحرس الحدود والمخابرات والهيئات التي تراقب تلك المؤسسات، بالإضافة للقضاء ونظام العقوبات⁽⁸⁾.

ويتطلب نجاح برامج إعادة هيكلة القطاع الأمني تعاون وتكاتف العديد من الجهات إن لم يكن تسخير جهود المجتمع بكامله وعلى رأسها منظمات المجتمع المدني والإعلام والداعمين الدوليين، واللذين يلعبون دوراً رئيساً في نجاح عملية إعادة الهيكلة، كما يجب أن تكون المجموعات المسلحة غير الحكومية أيضاً منخرطة في عملية إعادة الهيكلة كشرط لنجاحها.

لا ينحصر مفهوم إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية في فوائده العسكرية فقط، وإنما تزداد الحاجة إليه في دول ما بعد الصراع، حيث إنه يرتبط بشكل مباشر بعملية إعادة الإعمار والتنمية الاقتصادية، فدور الدولة وأجهزتها الأمنية يؤثر بشكل مباشر على فرص التنمية المستدامة كون الأمن هو شرط مسبق لعملية التنمية الاقتصادية، كما أن تقليص الإنفاق على الأجهزة الأمنية الناجم عن إعادة

(8) المرجع السابق.

هيكلتها يوفر موارد جديدة للدولة يمكن أن توجه للتنمية الاجتماعية والحد من الفقر، بالإضافة لذلك فإن هيكله القطاع الأمني وبخاصة الجيش وأجهزة المخابرات والتي تساهم بشكل كبير في إذكاء الصراعات المسلحة بدل احتوائها ومنعها سيساهم في منع اندلاع تلك الصراعات مرة أخرى، الأمر الذي سيؤدي بالنتيجة إلى الفقر⁽⁹⁾. كما أن المشاركة المدنية في رسم السياسة الأمنية والتي تتضمنها برامج إعادة الهيكلة ستؤدي إلى استجابة تلك السياسات بشكل أكبر نحو إشكاليات الفقر والتنمية، وستضمن عملية التحول الديمقراطي عن طريق تطبيق الشفافية والمحاسبة للقيادة الأمنية، الأمر الذي يعد حساساً جداً بالنسبة للقطاع الأمني. ولكي تتحقق أهداف عملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية كأداة مساهمة في عملية التحول الديمقراطي والتنمية البشرية والحد من الفقر، يجب أن تؤخذ بعض المبادئ بعين الاعتبار عند صياغة السياسات الرئيسية لعملية إعادة الهيكلة، وتلك المبادئ هي⁽¹⁰⁾:

1. عملية إعادة هيكلة القطاع الأمني هي عملية شاملة للمؤسسات الأمنية كافة، وليست عملية ترقيع جزئية لبعض القطاعات الأمنية؛ لذلك ولكي تنجح يجب أن تشمل مؤسسات الأمن الداخلي والخارجي للدولة كافة.
2. عملية إعادة الهيكلة ليست موجهة فقط لرفع كفاءة الأجهزة الأمنية، وإنما لضمان إخضاع تلك الأجهزة للشرعية والمساءلة القانونية كخطوة أساسية في عملية التحول الديمقراطي، لذلك يجب أن تقاد عملية إعادة الهيكلة من قبل الفاعلين المحليين وبدعم من المانحين الدوليين، وليس العكس.
3. الهدف الأساس من عملية إعادة الهيكلة هو توجيه عقيدة الأجهزة الأمنية بالشكل الصحيح نحو الحفاظ على أمن المجتمع والأفراد واحترام حقوق الإنسان في إطار سيادة القانون، وليس فقط حماية أمن الدولة أو الحكومة القائمة فقط، وهو الأمر الذي سيساهم في تحسين علاقة تلك الأجهزة مع المواطنين وتغيير الصورة السابقة لديهم عن كون تلك الأجهزة هي أداة لدى الحكومة للقمع.

المطلب الثاني: برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج (DDR)

تحتاج عملية التحول الديمقراطي وخصوصاً في الدول الخارجة من نزاعات مسلحة إلى خلق بيئة آمنة، تهيء الظروف لانطلاق العملية بمراحلها كافة، وعلى رأس تلك المراحل عمليتا إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية وعملية إعادة الإعمار، وهنا تتبدى ضرورة تطبيق برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، والتي تعرف اختصاراً ببرامج الـ DDR، وتعتبر الخطوة الأولى والأهم لعملية بناء

(9) World Bank, Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy, 2003.

(10) Gue'henno, Jean-Marie. 2002. "On the challenges and achievements of reforming UN peace operations", International Peace keeping, Vol. 9, No. 2, pp. 69-80.

السلام المستدام بعد النزاع، ومقدمة لعملية التحول الديمقراطي. وتعد هذه البرامج عملية معقدة ذات أبعاد سياسية وعسكرية وأمنية وإنسانية واجتماعية واقتصادية. وتهدف إلى التعامل مع الإشكاليات الأمنية بعد النزاعات، والتي تنتج عن ترك المقاتلين السابقين دون مصادر للحياة أو شبكات دعم، سوى العودة إلى حمل السلاح، وذلك خلال الفترة الانتقالية من النزاع إلى السلام ومن ثم التنمية.

أولاً: "DDR" (المفهوم وأبعاده)، تمثل أنشطة برامج الـ (DDR) عناصر بالغة الأهمية في كل من عمليتي تحقيق الاستقرار الأولية للمجتمعات الممزقة بفعل الحروب وعملية تنميتها طويلة الأجل، إذ يجب أن تدمج عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج في كامل عملية السلام بدءاً من مفاوضات السلام وانتهاءً بأنشطة حفظ السلام واستدامته. وتعرف الأمم المتحدة مكونات العملية بالتالي⁽¹¹⁾:

1. نزع السلاح هو جمع الأسلحة الصغيرة والذخائر والمتفجرات والأسلحة الخفيفة والأسلحة الثقيلة من المحاربين، وفي أحيان كثيرة من السكان المدنيين، وتوثيقها وتحديدتها والتخلص منها.
2. التسريح: هو الإخراج الرسمي للمحاربين الفعليين من القوات والجماعات المسلحة، ويشمل أيضاً مرحلة "إعادة الإلحاق" والتي تقدم مساعدة قصيرة الأجل للمحاربين السابقين.
3. إعادة الدمج هي عملية يكتسب بها المحاربون السابقون الوضع المدني، ويحصلون على عمل ودخل مستدامين، كما أنها عملية سياسية اجتماعية اقتصادية ذات إطار زمني مفتوح تتم بصفة رئيسة في المجتمعات على الصعيد المحلي.

والجدير بالذكر أن هذه البرامج لا تستطيع وحدها حل نتائج النزاع أو منع سيولة العنف؛ ولكنها، على كل حال، أحد المرتكزات التي يمكنها المساعدة في إيجاد بيئة آمنة من أجل استمرار عناصر استراتيجية بناء السلام والتنمية، بما في ذلك إدارة السلاح، وإصلاحات قطاع الأمن، وكذلك الإصلاحات الانتخابية وسيادة القانون. وتنظر الأمم المتحدة لهذه البرامج على أنها خطوة أولية في سلسلة من عمليات بناء السلام، إذ تركز على الإدارة الفورية للأشخاص الذين كانوا مرتبطين سابقاً بالقوات والمجموعات المسلحة، وتضع خططاً عملية من أجل حماية واستمرارية المجتمعات التي يمكن أن يعيش فيها هؤلاء الأشخاص كمواطنين ملتزمين بالقانون، كما تساهم - على المدى البعيد- في بناء القدرات الوطنية للسلام والأمن والتنمية⁽¹²⁾، كما تقدم الدعم للمحاربين السابقين ليصبحوا مشاركين نشطين في عملية السلام، وذلك من خلال نزع الأسلحة من أيدي المحاربين؛

(11) Ballentine, Karen/Nietzsche, Henio (2003): **Beyond Greed and Grievance: Policy Lessons from Studies in the Political Economy of Armed Conflict**, (International Peace Academy Policy Report), New York. Available in <https://goo.gl/E3JhIC>

(12) Ibid.

وإخراج المحاربين من الهياكل العسكرية؛ ودمج المحاربين اجتماعياً واقتصادياً في المجتمع⁽¹³⁾. وفيما يتعلق بالشريحة المستهدفة، هناك خمس فئات من الناس يجب أخذهم بعين الاعتبار في برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، ويتوزعون وفقاً لما يلي: المقاتلون الذكور والمقاتلات الإناث؛ الأطفال المرتبطون بالقوات والمجموعات المسلحة؛ أولئك الذين يقومون بأدوار ليست قتالية، بما في ذلك النساء؛ المقاتلون السابقون ذوي الإعاقات والأمراض المزمنة؛ التابعون/المعولون (عائلات المقاتلين)⁽¹⁴⁾.

وبناءً على القياس مع التعريف المبين في معاهدة جنيف الثالثة لسنة 1949 حول معاملة أسرى الحرب، بالنسبة للأشخاص المشاركين في النزاعات المسلحة الدولية، فإن المقاتل هو⁽¹⁵⁾: (العضو في الجيش الوطني أو الجيش غير النظامي؛ أو الشخص المشارك بشكل فعال في الأنشطة العسكرية والقتالية؛ أو المنخرط في توظيف وتدريب المقاتلين؛ أو يحتل منصباً يخوله إصدار الأوامر والقرارات ضمن جيش وطني أو منظمة مسلحة؛ أو يكون قد وصل إلى دولة مضيضة حاملاً أسلحة أو بالهبة العسكرية أو كجزء من جيش عسكري؛ أو وصول الشخص إلى الدولة المضيضة كمدني عادي، وبعدها يقوم بنشاط عسكري، أو يظهر عزمه بأنه سيقوم بأي من المشاركات المذكورة أعلاه).

ثانياً: استراتيجيات الـDDR، صممت الأمم المتحدة عدداً من الاستراتيجيات التي تستهدف تحقيق نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، تشمل هذه الاستراتيجيات ما يلي⁽¹⁶⁾:

- نزع السلاح على المدى القصير والمدى البعيد تعدد إزالة الأسلحة من يد المقاتلين وجهاً واحداً فقط من أوجه عملية نزع السلاح ضمن أنشطة برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، فهناك مجموعة واسعة من الأنشطة على المدى القصير يجب أن تصاحب هذه العملية، بما في ذلك: جمع الأسلحة ووضع برامج لها، تدمير الأسلحة، إعادة إنشاء الأنظمة القانونية المدنية المتعلقة بالتحكم بحيازة الأسلحة، وتنظيم مصانع إنتاج الأسلحة المحلية، وإدارة إمداد ونقل الأسلحة؛ وتأمين مخازن الدولة لمنع تسرب الأسلحة إلى المجتمع، كما يجب في هذا المجال استخدام الإجراءات الخارجية مثل المعاهدات الدولية والإقليمية لحظر الأسلحة الصغيرة والخفيفة، وذلك من أجل صياغة استراتيجيات إقليمية تعاونية لضبط تدفق الأسلحة غير القانوني عبر الحدود.

(13) Colletta, Nat J./Nezam, Taies (1999), **From Reconstruction to Reconciliation. Special Report: the New Wars**, (Development Outreach, World Bank Institute), Washington. Available in: <https://goo.gl/6NZroF>

(14) Development Cooperation Directorate (DAC; OECD, 2001), **The DAC Guidelines. Helping Prevent Violent Conflict**. Available in: <https://goo.gl/01ANb8>

(15) Ibid.

(16) Gurr, Ted Robert/Marshall, Monty G., **Peace and Conflict 2005. A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements and Democracy**, Maryland. Available in: <https://goo.gl/WPZqDf>

- نزع سلاح المقاتلين السابقين: يعدُّ هذا النشاط مركزياً من أجل خلق بيئة آمنة، ولكن من المهم أن لا يكون هناك تركيز زائد على النتائج قصيرة المدى، مثل كميات السلاح المجموعة وعدد المقاتلين السابقين الذين تم تسريحهم، ففي العديد من التجارب كانت هناك ثغرة في الأنشطة العملية والبرمجية والتمويلية أدت إلى فصل هاتين العمليتين عن الخطط بعيدة المدى لإعادة الدمج، وكانت النتيجة هي الفشل وتجدد العنف بين المقاتلين السابقين العاطلين غير المدعومين، والذين ينتظرون بدء عملية إعادة دمجهم، وعليه فإن نزع السلاح السريع بمستوى كبير قد يكون له نتائج سلبية بعيدة المدى بالنسبة لعملية السلام إذا لم تبدأ عملية إعادة الدمج فوراً.
- تنظيم إمداد الأسلحة: في الوقت الذي يكون فيه تنظيم إمداد الأسلحة الموجودة هو الخطوة الأولى نحو إيجاد برنامج شامل وفعال للتحكم في الأسلحة، فإنه أيضاً من الضروري التعامل مع حقيقة أن الناس يشعرون أنهم يحتاجون لحيازة الأسلحة، ويجب أن يتم العمل على التقليل من الطلب على هذه الأسلحة، ومن أجل تقليل الطلب على الأسلحة، فإن برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج يجب أن تحاول فهم أسباب النزاع وكيفية التعامل معها.
- العمليات العسكرية المستهدفة إذا تم تفويض قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة من قبل مجلس الأمن، فإن بإمكان هذه القوات الضغط على القوات والمجموعات المسلحة لتقوم بنزع سلاحها تطوعاً من خلال عمليات عسكرية من أجل تحقيق نتائج محددة؛ مثل هذه العمليات تستهدف كسر قبضة القوات والمجموعات المسلحة على مناطق محددة وإضعاف بنيتها، وقد يتضمن ذلك استخدام الأمم المتحدة القوة لإنشاء مناطق خالية من السلاح، أو ضرب حصار وتنفيذ عمليات بحث لمصادرة مخابئ الأسلحة.
- إعادة الدمج الشاملة: تشمل إعادة الدمج القابلة للبقاء على أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية، وجميعها يجب أن تحتويها عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، فعلى المستوى السياسي يجب إنشاء أنظمة تسمح للتعامل مع الشكاوى والتظلمات السياسية للمواطنين والأطراف المعنية من خلال قنوات شرعية بدلاً من حمل السلاح للمطالبة بها، كما يجب أن تشجع هذه الأنظمة على التصالح طويل الأمد وإعادة البناء، وقد يشمل التجديد السياسي إنشاء آليات عدالة انتقالية مثل لجان تقصي الحقائق، وإجراءات إصلاحات رسمية، وكتابة دستور جديد، وتشكيل أحزاب سياسية جديدة، وإقامة انتخابات، وكذلك بناء نظام قضائي وخدمات عسكرية وسياسية جديدة، ومن أجل إمكانية دعمهم لأنفسهم ومشاركتهم في إعادة بناء الاقتصاد، فإن أولئك الذين شاركوا في النزاع يحتاجون إلى إعادة تدريبهم وتعليمهم، بُغية إدماجهم في الاقتصاد غير المبني على الحروب.

ثالثاً: التجربة الرواندية في برامج DDR، ألفت سنوات العنف والصراع في رواندا- بعد انهيار عملية أروشا للسلام في أبريل/نيسان 1994، وما تبع ذلك من عمليات إبادة جماعية - بظلالها على البلدان المجاورة، وأذكت نار الحرب في جمهورية الكونغو الديمقراطية بصورة خاصة، ثم توجت مبادرات السلام الإقليمية في نهاية الأمر باتفاق لوساكا لوقف إطلاق النار في يوليو/تموز 1999 وبدأت حكومة رواندا⁽¹⁷⁾، والعديد من الحكومات الأخرى، بسحب قواتها من جمهورية الكونغو الديمقراطية في عام 2001، وقد أدى تضافر عوامل عدة، تمثلت في التقدم على الصعيد الدبلوماسي الذي أعقب اتفاق لوساكا، وسياسة حكومة رواندا الرامية إلى تشجيع عودة وإعادة إدماج أفراد الجماعات المسلحة الرواندية، وقدرات الردع التي تمتلكها قوات الدفاع الرواندية، إلى تحسين آفاق تسوية الصراع الطويل على المسار الرواندي⁽¹⁸⁾.

وفيما يتعلق بالنهج والأدوات: وفي سبيل إعادة إدماج المقاتلين السابقين في الحياة المدنية الذي يعدُّ أمراً حاسماً في الحفاظ على الاستقرار الاجتماعي والنمو الاقتصادي، والحد من العنف المحلي. نفذت الحكومة المرحلة الأولى من برنامج رواندا لتسريح المقاتلين السابقين وإعادة إدماجهم بمساعدة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بين عامي 1997 و2001، حيث سرحت أكثر من 18 ألفاً من جنودها⁽¹⁹⁾، ثم طلبت الحكومة مساعدة البنك الدولي في يونيو/حزيران 2001 بهدف تجديد البرنامج وتوسيعه، وتعبئة الموارد - ومن بينها التمويل الذي تقدمه المؤسسة الدولية للتنمية - وتنسيق المساندة المقدمة من المانحين لجهود المتابعة، وتمثلت الأهداف الرئيسية لبرنامج رواندا لتسريح المقاتلين السابقين وإعادة إدماجهم خلال المرحلة الثانية في تسريح 22 ألف مقاتل سابق إضافيين من قوات الدفاع الرواندية و12500 من مختلف الجماعات المسلحة. وتقديم المساعدة لهم ليتمكنوا من العودة بنجاح إلى الحياة المدنية في أي بلدة أو قرية يختارونها، وتسهيل إعادة تخصيص الإنفاق الحكومي من الأغراض العسكرية إلى الأهداف الاجتماعية والاقتصادية. واستهدف البرنامج أيضاً تقديم المساندة من أجل إعادة دمج نحو 15 ألف جندي سابق من القوات المسلحة الرواندية، وهي الجيش الوطني السابق قبل وقوع الإبادة الجماعية، وقدمت مساندة أيضاً إلى 12 ألفاً من أعضاء القوات المسلحة الرواندية وقوات الدفاع الرواندية الذين سرحوا من الخدمة خلال المرحلة الأولى لكنهم كانوا يواجهون صعوبة في التكيف⁽²⁰⁾.

أما بالنسبة للتمويل، قدرت تكلفة المرحلة الثانية من المشروع بنحو 62.6 مليون دولار، قدمت

(17) Colleta Nat J., Markus Kostner, and Ingo Wiederhofer. 2004. "Disarmament, Demobilization and Reintegration." In **When States Fail: Causes and Consequences**, ed. Robert I. Rotberg, 170-18. Princeton, NJ: Princeton University Press.

(18) Ibid.

(19) المؤسسة الدولية للتنمية على أرض الواقع (2009). رواندا: مساعدة المقاتلين السابقين على إلغاء السلاح والتقاط المحراث، متوفر على الرابط: <https://goo.gl/6Szm7i>

(20) المرجع نفسه.

الحكومة 2.7 مليوناً، بينما قدمت المؤسسة الدولية للتنمية 28.8 مليوناً أخرى⁽²¹⁾. وجاء مبلغ 14.4 مليون دولار من الصندوق الائتماني متعدد الجهات المانحة التابع لبرنامج التسريح وإعادة الإدماج متعدد البلدان، والذي يديره البنك الدولي، كما قدمت حكومتا المملكة المتحدة وألمانيا 8.8 مليون دولار و7.9 مليون دولار على التوالي⁽²²⁾.

ولعبت المؤسسة الدولية للتنمية دوراً محورياً في صياغة نهج إقليمي على مستوى القطاعات من خلال برنامج التسريح وإعادة الإدماج متعدد البلدان، وهي شراكة جمعت بين سبعة بلدان مجاورة و13 جهة مانحة وعددٍ من منظمات الأمم المتحدة وغيرهم من الشركاء لتشجيع الاستقرار والانتعاش في المنطقة عن طريق تقديم المساندة لتسريح وإعادة دمج نحو 450 ألف مقاتل سابق من بلدان منطقة البحيرات العظمى في وسط أفريقيا، وقدم برنامج التسريح وإعادة الإدماج متعدد البلدان المظلة التي قدمت المساندة لبرنامج رواندا للتسريح وإعادة الإدماج⁽²³⁾.

حقق برنامج رواندا لتسريح المقاتلين السابقين وإعادة إدماجهم تقدماً كبيراً في تمكين آلاف من المقاتلين السابقين من العودة إلى حياة مدنية منتجة، فقد حققت المرحلة الثانية هدفها في تسريح 22 ألف جندي من قوات الدفاع الرواندية بحلول 2007 وتجاوزته، باستكمال تسريح 22675 جندياً، وتم أيضاً إنهاء خدمة ما مجمله 7091 مقاتلاً من أصل 12500 مقاتل سابق من الجماعات المسلحة كان البرنامج يستهدف تسريحهم⁽²⁴⁾. في الوقت نفسه حصل 12969 مقاتلاً سابقاً من القوات المسلحة الرواندية على مساعدة لإعادة الإدماج، كما حصل 22675 مقاتلاً سابقاً من قوات الدفاع الرواندية و6262 من المقاتلين السابقين البالغين في الجماعات المسلحة، والذين تم تسريحهم خلال المرحلة الثانية على رواتب لمساعدتهم في بدء عمل تجاري صغير أو مشروع زراعي⁽²⁵⁾.

كما توفرت مساندة إضافية لمن يتعرضون لمخاطر خاصة، حيث قدمت منح "مساندة الضعفاء" التي تبلغ نحو 150 ألف فرنك رواندي إلى 11098 مقاتلاً سابقاً في قوات الدفاع الرواندية ممن جرى تسريحهم خلال المرحلة الأولى وكانوا يواجهون مصاعب في الحياة المدنية⁽²⁶⁾، وامتدت منح مساندة الضعفاء لتشمل 17678 مقاتلاً سابقاً تم تسريحهم خلال المرحلة الثانية من برنامج رواندا لتسريح المقاتلين السابقين وإعادة إدماجهم وواجهوا صعوبات خاصة. كما قدمت مساعدة متخصصة في إعادة التأهيل الاجتماعي إلى 674 من الأطفال المجندين السابقين خلال المرحلة

(21) المرجع نفسه.

(22) World Bank, **Conflict, Crime and Violence**. Available in: <https://goo.gl/JCD1Q4>

(23) المؤسسة الدولية للتنمية على أرض الواقع (2009)، مرجع سبق ذكره.

(24) United Nations. 2006, **Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization & Reintegration Standards**, New York: United Nations. Available in: <https://goo.gl/q23x9X>

(25) Ibid.

(26) المؤسسة الدولية للتنمية على أرض الواقع (2009)، مرجع سبق ذكره.

الثانية، وقدمت الرعاية الطبية إلى 8400 مقاتل سابق يعانون الإعاقة أو أمراض مزمنة⁽²⁷⁾.

لقد أدت برامج DDR تنوعاً واضحاً في المساعدات المقدمة لإعادة الاندماج الاقتصادي، حيث ركزت بعضها على تشجيع المقاتلين السابقين والمدنيين على تنفيذ المشروعات المحلية، وشملت 9821 مشاركاً مع إعادة توزيع الأرباح عن طريق صندوق للتنمية المحلية، كما قدمت حزمة اقتصادية شاملة لمساعدة الجنود المسرحين من قوات الدفاع الرواندية على العودة إلى الحياة المدنية والاعتماد على أنفسهم⁽²⁸⁾، وعلاوة على المنح السابق ذكرها، والتي ذهبت لمن يتعرضون لمخاطر خاصة خلال مرحلتي التسريح؛ تلقى المقاتلون السابقون كافة وعددهم 22675 ممن تم صرفهم من الخدمة في المرحلة الثانية في يوم تسريحهم نفسه، حزمة احتياجات أساسية قيمتها 60 ألف فرانك رواندي لتغطية تكاليف الحصول على منزل وشراء الغذاء واللوازم المنزلية وتلبية الاحتياجات الفورية، وبعد شهر تلقوا بدل اعتراف بالخدمة من النظام المصرفي واختلف مبلغ البدل على أساس رتبة الجندي السابقة. وفي النهاية، تأهلوا للحصول على منحة لإعادة الإدمان قيمتها 120 ألف فرانك رواندي لبدء نشاط صغير يدر دخلاً، وبدأ المقاتلون السابقون في الجماعات المسلحة ممن عادوا للوطن من جمهورية الكونغو الديمقراطية في الحصول على منافع مماثلة، مستمرة حتى اليوم، وتم دفع بدل الاعتراف بالخدمة إلى 12969 من المقاتلين السابقين في القوات المسلحة الرواندية، وتأهل 3242 من بينهم للحصول على منح "مساعدة الضعفاء"⁽²⁹⁾.

وإدراكاً لمعاناة المقاتلين السابقين المتمثلة في نقص التعليم، قدم المشروع أيضاً فرصاً للتدريب والمساعدة الفنية، حيث حصل 669 مقاتلاً سابقاً على مساندة تعليمية رسمية، فيما حصل 1885 على تدريب مهني و664 على تدريب صناعي، ووصل برنامج لمحو أمية الكبار إلى 2093 مقاتلاً سابقاً عام 2007، بينما قدمت برامج أخرى دورات تدريبية في المهارات الأساسية للأعمال التجارية وإدارة الصراع⁽³⁰⁾.

رابعاً: ملامح برنامج الـ DDR الناجح، تُجمع غالبية الأدبيات المكتوبة وبرامج الأمم المتحدة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، على مجموعة من النقاط التي ترسم ملامح برنامج الـ DDR الناجح، وهي مبينة بالشكل⁽³¹⁾:

(27) المرجع نفسه.

(28) Multi-Country Demobilization and Reintegration Program (MDRP). Available in: <https://goo.gl/7i7300>

(29) United Nations, Disarmament, Demobilization and Reintegration, Resource Centre. Available in <https://goo.gl/DI0Sht>

(30) المؤسسة الدولية للتنمية على أرض الواقع (2009)، مرجع سبق ذكره.

(31) Human Security Center (2005, The Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century, Vancouver. Available in: <https://goo.gl/tEBSfu>



1. أن يركز على الأفراد حيث يجب تصميم معايير أحقية المشاركة بعناية كبيرة وتوجيه البرنامج نحو القوات والمجموعات المسلحة، التي قد تشمل على مختلف أنواع الأفراد الذين شاركوا في النزاع ضمن مختلف التشكيلات (مجموعات ثوار، عصابات مسلحة، مرتزقة، أعضاء في قوات عسكرية منظمة، وغيرهم)، ومن أجل تزويد كل مجموعة بأفضل المساعدات، فإنه يتوجب تبني مختلف الاستراتيجيات العملية والتطبيقية التي تتعامل مع الحاجات الخاصة لمثل هذه المجموعات، مثلاً إنشاء مخيمات منفصلة للأطفال متخصصة في المساعدة على إعادة الدمج، الدعم الطبي المناسب للمصابين بالأمراض المزمنة، إلخ.
2. الشمولية: يعدُّ عدم التفريق والعدل والمساواة مبادئ أساسية في كل من مرحلة التصميم ومرحلة التطبيق من أي برنامج متكامل لنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، مما يعني أنه يجب عدم التمييز ضد الأفراد على أساس الجنس أو العمر أو السلالة أو الدين أو الجنسية أو الأصل العرقي، أو الرأي السياسي، أو الصفات الشخصية أو ارتباطاته. ويعد عدم التمييز

خصوصاً؛ من الأهمية بمكان عندما نريد وضع معايير الاستحقاق لدخول الأفراد في برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، إذ يجب أن يُوفر للمقاتلين السابقين فرصاً وفوائد متساوية بغض النظر عن المجموعة المسلحة التي قاتلوا معها أو الحزب السياسي الذي ينتمون إليه.

3. المساواة بين الجنسين: في الوقت الذي قد يكون فيه الرجال والصبية قد انخرطوا بشكل أساسي في العمليات القتالية، فإن هناك احتمال لقيام النساء بلعب أدوار مختلفة في المجموعات والقوات المسلحة، إما كمقاتلات أو داعمات أو زوجات، مراسلات، أو طباحات... إلخ، وعليه فإن تصميم وتطبيق برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج يجب أن يهدف إلى تشجيع المساواة بين الجنسين بناءً على تقييمات حساسة للجنس تأخذ بعين الاعتبار هذه الخبرات المختلفة، والأدوار والمسؤوليات خلال وبعد النزاع، ويجب أن تكون الإجراءات المحددة لضمان مشاركة النساء في جميع مراحل نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج حاضرة من التباحث حول اتفاقيات السلام وإنشاء المؤسسات الوطنية، إلى تصميم وتطبيق البرامج والمشاريع المحددة.

4. الإفراج غير المشروط عن الأطفال وحمايتهم: وهي من أهم الأولويات بغض النظر عن وضع مباحثات السلام، كما يجب ألا يسمح لبرامج DDR المدعومة من قبل الأمم المتحدة أن تشجع إعادة تجنيد هؤلاء الأطفال للعمل في القوات المقاتلة بأي طريقة، وخاصة من قبل القادة الذين يحاولون زيادة الأعضاء المقاتلين الذين يدخلون برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج من أجل الحصول على فوائد من المساعدات التي تقدم للمقاتلين.

5. مراعاة حقوق الإنسان ومبادئ وقوانين المساعدات الإنسانية إذ إنه ينبغي تثبيت آليات تحد من عمليات الانتقام، والتفرقة، فكرامة الإنسان تعتبر مبدأً أساسياً، ويعني ذلك أن جميع الإجراءات يجب أن تتخذ بكامل الاحترام للشخص المعني، مع ضمان كرامته/كرامتها في جميع الأوقات. وحين يقوم طرف أو فرد بانتهاك الاتفاقيات أو الالتزامات، فإن للأمم المتحدة أن تتخذ الإجراء العلاجي المناسب و/أو تستثني الأفراد من عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، ولذلك يجب تصميم آليات تطبيق ذلك بحيث تمنع أولئك الذين قاموا بانتهاكات حقوق الإنسان من الإفلات من العقوبة ففي العديد من حالات ما بعد النزاع، هناك عادة نزاع بين المصالحة والعدل، ولكن يجب بذل الجهود لضمان التعامل مع انتهاكات حقوق الإنسان وانتهاكات القوانين الإنسانية الخطيرة التي يقوم بها المقاتلون السابقون ومؤيدوهم من خلال الآليات القانونية الوطنية أو الدولية.

6. برامج مرنة مع الالتزام بالمعايير الدولية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، فيجب تكييف

برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج لتلائم الدولة أو الإقليم الذي تطبق فيه، وأن تكون سهلة التكيف والاستجابة للحالات سريعة الانتشار وللظروف غير المتوقعة. وينبغي أن تكون شفافة: يجب أن يتم تنفيذ برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج بطريقة تكون المعلومات فيها متوفرة ومفهومة من قبل المساهمين والمستفيدين والشركاء والملاك، وأن تكون في الحدود المعقولة والمطلوبة لحماية الخصوصية وضمان الأمن. ولا بد لهذه البرامج أن تكون مسؤولة: يجب أن تكون برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج مسؤولة ليس فقط أمام المانحين الدوليين، ولكن أيضاً أمام الشركاء المحليين، والمستفيدين والمشاركين، ولذا يجب إيجاد وضمان طريقة فعالة لكتابة التقارير ومراقبة وتقييم جميع عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج وعمليات التمويل.

7. الإدارة الوطنية: على الأمم المتحدة أن تعمل على ضمان الإدارة الوطنية لبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، إلا أن الملكية الوطنية الحقيقية صعبة التحقيق، وخاصة في المراحل الأولية لتثبيت الاستقرار بعد النزاع، إذ إن القدرة الوطنية تميل نحو الضعف وعلى الأمم المتحدة أن تسعى من أجل تطويرها وتقويتها. وتشتمل الإدارة الوطنية على أكثر من القيادة الحكومية المركزية فقط؛ حيث تشتمل على مشاركة مجموعة واسعة من اللاعبين الحكوميين وغير الحكوميين على المستوى الوطني والمحلي وعلى مستوى المحافظات⁽³²⁾.

8. التكاملية: يتطلب DDR نهجاً متكاملًا، يحقق أكثر بكثير من مجرد التنسيق بين العمليات والفاعلين، وأن يضمن: التخطيط وإنشاء البرامج والتمويل المشترك والمتناسك على مستوى الإدارة والبلاد؛ صلات مناسبة وكافية مع البرامج المرتبطة، مثل التعافي وسيادة القانون؛ صلات مناسبة مع المبادرات الإقليمية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج. ولتحقيق ذلك، فلا بد أن تُنشأ وحدة متكاملة أو فريق متكامل على مستوى الدولة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، بحيث يدمج المصالح المدروسة للمهمة والوكالات، والصناديق والبرامج المشاركة على أساس مذكرة تفاهم متفق عليها.

9. جيدة التخطيط: إذ تشير الدروس المستفادة من العمليات السابقة؛ بوجود تجنب عدد من المشاكل، وذلك بالالتفات بشكل خاص للمسائل الأساسية التالية: (السلامة والأمن. التنسيق. التقييم المستمر، المراقبة والتقييم النهائي. المعلومات والتوعية. استراتيجية الانتقال والمغادرة).

(32) وضمن إطار المعايير الدولية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، تقوم الأمم المتحدة بدعم وتطوير الاستراتيجية الوطنية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، ليس بواسطة ممثلي مختلف أطراف النزاع فقط، ولكن بواسطة المجتمع المدني أيضاً؛ كما تقوم أيضاً بتشجيع المشاركة الفاعلة للمجتمعات والمجموعات المتأثرة، وخاصة تلك التي كانت مهمشة سابقاً، في برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج وعمليات بناء ما بعد النزاع، مثل ممثلي المجموعات النسائية ومناصري الأطفال، وأشخاص من مجتمعات الأقليات.

المبحث الثاني: تجارب الدول في إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية

لعل الظرف السوري ومستويات التحول في انتقال وتدحرج الصراع تجعله ظرفاً استثنائياً، فهو من جهة يتداخل فيه العامل المحلي (الذي تفككت جل روابطه وشهدت بناه مأساة إنسانية شديدة العمق) مع العامل الخارجي الذي تضاربت رؤى فاعليه حول تعريف الصراع ليشهد المسرح السوري بشكل وبآخر عملية تنافس وحرماً إقليمياً ودولية بالوكالة، كما ترتبط نتائج هذا الصراع ارتباطاً وثيقاً بمدى إعادة تكوين النظام السياسي الإقليمي، ورغم هذه الاستثنائية وعدم النجاعة الكاملة من القياس مع تجارب أخرى، إلا أنه وفيما يتعلق بشق التغيير الأمني تبدو دراسة نتائج حركية الإصلاح الأمني في دول الربيع العربي وبعض الدول التي تشابه الظرف السوري بالغة الأهمية من حيث الاطلاع على سير هذه الحركية وما اعتراه من عقبات وتحديات سياسية كانت أم تقنية، أو من حيث التنبيه للمحددات الأساسية لعملية التغيير.

المطلب الأول: حركية متعثرة في بلدان الربيع العربي

إن السمات المحلياتية المشتركة بين البلدان العربية التي شهدت حراكاً اجتماعياً واسعاً عديدة ويأتي على رأسها مفهوم الأمن ومؤسساته وتشكيلاته، إذ شكلت مطالب الإصلاح وبناء قطاع أمني متسق مع الحركة المجتمعية دافعاً أساسياً لتأجيج المظاهرات وانتشارها الأفقي. ومن هنا يأتي استخلاص النتائج المستوحاة من عمليات الإصلاح في تلك البلدان كُبعد موضوعي ينبغي القياس على جزيئاته وملاحظاتها أثناء العملية الإصلاحية للأجهزة الأمنية في المشهد السوري. ولا تزال تواجه عملية إصلاح قطاع الأمن في الدول العربية إشكالات عدة مركبة، يُعيدها الباحث يزيد صايغ في دراسته حول معضلات الإصلاح وضبط الأمن في المراحل الانتقالية في الدول العربية إلى أمور موضوعية يمكن ذكر أهمها وفق الآتي⁽³³⁾:

- تعاضم إرث الأنظمة الاستبدادية ومنظومات الحكم التي أُغرقت من الإكثار في شروط سباحة المجتمع في فلكها.
- اختلال المؤسسات العامة وظيفياً، وعدم جدوى الإصلاح الأمني إن لم يكن بالتوازي مع إصلاح أجهزة الدولة
- السيولة الفائقة للمراحل الانتقالية في فترة ما بعد الانتفاضة وما بعد الصراع.
- إغفال الفاعلين الدوليين والإقليميين الذين يجهدون لتسييس الملفات الانتقالية، الأمر الذي يُعزز من مناخات تقويض الدولة وتغييب التوافق المجتمعي.

(33) يزيد صايغ: معضلات الإصلاح: ضبط الأمن في المراحل الانتقالية في الدول العربية، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 30/ آذار/ 2016، الرابط

http://goo.gl/QLgior/الالكتروني

- معضلة الاقتصاد السياسي من حيث تكاليف التحديث والتأهيل المهني لقطاعات الأمن والنتائج المحتملة للإصلاح على الأمن الوظيفي والرعاية الاجتماعية لاسيما الآثار المتأتمية من عملية التسريح الجماعية مثلاً.
- تباين توقعات محاولة إعادة بناء أو إصلاح قطاع الأمن (ونظام القضاء الجنائي المرتبط به) على مستوى القطاعات والقيم الاجتماعية التي ينبغي مراعاتها.
- غياب القواعد والمجالات المقبولة عموماً لخوض السياسة سلمياً، سواء كانت رسمية أم غير رسمية.
- تركيز الحكومات المحلية ونظيراتها الإقليمية والدولية على مكافحة الإرهاب، مع استبعاد أي أجندة جدية لإصلاح قطاع الأمن، مما يعزز الميل إلى تفضيل استخدام الإكراه في التعاملات الأمنية وعلى المستويات السياسية أو الاجتماعية كافة.

تؤكد مراجعة المحاولات الجزئية والمترددة لإصلاح قطاع الأمن في تونس ومصر وليبيا واليمن بعد العام 2011، إلى أن "حكوماتها المؤقتة" لم تميل تلقائياً إلى الانفتاح، ولم تسع بصورة منهجية إلى عقد حوار واسع مع قطاع الأمن (أو الشركاء والمنافسين السياسيين)، أو المجتمع المدني. وهو أمرٌ مخلٌ لعناصر هندسة وبناء القطاع الأمني الأنسب، والقادر على مواجهات جملة من المتغيرات الطارئة غير المتوقعة ولاسيما ما تفرزه ثنائية (التطرف / سياسات المواجهة).

أما فيما يتعلق بأهم الدروس المستخلصة من تجربة بلدان الربيع العربي التي ينبغي عدم إغفالها أثناء عملية الإصلاح أو ما قبلها في المشهد السوري، فيمكن حصرها -رغم كثافة معطياتها- في عشر نتائج مرتبة وفق ما يلي⁽³⁴⁾:

1. الحد من الأسباب والظروف المهيئة للثورة المضادة، إذ إن تكريس مفهوم الانتقال من التهميش السياسي والإداري والاجتماعي والاقتصادي إلى بؤرة المركز، وعدم تبني برامج وطنية تنفيذية تطل مؤسسات الأمن لاعتبارات تتعلق بالخشية من حدوث انهيار شامل،

(34) للاطلاع على هذه التجارب راجع الروابط التالية:

1. يزيد صايغ: الدول المتداعية: إصلاح قطاع الأمن في ليبيا واليمن، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 18 حزيران/2015، الرابط: <http://goo.gl3/MOJoF>
2. د. عز الدين عبد المولى، أضواء على التجربة التونسية في الانتقال الديمقراطي، مركز الجزيرة للدراسات، 14 شباط/2013، <http://goo.gl/VPkaBC>
3. هيكمل بن محفوظ: الأمن في المراحل الانتقالية، نظرة على واقع إصلاح قطاع الأمن في تونس بعد ثلاث سنوات من الانتقال الديمقراطي، مبادرة الإصلاح العربي، تموز 2014، الرابط: <http://goo.gl/NjUMGS>
4. محمد مجاهد الزيات: إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية في دول الثورات العربية، مركز الجزيرة للدراسات، 14 شباط/2013، الرابط: <http://goo.gl/IFGk4F>
5. حسين حمودة، معضلة الأمن: مؤسسات الأمن الداخلي بين إعادة الهيكلة والبناء في مصر، 9 أيار/2016، موقع الأهرام/ السياسة الدولية، الرابط: <http://goo.gl/5qsKkR>

- سيكون عاملاً دافعاً لتهيئة مناخ مشجع لأرباب الثورة المضادة، كما حدث في مصر وتونس.
2. أهمية عملية الحوار بين القطاع المدني والأمني، وهي عملية ذات اتجاهين:
- العمل على تثبيت قواعد مساءلة ومراقبة قطاع الأمن، وتكريس مبادئ التطوير والملائمة في القدرات المهنية والرواتب وظروف الخدمة وسياسات التوظيف والترقية.
 - العمل على تعزيز المؤازرة المجتمعية سواء عبر تعزيز ثقافة صيانة الأمن العام أم من خلال العمل على بناء مؤسسات تعنى بتقييم الواقع الأمني ومتطلباته وآلياته.
3. الارتباط العضوي بين الإصلاح الأمني وإجراء تعديلات في المنظومة الدستورية والقانونية. وفي هذا الصدد على سبيل المثال، ارتأت الوكالات الدولية مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومركز جنيف للسيطرة الديمقراطية في تونس على القوات المسلحة بالشراكة مع الحكومة التونسية أن إصلاح الأجهزة الأمنية يتطلب إحداث تغييرات على المستوى التشريعي والدستوري والمؤسسي والثقافي، مع التركيز على ضرورة تأسيس برامج في المعهد الأعلى للقضاء مصممة لمكافحة الفساد وضمان احترام حقوق الإنسان والمبادئ المتضمنة في المعاهدات الدولية ذات الصلة.
4. أهمية وضوح الأنظمة العامة لعمل الأجهزة الأمنية، ففي مصر ورغم أهمية تحويل جهاز أمن الدولة إلى جهاز للأمن الوطني وسحب الكثير من اختصاصاته غير المتسقة مع وظيفته ونجاعة إصدار وزارة الداخلية "مدونة قواعد سلوك وأخلاقيات العمل الشرطي"، إلا أن ضرورات تأسيس عقد اجتماعي جديد بين الشعب وهذه الأجهزة لانزال تفرض نفسها بحيث تقدم الأخيرة نفسها كجهاز حامٍ للاستقرار والأمن في ظل انعدام آليات الشفافية والمراقبة. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن عملية التحويل أغفلت ضرورة إعادة هيكلة جهاز الأمن وأبقت على الإدارات المطوقة لمعارضات النظام كافة.
5. استثمار "الفرصة السياسية" وإنجاز تفاهم سياسي على الإطار العام للإصلاح وتطوير الآليات المؤسسية المساعدة للعملية، حيث تدل التجربة الليبية على أن غياب تلك التفاهمات إضافة إلى القيود المؤسسية الثابتة ساهمت في اختصار إصلاح قطاع الأمن إلى حد كبير في عمليات تطهير واسعة لموظفي النظام السابق، مدعومة بقانون عزل امتدّ ليشمل المجالين السياسي والإداري أيضاً، كما تسببت ديناميكيات مماثلة في اليمن في عمليات تعبئة مضادة مدمرة عندما سعت فصائل النخبة المتنافسة إلى بناء قواعد دعم سياسي داخل قطاع الأمن وخارجه، من أجل إثبات ذاتها في ترتيبات الحكم الجديدة.
6. التأطير القانوني للملائم لمنصب رئيس جهاز الأمن العام، فعلى سبيل الذكر اقترح عدد من

الخبراء الأمنيين المراقبين لحركة الإصلاح الأمني في مصر أن يتم النظر في تولي القيادة من خارج جهاز أمن الدولة وأن يصدق على تعيينه رئيس الجمهورية ومجلس الشعب بعد جلسة استماع يحدد خلالها السياسة العليا للجهاز وأدواته للعمل، حتى يكون هناك اتفاق مشروع بهذا الخصوص، وأن تكون مدة رئيس الجهاز ونوابه ومعاونيه الكبار مرتبطة بمدة رئيس الجمهورية، وتنتهي بانتهاء مدته لإفساح المجال لتداول المناصب القيادية.

7. الهدف العام التي تسعى إليها عمليات إصلاح أو إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية كافة هي تماسك واستقرار البنية المجتمعية، وألا تنطوي عملية إعادة البناء والهيكلية على رغبة انتقامية من بعض الفصائل السياسية والدينية، لتصفية حسابات الماضي. كما ينبغي مراعاة عدم الوقوع في الفهم الخاطئ لنظام "الشرطة المجتمعية" في بعض دول العالم، واستنساخها بصورة مشوهة تؤدي إلى تكوين كيانات نظامية "شبه عسكرية" ومسلحة، وهو أمر يمكن التدليل عليه من ضوء استجابة المواطنين وتعاطفهم مع تجربة "اللجان الشعبية" إبان الشهور الأولى للثورة المصرية، التي لا ينبغي الارتكان إليها في الأحوال العادية.

8. ضرورة مراعاة الأبعاد المجتمعية وتجنب العمل على عكس هويتها الجمعية، فعملية تجيير الإصلاح باعتبارها "دفاعاً عن العلمانية" في مواجهة "سلطوية الإسلاميين المقبلة" أو بالعكس، بغية أهداف تتعلق بالتوافق مع مزاج الحكومات الغربية، ستفسر حكماً بتجاهل البعد المجتمعي. ففي تونس على سبيل المثال يُمثل أكبر إخفاق في العملية الانتقالية كون الجهود الأولية لإطلاق إصلاح القطاع الأمني لم تكن مدعومة اجتماعياً من حيث وحدة الهدف وتم تقديمها في جو من الاستقطاب العلماني-الإسلامي⁽³⁵⁾، بينما كانت تتطلب بناءً فعالاً للتحالفات السياسية وللتوافق الاجتماعي إضافة إلى سياسات إصلاحية متماسكة.

9. وجوب بلورة جسد أمني واحد موحد يُعنى بالقضايا الأمنية الوطنية. ففي ليبيا، يمكن القول بأن الأجهزة الأمنية التي تشكلت بعد الثورة ضُمَّت مجموعات تنتمي إلى مليشيات متضاربة الأهداف والمصالح، وأفرزت واقعاً أمنياً متدهوراً تصعب فيه الحركات الإصلاحية⁽³⁶⁾، وعندما أطلقت الحكومة الليبية حملة ضد المليشيات غير المنضوية تحت لواء الأجهزة الأمنية، فضلت المليشيات الانسحاب والاحتفاظ بقوتها العسكرية، على الدخول في مواجهات مع الأجهزة الأمنية، الأمر الذي جعل هدف ضبط السلاح في ليبيا أمراً في غاية الصعوبة.

(35) فقد تم بسرعة رفض "كتاب أبيض" الذي قدمه وزير مفوض تم تعيينه خصيصاً من أجل الإصلاح، في تشرين الأول (أكتوبر) 2011، من جانب على العريض، من حزب "الهضة"، عندما أصبح وزيراً للداخلية بعد ذلك بفترة وجيزة، بينما تسببت محاولات حزبه لتعيين مسؤولين أمنيين كباراً جدداً في ظهور اتهامات بأنه يسعى لفرض سيطرة حزبية على قطاع الأمن و"أسلمته". في المقابل، فإن ميل حزب "الهضة" و"نداء تونس" لاسترضاء قطاع الأمن، في الغالب بزيادات في الرواتب وتمييع الضوابط القانونية عليه وتجهيزه بمعدات جديدة، سمح له بالتخندق ومقاومة الجهود الرامية لجعله شفافاً وخاضعاً للمساءلة.

(36) فعلى سبيل المثال: اللجنة الأمنية العليا الموازية لقوات الشرطة الليبية، والمكونة من مليشيات عدة تدين بالولاء بصورة أساسية لقيادتها، وقوات درع ليبيا التي تعكس تحالفاً من المليشيات من الشرق ومصراته والزنتان، وتعمل كقوة موازنة للجيش الوطني الليبي.

10. الاكتفاء بتغيير قادة الأجهزة الأمنية يُعد إجراءً شكلياً بامتياز، فالتوافق الوطني على إصلاح المنظومة الأمنية شرطاً أساسياً في دعم التوجه نحو عملية انتقالية ذات تحديات أقل وطأة من المتوقع، ففي اليمن لم تعكس إقالة كبار المسؤولين الأمنيين المواليين لعلي عبد الله صالح⁽³⁷⁾، أي تغيير ملحوظ في النهج الأمني، فلانزال عملية إصلاح القطاع الأمني في اليمن بحاجة إلى وضع حد لظاهرة تعدد الأجهزة الأمنية المتنافسة، وإلى وضع آليات فعّالة للرقابة التشريعية والقضائية والمدنية على القطاع، كما يجب حظر تدخل الأجهزة الأمنية في الحياة السياسية، بالإضافة إلى فرض المساءلة والشفافية فيما يتعلق بأداء الجهاز الأمني.

المطلب الثاني: رومانيا والبرازيل كنماذج شهدت تحولاً ديمقراطياً

اعتمدت هذه الدراسة تجربتي التحول الديمقراطي وإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية لكل من (رومانيا والبرازيل)، البلدان اللذان وإن بدا مختلفين من حيث الموقع الجغرافي والثقافة والتاريخ، إلا أنهما يحملان نقاطاً مشتركة فيما يخص هيكلة الأجهزة الأمنية والاستخبارات، فالبلدان ينتميان إلى منطقتين شهدتا موجة من التحول الديمقراطي وهي أوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية، وهذا مشابه للحالة التي تعيشها سورية كونها جزء من الربيع العربي، كما أن البلدين عانيا من الديكتاتورية القمعية والتي تشكل فيها أجهزة المخابرات الدعامة الرئيسة للزعماء الاستبداديين، لذلك فإن مقارنة التجريبتين للحالة السورية تبدو ملائمة كون بنية نظاميهما الأمنية مشابهة تماماً للبنية الأمنية لنظام الأسد، ولعل ما يدعم اختيار تجربة رومانيا والبرازيل هو نجاح عملية التحول الديمقراطي وإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية رغم المصاعب والعقبات الكثيرة التي اعترضتها، بالإضافة لكون التجريبتين تحملان ظرفين سياسيين مختلفين، يمثلان نموذجاً للمآلات السياسية التي من الممكن أن ترافق عملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية في سورية⁽³⁸⁾.

رومانيا: (عدالة المنتصر)

تعد الحالة الرومانية قبل العام 1989 من الحالات القريبة جداً للحالة السورية، حيث كانت رومانيا ترزح تحت حكم نظام شيوعي استبدادي يقوم على حكم الحزب الواحد (الحزب الشيوعي

(37) فقد أجرى الرئيس اليمني عبد ربه منصور هادي تعديلاً شمل بعض الوزراء والمسؤولين الأمنيين في خطوة تهدف إلى تقليص نفوذ الرئيس السابق علي عبد الله صالح، وشمل رئيس الوزراء أيضاً ومدير دائرة الاستخبارات العسكرية ورئيس جهاز الأمن القومي لأنهما مقربان من صالح وعين بدلاً عنهما أحمد محسن اليافعي الذي كان مسؤولاً كبيراً سابقاً بوزارة الدفاع، كما عين علي حسن الأحمدني المحافظ السابق لمحافظة شبوة في جنوب اليمن كرئيس لجهاز الأمن القومي الجديد.

(38) ففي رومانيا كان التحول الديمقراطي نتيجة لثورة شعبية نجحت في الإطاحة بالديكتاتور، ولذلك فإن القوى الثورية الديمقراطية كانت تمتلك القوة لفرض عملية التحول وإعادة الهيكلة، في حين في البرازيل كان التحول نتيجة لنفاهات سياسية مع الجيش والذي كان يمسك لفترة طويلة بالسلطة، الأمر الذي زاد من صعوبة العملية وأبطأ من سيرها، لذلك ومن خلال التجريبتين يمكن استشراف بعض ملامح عملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية في سورية في ظل الخيارين المتاحين، وهما إما نجاح الثورة وقيادة العملية من قبل القوى الثورية بالكامل وهنا ستكون تجربة رومانيا هي الأقرب، أو بقاء بشار الأسد وبعض رموز نظامه على الأقل في الفترة الانتقالية وهنا ستكون العملية بقيادة مشتركة والنموذج البرازيلي هو الأقرب لسورية.

الروماني)، والذي يكرس عبادة شخص الديكتاتور، نيكولاي تشاوشسكو. وكما هو الحال في جميع الأنظمة الديكتاتورية، كانت جهاز المخابرات الرومانية وجهاز أمن الدولة الأداة الأساسية للنظام في الحفاظ على السلطة، كما شكل جهاز الشرطة السياسية الأداة الأكثر قمعاً في يد تشاوشسكو، والذي استخدمها بلا رحمة لفرض حكمه بالإكراه على المجتمع وقمع معارضيه⁽³⁹⁾.

في ظل تلك الظروف ومع بداية انهيار المنظومة الشيوعية في العالم كان السخط الاجتماعي والسياسي في رومانيا على تشاوشسكو والشيوعية في أوجه، الأمر الذي أدى إلى اندلاع ثورة جماعية في ديسمبر 1989 أطاحت بحكم تشاوشسكو الذي تم إعدامه بعد محاكمة سريعة، وشكلت بداية التحول الديمقراطي في رومانيا.

بعد إعدام تشاوشسكو فوراً تم استهداف أجهزته القمعية، والتي كانت تمثل بالنسبة للشعب الروماني رمزاً للحقبة الشيوعية، حيث تمت مدهامة مقراتها بواسطة الجيش واعتقال قادتها الكبار وتقديمهم للمحاكمات وإدانتهم، كما تم إخضاع كامل الأجهزة الأمنية لقيادة الجيش والتحفظ على جميع وثائقها، وكان هذا الإجراء ضرورياً جداً في وقتها كون تلك الأجهزة كانت موالية للنظام الشيوعي وبدون السيطرة عليها لا يمكن تغيير النظام، ولولا تلك السيطرة كان من السهل أن تنزلق رومانيا إلى حرب أهلية بين الفصائل الشيوعية ومؤيدي الديمقراطية، وبالرغم من عدم حدوث الحرب الأهلية فإن التغيير في رومانيا لم يكن سلساً أو ناتجاً عن عملية تفاوض بين الحرس القديم لتشاوشسكو وأنصار الديمقراطية، وإنما عبر تحرك شعبي أودى بحياة الكثير من الطلاب والمثقفين والعمال، وهذا ما فرضته طبيعة النظام الديكتاتوري وغياب المجتمع المدني والمؤسسات الدستورية والسياسية وانعدام سيادة القانون⁽⁴⁰⁾.

بدأت عملية هيكلة الأجهزة الأمنية في رومانيا بإصدار قانون الأمن القومي في العام 1991، والذي أعطى للحكومة الحق في الإشراف على جميع الأنشطة المتعلقة بالأمن القومي بما فيها أنشطة المخابرات وجميع الأجهزة الأمنية، ولكن إعادة بناء أجهزة استخباراتية جديدة على أسس قانونية وإخضاعها لرقابة ديمقراطية كان عملية إشكالية في بلد غضب الجماهير فيه على أجهزة الأمن السابقة كان هائلاً⁽⁴¹⁾، لذلك فخلال فترة الثورة وغالبية المرحلة الانتقالية كانت أجهزة الاستخبارات مجمدة وموضوعة تحت سيطرة الجيش، ولم تكن الحكومة الانتقالية راغبة في التعاطي بشأنها، ولكن بسبب مجموعة من الأحداث الداخلية والخارجية والتي شكلت تهديداً للأمن القومي اعتبرت الحكومة أن إنشاء جهاز جديد للمخابرات بات ضرورياً، ولكي تتجنب إمكانية ترك السلطة في

(39) Barbara Geddes would describe the Romanian case as "personalist." See Barbara Geddes, *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003): 50-87.

(40) *Securitate personnel* earned higher salaries as compared with other military/police employers, had better living standards and also enjoyed the possibility to travel abroad. See <http://www.free-definition.com/Securitate.html>.

(41) Bianca Guruita, "The Shadow of Securitate. Leaked Files and Political Machination Mark Romania's Struggle to Open its Secret Police Archives," at: <http://archive.tol.cz/transitions/sep98/thshadow.htm>

يد جهاز واحد الأمر الذي قد يؤدي إلى تفول ذلك الجهاز على الحكومة، فقد قررت الحكومة الرومانية تجزئة جهاز الاستخبارات إلى مجموعة من الأجهزة، وعلى هذا الأساس تم تقسيمها كما ورد في الفقرة (15) من قانون الأمن القومي للعام 1991 بحسب السلطة التي تتبع لها إلى⁽⁴²⁾:

1. المخابرات المستقلة، وتتألف من:

- المخابرات الرومانية: وهو الجهاز المسؤول عن جمع المعلومات المتعلقة بالأمن القومي الروماني، وتحليل جميع البيانات حول التهديدات المحتملة للأمن الداخلي والخارجي، كما يحق لها التدخل في عمليات مكافحة الإرهاب بالتعاون مع مخابرات الجيش والقضاء، وقد تم تأسيسها ووضع الإطار القانوني الناظم لعملها بموجب القانون رقم 14 لعام 1992.
- جهاز المخابرات الخارجية: وهو الجهاز المسؤول عن أنشطة المخابرات الخارجية في إطار حماية الأمن القومي لرومانيا، وحماية مواطنيها في الخارج.
- جهاز الحرس الوطني: وهو إدارة عسكرية مستقلة مسؤولة عن حماية الرئيس ومسؤولي الدولة وقادة الأحزاب السياسية والدبلوماسيين الأجانب.
- جهاز أمن الاتصالات: وأنشئ في العام 1993 بموجب القرار الحكومي (229)، وهو مسؤول عن تأمين حماية الاتصالات الحكومية والعسكرية، وتشفير اتصالات المخابرات الوطنية، بالإضافة إلى ذلك يتولى هذا الجهاز الإشراف على عمل العملاء السريين التابعين للمخابرات.

2. أجهزة المخابرات التابعة لوزارة الدفاع (43)، وتتألف من:

- مديرية المعلومات العسكرية: وهي جهاز استخبارات تابع لوزارة الدفاع مسؤول عن جمع وتحليل البيانات العسكرية المحلية والخارجية والمتعلقة بالأمن القومي، كما تقع على عاتقه مهمة حماية أمن المعلومات العسكرية والتشفير وتأمين المعلومات الجغرافية التي يحتاجها الجيش.
- مديرية الاستخبارات والتمثيل العسكري: وهي جهاز يختص بمراقبة نشاط أجهزة المخابرات الأجنبية.

(42) Chris D. Ivanec, "Romania: A Kidnapped Revolution and the History of a Pseudo-Transition," available at http://www.arts.monash.edu.au/eras/edition_2/ivanec.htm.

(43) Károly F. Szabó, "Parliamentary Overview of Intelligence Services in Romania," presented at a conference of the Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, October 2002; http://www.dcaf.ch/news/Intelligence%20Oversight_051002/ws_papers/Szabo.pdf

- مديرية الأمن العسكري: وهي جهاز يختص بمكافحة التجسس داخل الجيش.

هيكله نظام الاستخبارات وعقباتها: في أعقاب الحرب الباردة، كان على رومانيا أن تعيد هيكلة وضبط أجهزتها الاستخباراتية لمواجهة طيف واسع من التهديدات الأمنية من جهة، ولمقاربة عمل تلك لأجهزة للمبادئ الديمقراطية الجديدة للدولة من جهة أخرى، لذلك كان لابد من إطلاق عملية إعادة هيكلة شاملة للمؤسسات الأمنية والأشخاص العاملين بها واستراتيجيات عملها وعقيدتها، وما زاد من ضرورات هذه العملية كان النقد الإعلامي المستمر لتلك الأجهزة والضغط الشعبي الموازي، بالإضافة للحاجة لتلبية متطلبات وشروط الانضمام للاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلسي (الناتو)⁽⁴⁴⁾.

لم تكن عملية إعادة الهيكلة في رومانيا سهلة أو قصيرة، وإنما كانت عملية استغرقت وقتاً طويلاً وواجهتها الكثير من العقبات داخل الأجهزة الأمنية، والتي كان لابد من التغلب عليها كشرط لنجاح عملية إعادة الهيكلة، ولكن الزخم الإعلامي الهائل والداعم للعملية لعب دوراً كبيراً في التغلب على تلك العقبات. أول تلك العقبات التي واجهت رومانيا خلال عملية إعادة هيكلة المؤسسات الاستخباراتية كان الإرث الثقيل لتلك الأجهزة في الحقبة الشيوعية، حيث كان العديد من القيادات الأمنية السابقة يقاومون التغيير الحاصل، ويحاولون الحفاظ على مواقعهم مستغلين في ذلك انشغال الحكومة وإهمالها ملف إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية في بداية المرحلة الانتقالية، وبالفعل نجح عدد منهم في إخفاء الملفات التي تشكل أدلة يمكن أن تدينهم بارتكاب مخالفات وجرائم في الحقبة الشيوعية، الأمر الذي أدى إلى استمرارهم في مواقعهم وبالتالي استمرار الأجهزة الأمنية بالعمل بالأساليب والعقلية الشيوعية ذاتها، ولذلك فقد استمرت حالة انعدام الثقة من قبل الشعب بالمؤسسات الأمنية، وسادت حالة تخوف من إمكانية استنساخ مؤسسات العهد الشيوعي، بالإضافة لذلك فقد شكل استمرار ضباط سابقين في الخدمة داخل المخابرات الرومانية عقبة في وجه انضمام رومانيا الكامل إلى حلف شمال الأطلسي (الناتو) كونهم يشكلون خطراً محتملاً على سرية أعمال الناتو بالنسبة لباقي الأعضاء، لذلك وبنتيجة الضغط الشعبي وضغط الناتو عمدت الحكومة الرومانية إلى اتباع خطة تدريجية للتخلص من ضباط وأفراد الحقبة الشيوعية في الأجهزة الأمنية الجديدة تقوم على التسريح الجزئي والتقاعد المبكر لمن بقي لهم سنتان أو سنة في الخدمة.

ولكن تسريح الضباط السابقين خلق العقبة الثانية أمام عملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية وهي قلة الخبرات الأمنية وافتقار الأجهزة الأمنية الجديدة للأشخاص المدربين والأكفاء من ذوي الخبرة الأمنية، مما دفع الحكومة إلى الاستعانة بضباط سابقين من الحقبة الشيوعية والتعاقد

(44) Kieran Williams and Dennis Deletant, Security Intelligence Services in New Democracies: The Czech Republic, Slovakia and Romania, (London: Palgrave, 2001), p: 220.

معهم بصفة مدربين وخبراء، الأمر الذي أدى إلى انتقال العقلية القديمة في العمل إلى المتطوعين الجدد.

تمثلت العقبة الثالثة في عزوف الشباب عن التطوع في الأجهزة الأمنية الجديدة، وذلك بسبب الصورة الذهنية السائدة حول ماضي تلك الأجهزة، ولذلك سعت الحكومة لسد فراغ المتطوعين لتنظيم حملة إعلامية تركز على جذب المجتمع المدني للتطوع في الأجهزة الأمنية الجديدة، وبخاصة الخريجين الجامعيين الجدد والذين يكونون عادةً أكثر انفتاحاً على عملية الإصلاح في تلك الأجهزة، وتم الاعتماد على المعايير الأوروبية الأطلسية للتدريب، ولكن وبرغم تلك الحملة فإن عملية التجنيد لم تحقق أهدافها.

ولحل مشكلتي انعدام الثقة بالأجهزة الأمنية وانعدام الخبرة لدى منتسبيها الجدد، لجأت الحكومة إلى إنشاء الأكاديمية الوطنية للاستخبارات، والتي تم الاعتماد فيها على مدربين أجانب من حلف شمال الأطلسي، كما تم في العام 2002 إنشاء كلية الأمن الوطني، والتي تقدم دورات حول التعامل مع الإشكاليات الأمنية للبرلمانيين والمجتمع المدني والصحفيين وجميع المهتمين في الشؤون الأمنية، وذلك لتغيير الصورة الذهنية لديهم حول الأجهزة الأمنية⁽⁴⁵⁾.

دور الإعلام في إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية الرومانية

لعب الإعلام في رومانيا دوراً مفصلياً في عملية حشد الرأي العام لتغطية عملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية، والنقد المستمر لتباطؤ الحكومة فيها بل كان له دورٌ في توجيه بعض مراحلها، ويمكن إجمال النقاط الرئيسية للدور الذي لعبه الإعلام بالنقاط التالية:

- شنت وسائل الإعلام بالتعاون مع الحكومات الغربية والمنظمات غير الحكومية حملة انتقادات واسعة حول العدد الكبير من أجهزة المخابرات والعدد الكبير لأفرادها وطالبت بتقليل عددها، ونتيجة لهذا الضغط تم تخفيض عدد وكالات الاستخبارات من تسعة إلى ستة أجهزة في العام 1990.
- لعبت وسائل الإعلام دوراً كبيراً في الرقابة على أجهزة المخابرات، وبالأخص حول ممارساتها المشابهة للممارسات الشيوعية، ومحاولاتها للتدخل في الحياة السياسية، كما ركزت جهودها على كشف قضايا الفساد والجريمة المنظمة المتورطة فيها أجهزة الأمن، واستجابة لذلك بدأت لجان برلمانية خاصة بتحقيقات في جرائم الأجهزة الأمنية تمخض عنها تسريح ومحاسبة العديد من القيادات الأمنية.
- انتقادها المستمر لاستمرار عدد من ضباط الحقة الشيوعية في مناصب رئيسة داخل

(45) Ibid, pp: 221-222.

الأجهزة الأمنية، والأداء البطيء للحكومة فيما يخص تنظيف الأجهزة الأمنية منهم، وفي العام 2002 قامت إحدى الصحف المطبوعة بإعداد قائمة كاملة بأسماء ضباط الحقبة الشيوعية ممن لا يزالون في الخدمة، الأمر الذي أثر على انضمام رومانيا إلى حلف شمال الأطلسي وتسبب بضغوط من الحلف على الحكومة لتسريح هؤلاء الضباط.

- دعم الإعلام الروماني مبادرة تسمح للمواطنين بالوصول إلى ملفات الأمن لدى أجهزة المخابرات في الحقبة الشيوعية والتي لا تؤثر على الأمن القومي، وقد أصبحت تلك المبادرة قانوناً في العام 1998 يسمح بالاطلاع على الملفات الأمنية للعهد السابق، مما عزز الشفافية وسمح بالتعرف على ماضي بعض السياسيين الحاليين ومدى تورطهم في نشاطات الحقبة الشيوعية⁽⁴⁶⁾.

البرازيل: (الإدارة المشتركة)

كان التحول الديمقراطي في البرازيل نتيجة التفاوض بين النخب السياسية في عام 1985 ولم يكن نتيجة لانتصار ثورة أطاحت بالنظام السابق وكامل رموزه، وهذا ما يجعل من تجربة البرازيل نموذجاً مقارياً مع ما يحاول المجتمع الدولي من تكريسه عبر "سيناريو للحل السياسي في سورية، وإمكانية بقاء بشار الأسد في المرحلة الانتقالية ومشاركة مسؤولي نظامه في عملية التحول الديمقراطي".

شكل وجود عناصر النظام السابق في البرازيل وعلى رأسهم الجيش كشريك في عملية التحول الديمقراطي عموماً أكبر عقبات هذه العملية وبخاصة فيما يتعلق بإعادة هيكلة أجهزة الأمن، مما جعلها عملية شاقة استغرقت ما يزيد عن العشرين عاماً لتكتمل، فنتيجة لعدم تيقنها من قوتها في علاقتها مع كل من الجيش والقوى السياسية الأخرى، جعلت الحكومة الجيش جزءاً من تحالفها السياسي، وكان الجيش مستعداً لهذا التوافق، وكانت الحكومات المنتخبة الأولى حذرة في اتخاذ إجراءات وخطوات ضد الجيش، ولم يفعلوا شيئاً لوضع المؤسسة العسكرية تحت سيطرة المؤسسات المدنية، فعلى سبيل المثال خلال حكم الرئيس سارني (1985-1990)، كان ضباط الجيش العاملون مازالوا أعضاءً في مجلس الوزراء⁽⁴⁷⁾. كما ترك دستور 1988 المؤسسة العسكرية على حالها تقريباً، ولم يمس أيّاً من امتيازاتها⁽⁴⁸⁾، حيث تنص المادة 142 من دستور 1988، على أن "هدف القوات المسلحة الدفاع عن الوطن، وضمان السلطات القائمة بموجب الدستور". وهذا هو أساساً الدور نفسه الذي لعبته القوات المسلحة منذ تأسيس الجمهورية في عام 1891⁽⁴⁹⁾.

(46) Eugen Tomiuc, "Romania: Authorities to Screen Officers Likely to Work with NATO Secrets," available at <https://goo.gl/XahoiX>

(47) UNDP, The Political Economy of Transition: Comparative experiences, PP:29-31.

(48) Bruneau, Thomas C., Civil-Military Relations in Latin America, PP: 125-126.

(49) Ibid, pp:126-130.

وذلك ما دعا بعض المراقبين للدعاء بوجود عسكرة متزايدة داخل الفضاء المدني العام⁽⁵⁰⁾. وبالمثل، لم تتقلص هيكل القوات المسلحة بإنشاء وزارة الدفاع عام 1999 وتعيين سياسي مدني وزيراً للدفاع. كما أن استبدال مجلس الأمن القومي بمجلس الدفاع الوطني لم يؤثر كثيراً؛ حيث ظل مجرد جهاز استشاري. وبالتالي خرجت القوات المسلحة خلال الفترة الانتقالية سالمة، وبدأ برنامج تحديث القوات المسلحة مع بداية النظام المدني، فقد ضغطت القوات المسلحة على نحو فاعل في الجمعية التأسيسية، وازدادت شهرتهم وهيبتهم ومكانتهم بسبب اعتماد الرئيس سارني عليهم للحصول على الدعم لأنه ذو قاعدة سياسية ضئيلة، وبالتالي فقد بقيت القوات المسلحة في مركز السلطة في الواقع أو من حيث الدستور⁽⁵¹⁾. وحتى الآن، ما زال الجيش يتمتع باختصاصات مميزة، حتى بالنسبة لجرائم القانون العام، وحتى الآن أيضاً، استفاد الجيش من تصور راسخ في ذهن المواطنين أنه أقل فساداً من الشرطة، مما ساعد على تعزيز نفوذه⁽⁵²⁾.

وكما هو الحال في جميع الأنظمة الانقلابية العسكرية ذات الطابع الاستبدادي، شكلت أجهزة الاستخبارات في البرازيل أداة مباشرة بيد الجيش لقمع المجتمع، وعلى رأسها كان جهاز الأمن الوطني في البرازيل، وهو الجهاز الذي كان فاتحة إنجازات الانقلاب العسكري في العام 1974 حيث تم إنشاء هذا الجهاز بعد الانقلاب بثلاثة أشهر فقط⁽⁵³⁾، وتم منحه صلاحيات موسعة جداً وإطلاق يده في القمع والاعتقال بحجة محاربة خطر الشيوعية، وعلى هذا الأساس تم قمع أي صوت معارض للديكتاتورية، وقد تغول هذا الجهاز نتيجة الصلاحيات المطلقة الممنوحة له لدرجة أن الجنرال (كوتوه سيلفا) والذي أصدر تشريع تشكيل جهاز الأمن الوطني صرح في وقت لاحق بأنه "قد خلق وحشاً"⁽⁵⁴⁾.

بدأت محاولة الإصلاح الفعلي لأجهزة المخابرات البرازيلية في عهد الرئيس الأول المنتخب شرعياً، كولور دي ميلو في العام 1990، والذي حل جهاز الأمن الوطني سيء السمعة، ولكنه دفع ثمن ذلك، حيث تمت الإطاحة به في العام 1992 بعد مظاهرات شعبية على خلفية قضايا فساد تدور الشبهات حول تدبير الجيش لها، حيث كان الجيش لا يزال يمسك بزمام السلطة مستفيداً من ضعف الكونغرس البرازيلي وعدم قدرته على فرض سلطته على الجيش والأجهزة الأمنية، بالإضافة لانشغاله بعملية التنمية الاقتصادية ومحاربة الفقر، والتي شكلت أولوية في مقابل عملية إعادة الهيكلة للأجهزة الأمنية، لذلك فقد استغرقت الانطلاقة الحقيقية لإعادة الهيكلة تسع سنوات من التخطيط والفوضى حتى العام 1999، حيث كانت بداية المرحلة الأولى، وهي: مرحلة البناء التشريعي

(50) UNDP, The Political Economy of Transition: Comparative experiences, Op cit., PP: 32-33

(51) د. علاء الدين عرفات، النماذج والدروس: العلاقات المدنية والعسكرية، مساهمة في وضع نموذج مصري، المركز العربي للبحوث والدراسات، 7 نيسان 2016. متوافر على الرابط <http://www.acrseg.org/40087>.

(52) المرجع السابق.

(53) Alfred Stepan, Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone (Princeton: Princeton University Press, 1988), p: 16.

(54) Ibid., p: 28.

والذي تم في العام 1999 إصدار القانون رقم (9883) والقاضي بإحداث جهاز المخابرات البرازيلية، والذي استتبع في شهر مايو 2000 بالقانون (3448) والذي وضع النظام الفرعي لجهاز المخابرات الوطنية، ومن ثم القانون 3505 في يوليو 2000 والذي أحدث جهاز أمن المعلومات، والقانون رقم (3695) في ديسمبر والذي أسس لمباحث أمن الدولة، ووضع الأساس القانوني لإنشاء المخابرات العسكرية التابعة لوزارة الدفاع⁽⁵⁵⁾.

أما المرحلة الثانية فتمثلت ببناء النظام الرقابي وفي سبيل ذلك، شكل الكونغرس البرازيلي في 21 نوفمبر 2000 للجنة المشتركة للرقابة على أنشطة المخابرات، ولكن بسبب تعطيل الجيش والنواب العسكريين في الكونغرس فإن تلك اللجنة لم تستكمل تشريعاتها واختصاصاتها ولم تفعّل حتى ديسمبر 2006⁽⁵⁶⁾. كما تم أيضاً تشكيل لجان رقابية على عمل أجهزة الاستخبارات لدى السلطة التنفيذية، حيث تم إنشاء "الأمانة العامة للرقابة الداخلية" في رئاسة الجمهورية، والتي تشرف على ميزانية وعمل جهاز الأمن الرئاسي، كما تم أيضاً وعلى مستوى السلطة القضائية تشكيل "محكمة الحسابات الوطنية" والتي تقع ميزانية الأجهزة الأمنية تحت رقابتها⁽⁵⁷⁾، وبذلك أصبحت السلطات الثلاث في البرازيل تمتلك أدوات رقابية على عمل الأجهزة الأمنية وميزانيتها وإن كانت قوتها الرقابية متفاوتة، ويمكن ترتيب القوة الرقابية للسلطات الثلاث على أجهزة الاستخبارات بالشكل التالي: السلطة التنفيذية: قوية، السلطة التشريعية: منخفضة، السلطة القضائية: متوسطة⁽⁵⁸⁾.

والمرحلة الثالثة كانت مرحلة تقنية، كانت عملية بناء نظام الاستخبارات خليطاً بين النظامين الأمريكي والكندي. فمن ناحية عدد الأجهزة الأمنية وتقسيمها واختصاصاتها تم استلهام التجربة الأمريكية، حيث تم إنشاء ثلاثة عشر فرعاً استخباراتياً تتبع لثلاثة أجهزة رئيسية، وهي المخابرات البرازيلية والشرطة الاتحادية ومخابرات القوات المسلحة بجيوشها الثلاثة⁽⁵⁹⁾. أما من ناحية السلطة المرجعية لتلك الأجهزة فقد تم استلهام التجربة الكندية، بحيث تم إخضاع أجهزة الاستخبارات البرازيلية بشقيها المدني والعسكري إلى هيئة واحدة تكون مسؤولة عن تنسيق نشاطاتها والإشراف عليها، وهي "إدارة المخابرات العامة"⁽⁶⁰⁾.

ولعل من أبرز العقبات التي واجهت إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية في البرازيل منذ بدايتها في منتصف التسعينيات كانت تتمركز حول ممانعة ضباط الجيش والمخابرات لتلك العملية،

(55) Thomas Bruneau and Steven Boraz, Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness (Austin: University of Texas Press, 2007), pp. 1-26.

(56) Ibid, p.16.

(57) Marco Cepik, "Political Regime and Intelligence in Brazil: structural change and democratic control", July 2006, chapter 25, p.6.

(58) Ibid, pp:7-8.

(59) Thomas Bruneau and Steven Boraz, op. cit, p:28.

(60) Celso Lafer, "Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future," Daedalus, Spring 2008, p: 231

ومحاولة إفراغ التشريعات الجديدة المنظمة لعملية إعادة الهيكلة من مفاعيلها، وتحويلها إلى مجرد حبر على ورق. بالإضافة إلى انشغال الأحزاب والكونغرس بعملية النهضة الاقتصادية ومحاربة الفقر، حيث كانت هي الأولوية، ولم تكن هناك رغبة في التعاطي المباشر بموضوع إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية خشية الصدام مع الجيش، والذي كان شريكاً للمدنيين في الحكم. ناهيك عن النظرة السلبية لدى المواطنين حول الأجهزة الأمنية المتمثلة بجهاز الأمن الوطني ومخابرات الجيش، وحالة الخوف من تكرار التجربة مع الأجهزة الجديدة، لم يوفر غطاءً شعبياً لعملية إعادة الهيكلة، ولذلك عقدت الحكومة في نوفمبر 2002 مؤتمراً جماهيرياً تحت عنوان "المشاركة من أجل السيادة والديمقراطية"، وتم الحشد له إعلامياً بشكل كبير لجمع التأييد الشعبي حول عملية التحول الديمقراطي وإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية، كما عقدت المخابرات البرازيلية بذاتها مؤتمرين دوليين في العامين 2006-2007 استضافت فيهما أكثر من 500 شخصية عالمية مختصة في الشؤون الأمنية، صاحبها حملة إعلامية كبيرة لتوعية الشعب البرازيلي حول أهمية أجهزة المخابرات في الدول الديمقراطية⁽⁶¹⁾.

بالرغم من تلك العقبات التي اعترت إعادة هيكلة أجهزة الأمن في البرازيل، والتي جعلت من تلك العملية شاقة وطويلة، إلا أن البرازيل في نهاية المطاف نجحت في تعزيز الديمقراطية وإجراء إصلاحات شاملة في نظامها الاستخباراتي من حيث البنية التشريعية والقانونية الناظمة لعملها، وبناء هياكل جديدة لها وإخضاعها لرقابة المؤسسات المدنية، بحيث أصبحت تلك المؤسسات شفافة وتؤدي عملها بالشكل الصحيح في حماية أمن الدولة والمواطنين.

المبحث الثالث: دور الرقابة البرلمانية في بناء حكم رشيد للقطاع الأمني

يشكل الحكم الرشيد لقطاع الأمن المستوى المعياري الذي يحدد كيف ينبغي أن يعمل قطاع الأمن في ظل الديمقراطية، فتحقيق المساءلة والشفافية والكفاءة والفعالية مؤشرات كاملة لمدى نجاح عملية بناء هذا القطاع، وإن أحد أهم أهداف العملية الإصلاحية لقطاع الأمن هو ترسيخ الحكم الرشيد فيه، فالإصلاح هو عملية سياسية وتقنية تهدف إلى تحسين أمن الدولة والمواطنين عبر زيادة الكفاءة والمساءلة في عملية توفير الأمن وإدارته والإشراف عليه ضمن أطر رقابة مدنية ديمقراطية وسيادة القانون واحترام حقوق الانسان، وسنركز في هذا المبحث حول عدد من العوامل التي تساهم في بناء حكم رشيد لقطاع الأمن وتتمثل في الرقابة البرلمانية والمالية وقوننة الوصول إلى المعلومات بالإضافة إلى دور ومسؤولية كل من البرلمانات والشرطة في الحكم الرشيد لقطاع الأمن.

(61) Ibid, pp:232-236 .

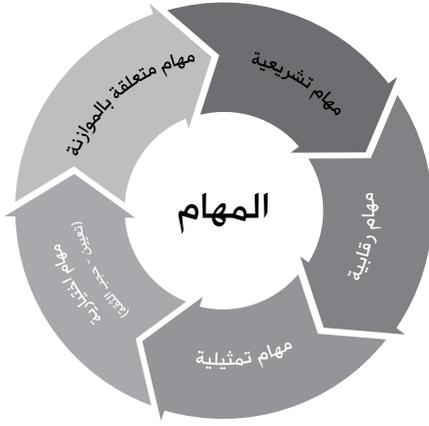
أضحت الرقابة البرلمانية عنصراً رئيسياً في ضمان اتساق حركية القطاع الأمني وتوافقه مع المسار الديمقراطي من جهة، وللتأكيد المستمر على مدى قدرة هذا القطاع في الاستجابة المبتكرة للمهددات الأمنية، ولعل الوظيفة الأكثر أولوية أمام البرلمانات حول القدرة على إحداث التغيير في مفهوم الأمن وطبيعة أطرافه، إذ تغيرت الأوضاع والمهددات الأمنية العالمية تغيراً جذرياً على مدار العقد الماضي، فبينما زالت بعض الأخطار حلت محلها تحديات جديدة وهائلة، وهو ما يدعو دوماً إلى ضرورة تبني أفكار جديدة بشأن مفاهيم الأمن والسلام والصراعات، كما يصاحب التحول من "أمن الدولة" إلى "أمن الإنسان" توسيع نطاق الأمن بما يتعدى مجرد الاعتبارات العسكرية، فهناك إجماع متزايد على ضرورة تناول القضايا الأمنية بصورة شاملة وذلك من خلال أخذ الجوانب غير العسكرية مثل الأخطار السياسية (عدم الاستقرار السياسي المحلي، فشل النظم أو الحكومات، الإرهاب، انتهاك حقوق الإنسان)؛ الأخطار الاقتصادية (كالفقر وتزايد الهوة بين الطبقات الغنية والفقيرة والكساد والقرصنة... إلخ)؛ الأخطار الاجتماعية (كالصراعات العرقية والطائفية، الجريمة المنظمة، الاتجار بالمخدرات عبر الحدود القومية، التضخم السكاني، الهجرات الجماعية... إلخ)⁽⁶²⁾.

هناك اعتقاد سائد بأن السياسات الأمنية هي المهمة "الطبيعية" التي يجب أن تتفرد بها السلطة التنفيذية، وذلك بالنظر إلى ما لديها من المعرفة اللازمة والقدرة على التصرف بسرعة، فالبعض يميل إلى الاعتقاد بأن البرلمان ليس هو المؤسسة المناسبة للتعامل مع القضايا الأمنية ولا سيما في ظل طول الإجراءات البرلمانية وافتقار البرلمان إلى الخبرة والمعلومات اللازمة للقيام بهذه المهمة، غير أنه ومثلما هو الحال في السياسات العامة ككل، فإن البرلمان مكلف بمراجعة أعمال السلطة التنفيذية ومراقبتها في مجال السياسات الأمنية، وثمة أربعة أمور على الأقل تؤكد أهمية الرقابة البرلمانية على الشؤون الأمنية، وهي كما يلي⁽⁶³⁾:

1. الرقابة البرلمانية حجر الزاوية لمنع ظهور الحكم الاستبدادي؛
 2. أساس شرعية الرقابة البرلمانية على الأمن: "لا ضرائب من دون تمثيل"؛
 3. ضرورة وضع مقاييس قانونية للشؤون الأمنية؛
 4. الرقابة البرلمانية جسر للتواصل مع الرأي العام.
- وعلى الرغم من اختلاف الأنظمة السياسية من دولة لأخرى، تضطلع البرلمانات بشكل عام بخمس مهام رئيسية تؤثر عبرها على الحكم الرشيد لقطاع الأمن مبينة بالشكل أدناه:

(62) الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن: المبادئ والآليات والممارسات، دليل عملي للبرلمانيين صادر عن الاتحاد البرلماني الدولي ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، عام 2003، ص: (9-9).

(63) المرجع نفسه ص 11.



فإذا استعرضنا أهم المهام التشريعية التي بموجبها تستطيع البرلمانات القيام بأدوار رئيسية في إرساء دعائم الحكم الرشيد لقطاع الأمن، فإنها تكمن في إعداد إطار العمل القانوني لقطاع الأمن والإشراف عليه، وأن يشمل هذا الإطار الخصائص التالية⁽⁶⁴⁾:

1. دقة الإطار وعلانية وولاية قطاع الأمن وصلاحياته القانونية وتنظيمه وطريقة عمله.
2. مساءلة قطاع الأمن من خلال الرقابة المدنية الديمقراطية ضمن إطار عمل يحمي السرية.
3. محدودية أنظمة القطاع الفرعية، ويأذن بها القانون وتبقى ضمن حدوده.
4. عدم مخالفة القانون خلال القرار أو التنفيذ.
5. تطابق الإطار مع القانون والقواعد والمعايير الدولية بما في ذلك حماية حقوق الإنسان والمساواة الدينية والنوع الاجتماعي.

كما يستطيع البرلمان تحسين الأداء الأمني عبر استخدام صلاحياته على مستوى الموارد المرصودة للأمن في الموازنة أو التحقق فيه أو إلغائه أو تغييره، كما يستطيع الرفض أو الموافقة على طلبات التمويل الخاصة والموازنات الإضافية لتحديد توجهات عملية توفير الأمن وإدارته والرقابة عليه وأولوياتها، وتشمل العوامل المؤثرة في السلطة البرلمانية ما يلي:

1. كمية المعلومات المتوفرة للبرلمانيين وفهمهم للمسائل الأمنية وخبرتهم فيها.
 2. مستوى التفاصيل الواردة في الموازنة وما إذا كانت البيانات مجزأة.
 3. نوعية الإدارة المالية العامة، بما في ذلك كفاءة السلطات المالية العامة.
- وتستطيع البرلمانات دعم إصلاح قطاع الأمن عبر طرق عدة نذكر منها⁽⁶⁵⁾:
1. ترسيخ الملكية الوطنية، إذ يتطلب الإصلاح ملكية وطنية متينة، وهذا يعني عادة أن السلطة التشريعية تلعب دوراً رئيساً في تطوير نهج الإصلاح وعبر دراسة سياساته التنفيذية.

(64) المرجع نفسه، ص 13.

(65) وثيقة حول المعلومات الأساسية عن إصلاح القطاع الأمني: البرلمانات: الأدوار والمسؤوليات في الحكم الرشيد لقطاع الأمن، صادرة عن مركز لتطوير القطاع الأمني وسيادة القانون DCAF، متوفرة على الرابط: www.ssrbackgrounders.org

2. تطوير رؤية وطنية للأمن وتحديد أطر عمل قانونية سليمة.
3. توفير نهج أكثر تجاوباً وشمولية يعكس احتياجات الشرائح كافة.
4. ضمان إدارة عامة مالية أفضل.

يستعرض الجدول أدناه هيكلية اللجان البرلمانية أو الهيئات البرلمانية الأخرى التي تضطلع بممارسة الرقابة المالية⁽⁶⁶⁾، مع العلم أن الصلاحية التي يملكها البرلمان تختلف من نظام لآخر فهي: صلاحيات غير محدودة كما في السويد التي يمتلك برلمانها الحق في تعديل بنود الموازنة بما فيها البنود المتصلة بقطاعي الأمن والدفاع، وتستطيع البرلمانات تعديل البنود حتى لو تمخض هذا التعديل عن زيادة مبلغ النفقات أو إدخال بنود جديدة على الموازنة؛ كما يوجد صلاحيات مقيدة كما في سويسرا وإسبانيا التي تستطيع برلمانها إدخال التعديلات على الموازنة ولكنها لا تملك تعديل المبلغ الكلي المرصود للنفقات فيها؛ بالإضافة إلى الصلاحيات المحدودة كما في بريطانيا وكندا إذ لا تستطيع البرلمانات إلا تقليص النفقات المرصودة في الموازنة.

(66) لينا أندرسون: "مفاهيم الرقابة المالية في القطاع الأمني والأطراف الرئيسية المشاركة فيها"، منشور صادر عن مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2015، ص 39-40.

مرحلة إعداد الموازنة وإقرارها

البلد	البرلمان	اللجان البرلمانية المعنية	أداة التخطيط في قطاع الأمن والدفاع	صلاحيات اللجنة أو اللجان المعنية في موازنة الأمن والدفاع
فرنسا	مجلسان: • الجمعية الوطنية • مجلس الشيوخ	• الشؤون المالية • الدفاع	تنشر الحكومة كل خمس سنوات كتاباً أبيض يحدد الاستراتيجيات العسكرية والأمنية ويشارك أعضاء البرلمان وديوان مراجعة الحسابات في صياغة هذا الكتاب ويراجعه البرلمان ويبيدي ملاحظاته عليه	لجنة الشؤون المالية: • تعيين مقررین خاصين لدراسة الموازنة وبما يشمل البنود المتصلة بالأمن والدفاع لجنة الدفاع: • ترفع التوصيات إلى لجنة الشؤون المالية • تستطيع الاطلاع على جميع وثائق الموازنة • الحق في التعديل وإقرار أي مقترحات
رومانيا	مجلسان: • مجلس النواب • مجلس الشيوخ	• الدفاع والنظام العام والأمن القومي • الموازنة	تصادق لجنة الدفاع على استراتيجية الأمن القومي والكتاب الأبيض بشأن الأمن والدفاع	يصادق البرلمان واللجان على الموازنة، كما يستطيعون إدراج تعديلات بسيطة
الجنبل الأسود	مجلس واحد	• لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية والموازنة • لجنة الأمن والدفاع	يقر البرلمان استراتيجية الأمن القومي واستراتيجية الدفاع بناءً على توصيات لجنة الأمن والدفاع	لجنة الدفاع والأمن: تستطيع رفع التوصيات والمقترحات حول جميع بنود الموازنة المتصلة بقطاعي الأمن والدفاع

مرحلة تنفيذ الموازنة

البلد	البرلمان	اللجان البرلمانية المعنية	أداة التخطيط في قطاع الأمن والدفاع	صلاحيات اللجنة أو اللجان المعنية في موازنة الأمن والدفاع
فرنسا			تعديل مشاريع القوانين وإعادة كتابتها ومساءلة ممثلي الحكومة المعنيين واستدعاء الخبراء من المجتمع المدني وعقد جلسات الاستماع	يستطيع رئيس لجنة الدفاع ورئيس لجنة القوانين الاطلاع على جميع أنواع الوثائق السرية، ولا يتسنى هذا الأمر لأعضاء البرلمان الآخرين
رومانيا			تستطيع مساءلة ممثلي الحكومة واستدعاء أفراد من القوات المسلحة والموظفين العموميين للإدلاء بشهاداتهم، كما تستطيع استدعاء خبراء من المجتمع المدني، وعقد جلسات استماع وزيارة المقرات العسكرية بعد إرسال إشعار مسبق قبل 24 ساعة	يتسنى لجميع أعضاء البرلمان الاطلاع على المعلومات على الاستثناءات التي ينص عليها القانون
الجنبل الأسود			(تم إصدار قانون خاص بالرقابة البرلمانية على قطاعي الأمن والدفاع) ويتيح للجنة الأمن والدفاع النظر في المعلومات الواردة حول تنفيذ الموازنة وتدرس التقارير الصادرة عن مؤسسة مراجعة حسابات الدولة بشأن العمليات المالية، وتستطيع عقد جلسات تشاورية وجلسات إجراءات الرقابة	تطلب اللجنة من المؤسسات التي تخضع لرقابتها أن تقدم البيانات والمعلومات باستثناء المعلومات التي لا يجوز الإفصاح عنها إلا بقانون خاص كما يمكن فرض غرامة مالية على كل من يعوق سير الرقابة البرلمانية

جدول رقم (1): إعداد الموازنة وإقرارها

المبحث الرابع: دور المجتمع المدني في عملية التحول الديمقراطي وإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية لدول ما بعد الصراع

يتسم مصطلح منظمات المجتمع المدني بميزة تتمثل باتساع نطاقه وإيجابية معناه، لكن اتساع النطاق هذا يجعل المصطلح ملتبساً من ناحية استخدامه بين الشكل النظري والشكل المعياري، إذ لا يوجد تعريف متفق عليه للمجتمع المدني، وخصوصاً في إطار أثر المجتمع المدني على عملية التحول الديمقراطي وتوازن السلطات والتحضر، سواء على المستوى الوطني أم على مستوى الحوكمة العالمية، لكن جميع التعريفات تركز على نقطة واحدة مشتركة؛ هي أن المجتمع المدني هو ميدان الأنشطة التطوعية الجماعية التي تركز على المبادئ والقيم المشتركة (الإيثار والتطوع)، والذي يلعب دور الوسيط بين الأسرة والدولة ويتمتع باستقلال عنها⁽⁶⁷⁾. ويعرف البنك الدولي منظمات المجتمع المدني بأنها؛ "المنظمات غير الحكومية وغير الربحية الحاضرة في الحياة العامة، والمعبرة عن مصالح وقيم أعضائها أو قيم أشخاص آخرين بناءً على اعتبارات أخلاقية أو ثقافية أو سياسية أو علمية أو دينية أو إنسانية"⁽⁶⁸⁾. كما يعرف المجتمع المدني أيضاً بأنه؛ "مجموع المؤسسات المدنية التي لا تمارس السلطة ولا تنوخي الربح الاقتصادي، ولكن تسهم في صياغة القرارات خارج المؤسسة السياسية، فالمجتمع المدني ينشط ويتطور طبقاً لمنطق يختلف عن الآليات التي تتحكم في السوق أو في الممارسة المباشرة للسلطة السياسية"⁽⁶⁹⁾. ويعتمد بعضهم معيار الإرادة الحرة لتعريف المجتمع المدني فيعرفه بـ "مجموع المبادرات التي تتم بالإرادة الحرة لأصحابها، سواء أخذت شكل حزب أم جمعية أم رابطة أم غيرها، وإنما المهم هو الإرادة الحرة لأصحابها"⁽⁷⁰⁾. وبشكل عام يشمل مصطلح المجتمع المدني جملة واسعة من المنظمات، وهي: المنظمات السكنانية والمنظمات الخيرية والمنظمات المبنية على العقائد والروابط المهنية والنقابات.

المطلب الأول: المجتمع المدني والتحول الديمقراطي

إن أي دور فعال لمنظمات المجتمع المدني في عملية التحول الديمقراطي للمجتمع، لا بد وأن يصاحبه وربما يسبقه جهد لتحقيق تماسك وتكامل بين المجتمع المدني والمجتمع السياسي وإيجاد مساحات مشتركة، يمكن من خلالها تأهيل المواطن ليكون هو السند للنظام السياسي والاجتماعي والثقافي والاقتصادي للدولة. حيث يذهب العديد من الباحثين إلى اعتبار مؤسسات المجتمع المدني من أهم قنوات المشاركة الشعبية؛ فالمجتمع المدني كميديان للمنافسة بين مجموعات كبيرة من الفئات ذات المصالح المتباينة، يعمل على التنسيق بين تلك المصالح، فيخلق منها قوة تكمل

(67) BLAND, D.I. 2001. 'Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations'. Armed Forces and Society. 27, 525-540.

(68) تعريف البنك الدولي لمنظمات المجتمع المدني، للمزيد انظر الرابط التالي: www.worldbank.org/NGO

(69) عطية الأفندي (2006)، التنظيمات غير الحكومية (مدخل تنموي)، ص: 33.

(70) المرجع السابق.

دور "الأحزاب السياسية الديمقراطية" في رفع مستوى الفاعلية السياسية والمهارة لدى المواطنين، وتعزيز أهمية الحقوق والواجبات في المواطنة الديمقراطية⁽⁷¹⁾.

ويمكن تركيز دور المجتمع المدني في التحول الديمقراطي بثلاثة مستويات هي⁽⁷²⁾:

1. **الدور التربوي والثقافي:** عبر التدريب العملي على الأسس الديمقراطية من خلال النظم الداخلية لمؤسسات المجتمع المدني. اعتماداً على أن التنشئة السياسية هي عملية تأهيلية وثنائية الأساس فينبغي على منظمات المجتمع المدني أن تتحمل مسؤولية تنشئة أفرادها على أسس الديمقراطية لكونها الأقدر على القيام بالدور التثقيفي، ولتمتعها بقدر كبير من الاستقلالية⁽⁷³⁾.

2. **الدور التعبوي:** والذي يتحقق من خلال توسيع آفاق المشاركة السياسية، وتزويد المجتمع بكوادر وقيادات سياسية واعدة، فمع تنامي الوعي السياسي للأفراد تتصاعد الرغبة لديهم للمشاركة في العمل السياسي أو التأثير فيه على أقل تقدير، وهنا يتحقق المستوى الثاني لمساهمة مؤسسات المجتمع المدني في البناء الديمقراطي عبر توسيع أنماط المشاركة السياسية للجماهير وتطويرها، وأيضاً تأهيل وتدريب قيادات سياسية جديدة تستطيع بها كسر حالة احتكار ممارسة السياسة من قبل الفئة الحاكمة⁽⁷⁴⁾، ويمتد هذا الدور ليصبح مخزناً لا ينضب لتزويد المجتمع بالكفاءات السياسية

3. **الدور الرقابي والنقدي:** والذي تمارسه المنظمات للضغط على الحكومات إذا تجاوزت صلاحياتها بأي شكل من الأشكال، وهنا تقف مؤسسات المجتمع المدني لتمارس دور الرقيب على أعمال الحكومة، وممثلاً لصوت القاعدة الشعبية للمنظمة، والتي من المفترض أنها تعبر عن المجتمع ككل، وتنطلق مؤسسات المجتمع المدني لتوعية الناس بمخاطر الموقف على الساحة السياسية وتداعياته المجتمعية، وحشد قواهم الجمعية لتكون بمثابة حاجز الصد الشعبي في مواجهة تجاوزات السلطة⁽⁷⁵⁾.

وإذا تم تناول أدوار منظمات المجتمع المدني في عملية التحول الديمقراطي بشيء من التفصيل، فيمكننا القول، إن دور المجتمع المدني في تلك العملية يتمثل في نقاط عدة، لعل أبرزها⁽⁷⁶⁾:

(71) Barnes Catherine 2005, civil society roles in working with conflict and building peace (successful stories of civil societies), London: lynne riennner, pp:7.

(72) إكرام بدر الدين (1986)، الديمقراطية الليبرالية ونماذجها التطبيقية، بيروت: دار الجوهرة للطباعة والنشر والتوزيع، 1986، ص 17.

(73) أيمن السيد عبد الوهاب (2011)، «المجتمع المدني المصري والانتخابات: إشكاليات الدور»، الأهرام الرقمي، متوافر على الرابط التالي:

<https://goo.gl/cdTXMY>

(74) المرجع السابق.

(75) إكرام بدر الدين (1986)، مرجع سبق ذكره.

(76) أحمد عبد الحليم أنيس وآخرون (2014)، ماهية دور المجتمع المدني في عمليات التحول الديمقراطي (جنوب أفريقيا نموذجاً)، ص: 7.

- نشر ثقافة حقوق الإنسان في أوساط الجمهور، والسعي الدائم للوصول بتلك الثقافة إلى الفئات الأكثر تهميشاً في المجتمع.
- توعية المجتمع بمزايا نظام الحكم الديمقراطي، ومخاطر البدائل على مستقبل الدولة والنسيج والأمن الاجتماعيين فيها، ونشر ثقافة الانتخابات الدورية لقيادات المؤسسات والمنظمات المختلفة. وفي هذا الإطار يتوجب على منظمات المجتمع المدني أن تبدأ بنفسها في التشريع لتقاليد وممارسات ديمقراطية داخلها، لتقدم نموذجاً يحتذى به في هذا المجال.
- نشر مبادئ الفصل بين السلطات، والعمل على تعزيز مبدأ سيادة القانون على طريق بناء دولة القانون والمؤسسات.
- نشر ثقافة التسامح وقبول الآخر، والتعددية السياسية والحزبية وأهمية التداول السلمي للسلطة، ومفاهيمها ومبادئها، وتأصيلها في الثقافة المحلية، وبيان أهميتها في الحفاظ على السلم المجتمعي.
- فضح الممارسات غير القانونية في مؤسسات الدولة، كظواهر الفساد الإداري والمالي والتعدي على الحريات العامة، المحسوبية، الانحياز الحزبي، تغول سلطة على أخرى ومحاولة نفيها أو إقصائها لسلطة أخرى.
- العمل على مناهضة ثقافة الإقصاء والنفي وإلغاء الآخر، وتعزيز مفاهيم الوطنية وشروطها، وإزاحة الولاءات الحزبية التي تتعارض مع المصالح العليا للوطن جانباً، على ألا يترك لجهة بعينها أن تحدد تلك المصالح⁽⁷⁷⁾.
- القيام بدور رقابي على الانتخابات التي تجري في البلاد، وتدريب المرشحين على قواعد الممارسة الديمقراطية، وتدريب مندوبيهم على آليات الرقابة خلال العملية الانتخابية.
- تنظيم حملات الضغط في مواجهة انتهاكات السلطات، وتشكيل الائتلافات للنضال في حالات محددة، كإعلان حالة الطوارئ، أو محاولات المساس بالدستور والقوانين، أو حملات الاعتقال التعسفي، التعذيب، أو غيرها من صنوف الانتهاكات.
- مواجهة ظاهرة "إعلام الفتنة الطائفية" ومثري العنف ومحرضي الكراهية في وسائل الإعلام من خلال آليات الرقابة، وفضح الممارسات الإعلامية المتحيزة وغير المسؤولة، والتي لا تتوافق ومبادئ ومواثيق الشرف الصحفي.
- دعم استقلال القضاء، ومحاربة محاولات التأثير عليه سواء من السلطات أم الجمهور.

(77) أيمن السيد عبد الوهاب (2011)، مرجع سبق ذكره.

- ضمان الحرية الفردية والحد من تدخل الدولة؛ لأن بناء مجتمع مدني قوي وفعال من شأنه توفير العديد من الخدمات التي كان يمكن توفيرها من خلال الدولة أو السوق، وهذا يؤدي إلى الحد من تدخل الدولة.
- النقاش والحجاج العقلاني والتفاوض في المجتمع المدني الذي يؤدي للوصول إلى معايير منصفة للحوار الديمقراطي وخلق ما يسمى "بالتيار الرئيسي العام حول القضايا الخلافية، ذلك لأنه في ظل الواقع المتغير باستمرار في مجتمعات تعددية بطبيعتها يصعب لفصيل أو تيار أو حزب أو طرف واحد إيجاد حلول مثلى للمشكلات كافة.
- ويزداد دور منظمات المجتمع المدني في الدول التي يكون فيها التحول الديمقراطي ناتجاً عن صراع داخلي مسلح، الأمر الذي يرتب أعباءً ومسؤوليات إضافية على هذه المؤسسات، ومنها⁽⁷⁸⁾:
- تحول منظمات المجتمع المدني إلى وسال إعلام بديلة، تقدم التقارير والأخبار عن أوضاع الحرب وبخاصة للمنظمات والمؤسسات الدولية.
- مراقبة الانتخابات والمؤسسات والأنشطة الحكومية المعنية بعملية التحول الديمقراطي.
- العمل الشبابي (السياسات الاجتماعية على مستوى التجمعات السكانية، وخلق مصادر للدخل والتعليم والتمكين).
- دعم الإصلاحات في قطاع التعليم ومبادرات نشر ثقافة السلام.
- ترسيخ ثقافة السلام عبر توفير محفزات لتخطي ثقافة الحرب عبر الفن والموسيقى والأفلام والفعاليات الثقافية.
- مبادرات من أجل الحوار بين الأديان.
- تمكين المرأة، والقيام بحملات تدعو لاحترام حقوق المرأة وتناهض الاتجار بالبشر.
- دعم مبادرات من أجل تسريح المقاتلين في المليشيات غير الحكومية، ونزع السلاح.
- حماية الأفراد المهددين، وضمان أمن الأقليات واللاجئين أو العائدين من اللجوء، وإعادة دمجهم وبناء المجتمعات.

(78) Boge Volker 2006, Traditional approaches to conflict transformation (potential and limits), Berlin: Berghof research center. www.berghof-handbook.net/boeg-handbook.pdf.

- التعامل مع الصدمات النفسية، والدعم الاجتماعي النفسي لضحايا الحروب واللاجئين والعائدين من اللجوء⁽⁷⁹⁾.
- مبادرات التعامل البناء مع الماضي (تقصي الحقائق، وتوثيق الحكايات، ومبادرات المصالحة).

المطلب الثاني: المجتمع المدني وإعادة هيكلة القطاع الأمني

ظهرت الحاجة الكبيرة لمنظمات المجتمع المدني في عملية إعادة هيكلة القطاع الأمني لدول ما بعد الصراع، كنتيجة للنهج الدولي الجديد في العملية والمبني على ضرورة تغيير العلاقات المدنية-العسكرية التي كانت سائدة كمقدمة لعملية إعادة الهيكلة، وهذا يتطلب بالدرجة الأولى تغيير نظرة المجتمعات السلبية للقطاع الأمني كمؤسسات قمعية، ونشر الوعي حول ضرورة هيكلة تلك المؤسسات من جديد على أسس ديمقراطية، وأهمية دورها في حماية المواطنين في ظل النظام الديمقراطي. وهو أبرز الأدوار المناطة بالمجتمع المدني في إطار عملية إعادة هيكلة القطاع الأمني، كوسيط بين بين الحكومة والشعب، إذ لا يجب أن تقتصر عملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية على النخب الحاكمة فقط دون دعم شعبي لتلك العملية، خصوصاً في دول كدول الربيع العربي، والتي حدث التغيير فيها نتيجة لثورات شعبية كانت الأجهزة الأمنية أحد الأسباب التي فجرتها، ففي مثل هذه الدول يُفضل أن تكون عملية التغيير من القاعدة إلى الأعلى، وليس العكس.

ولابد في مثل هذه الظروف أن تراعي الحكومات الانتقالية أن الشعوب الثائرة تحمل توقعات عالية اتجاه التغيير السريع، وهذا الأمر ينافي الواقع عموماً وبخاصة فيما يتعلق بإعادة هيكلة القطاع الأمني والتي تحتاج وقتاً طويلاً، لذا كان من الضروري أن يتم شرح العملية وخطتها الزمنية للقواعد الشعبية عبر منظمات المجتمع المدني لتهديئة التوقعات اتجاهها. ويمكن عرض الأدوار التي يمكن أن تلعبها منظمات المجتمع المدني في إطار عملية إعادة هيكلة القطاع الأمني، بالنقاط التالية:

1. العلاقات المدنية-العسكرية

يقع جزء كبير من عملية استعادة الثقة بين القطاع الأمني الجديد والشعب على عاتق منظمات المجتمع المدني، كونها الأقدر على التواصل مع القواعد الشعبية، وفي هذا الإطار يجب أن تعي جيداً منظمات المجتمع المدني أهمية وحساسية هذا الدور في عملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية، وبالأخص في توعية مواطني دول ما بعد الصراع بأهمية العملية وارتباطها بشكل وثيق بعملية التنمية الاقتصادية التي يعتبرونها أولوية، فالتنمية الاقتصادية لا يمكن أن تتحقق دون خلق البيئة الأكثر أمناً كشرط مسبق، لذا يجب التركيز على أن عملية إعادة هيكلة القطاع الأمني هي إحدى أولويات عملية التحول الديمقراطي.

(79) Barnes Catherine 2005, OP.CIT, p:15.

2. العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية

تشكل العدالة الانتقالية كمقدمة لتحقيق المصالحة الوطنية حجر الأساس في عملية التحول الديمقراطي، فهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بعملية إعادة هيكلة القطاع الأمني، والتي تتضمن إعادة هيكلة القطاع القضائي من جهة، ومن حيث مسؤولية تلك الأجهزة عن عمليات القمع في النظام السابق من جهة أخرى. وهنا يظهر الدور الكبير الذي يمكن أن تلعبه منظمات المجتمع المدني في هذا الإطار من خلال دعمها لتطبيق العدالة الانتقالية وتبني قضاياها والعمل على تعزيز الشفافية والكشف عن المرتكبين الحقيقيين للجرائم في فترة الحرب، ولعب دور رقابي على تطبيق الحكومة لبرامج العدالة الانتقالية وخصوصاً فيما يخص هيكلة الجهاز القضائي ومؤسساته، الأمر الذي سيبرهن لدورها في دعم عملية المصالحة الوطنية وتجاوز ذكريات الحرب.

3. الهيكلة وليس التفكيك

قد تدفع الممارسات القمعية للأجهزة الأمنية إلى المطالبة بإلغائها وتفكيكها، الأمر الذي سيتطلب تضافر جهود الحكومة مع منظمات المجتمع المدني بغية مواجهة مثل تلك المطالب، وإيضاح أهمية دور تلك الأجهزة وأن عملية التحول الديمقراطي لا تقتضي تفكيكها، وإنما إعادة هيكلتها بشكل ديمقراطي وإخضاعها لقيادة مدنية ورقابة برلمانية بعد استبعاد العناصر المسيئة ومرتكبي الجرائم عبر برامج العدالة الانتقالية، والإبقاء على غير المتورطين في الممارسات القمعية.

4. الاتصال بين الشعب والحكومة

تُعد عملية إعادة هيكلة القطاع الأمني عملية صعبة حتى في الدول ذات النظام الديمقراطي، وتزداد تلك العملية صعوبة في الدول التي تشهد تحولاً من نظام استبدادي إلى نظام ديمقراطي، حيث تظهر الحاجة إلى التواصل بشكل كبير بين الحكومة الانتقالية والقواعد الشعبية لنقل تصورات الأخيرة وتطلعاتها حول الأجهزة الأمنية الجديدة إلى الحكومة، ونقل وشرح الخطط الحكومية حول إعادة الهيكلة وبرنامجها الزمني للقواعد الشعبية، الأمر الذي يحقق المشاركة الفعالة بين الحكومة والشعب في تلك العملية، وهو أحد أهم شروط نجاح عملية إعادة هيكلة القطاع الأمني، وبطبيعة الحال من غير الكافي أن يكون هذا التواصل عبر الحكومة والشعب يتم عبر الإعلام فقط، وإنما ليكون هذا الاتصال فعالاً بالشكل المطلوب لابد من وجود المجتمع المدني كقناة اتصال بين الطرفين.

المطلب الثالث: منظمات المجتمع المدني (نقاط القوة والضعف)

لمنظمات المجتمع المدني أهمية حاسمة في بناء المؤسسات التي تدعم السلام انطلاقاً من قاعدتها الشعبية العريضة، ويحظى دور المجتمع المدني في عملية بناء السلام بإجماع دولي يشمل المانحين

والدول الكبرى والمؤسسات المالية والمنظمات الحكومية الدولية، والتي تصبح تدريجياً جزءاً من الحكم الخارجي على مناطق ما بعد النزاع.

ويعتبر العديد من الباحثين والمتخصصين في التحول الديمقراطي أن ارتفاع مستويات مشاركة منظمات المجتمع المدني في عملية بناء السلام والوقاية من النزاعات، يُعد تطوراً إيجابياً يساعد بشكل كبير في كل تفاصيلها على صعيد اقتصاد السوق ونشر قيم الديمقراطية وإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية والمصالحة الوطنية وحقوق الإنسان والمساعدات الإنسانية. والأهم من ذلك عدم ترك قيادة عملية التحول الديمقراطي برمتها للسياسيين. وتستند منظمات المجتمع المدني في أدائها لدورها إلى مجموعة من نقاط القوة، التي تنبثق من مميزات تلك المنظمات، وهي⁽⁸⁰⁾:

- القدرة على العمل دون قيود المؤسسات الحكومية.
 - القدرة على الدخول إلى مجالات غير متاحة للفاعلين الرسميين.
 - التواصل مع جميع الأطراف المنخرطة في النزاع دون أن تفقد مصداقيتها.
 - القدرة على التعامل المباشر مع القواعد الشعبية.
 - العمل بسرية دون مضايقة الإعلام والبرلمانات والجماهير.
 - القدرة على حشد الرأي العام للتأثير في الإرادة السياسية.
- رغم تلك الإيجابيات؛ إلا أن دور منظمات المجتمع المدني لا يخلو من الانتقادات حول نقاط الضعف التي تعتري نشاطها، والتي يمكن إجمالها بالنقاط التالية:
- منظمات المجتمع المدني ليست مستقلة فعلياً، بل توجهها الحكومات غالباً.
 - أداء منظمات المجتمع المدني يتغير وفقاً لمتطلبات المانحين وضغط الإعلام.
 - تتمتع المنظمات غير الحكومية الدولية بنفوذ كبير على منظمات المجتمع المدني المحلية، وتفرض عليها مناهج عمل غير متوافقة مع الواقع الاجتماعي للدول التي تعمل فيها.
 - يُنظر لدور المنظمات غير الحكومية الدولية التي يوجهها فاعلون خارجيون على أنه تدخل في الشؤون الداخلية لدول ذات سيادة.
 - لا تخضع منظمات المجتمع المدني لأية رقابة ديمقراطية، وتنقصها بذلك الضوابط الشرعية.

(80) Fitzduff Mari and cheyanne church 2004, NGOs at the table: strategies for gaining influence, MD: Rowman and little field publishers, pp: 23-28.

المبحث الخامس: العدالة الانتقالية ودورها في إصلاح القطاع الأمني

يفضي تطبيق آليات العدالة الانتقالية - وفق ما يصطلح عليه هذا العنوان - من قبل الإدارات أو الحكومات الانتقالية بالضرورة إلى خطوات جادة وفعالة فيما يتعلق بعملية إصلاح المؤسسات الأمنية، حيث تمثل عملية الإصلاح المؤسسي بشكل عام وإصلاح المؤسسات التي تسببت بإنتاج القمع أو ارتكاب الجرائم أو تلك التي وفرت الغطاء القانوني لاستمرار الانتهاكات بشكل خاص، أحد أهم أهداف العدالة الانتقالية سواءً على المستوى الوظيفي أم الهيكلية أم حتى على مستوى تغيير الأسس القانونية الناظمة لعمل هذه المؤسسات، فيما يؤثر تحقيق أهداف العدالة الانتقالية بدرجات متفاوتة على عملية الإصلاح الأمني ويتأثر بها أحياناً.

بدأ مفهوم العدالة الانتقالية بالتبلور بنهاية الحرب العالمية الثانية بعد توجه المجتمعات التي خرجت لتوها من تلك الحرب المدمرة نحو آليات للكشف والمحاسبة للنظام النازي وتمثلت بما عرف وقتها بمحاكمات نورينبيرغ ثم لتعدد التجارب من أمريكا اللاتينية إلى جنوب إفريقيا إلى البلقان إلى المغرب وغيرهم، حيث تعددت سياقات تطبيق العدالة الانتقالية فلم تعد تقتصر على حالات الانتقال من حالة الحرب إلى حالة الاستقرار أو من حالة التغيير العنيف من نظام ديكتاتوري إلى نظام ديمقراطي أو من حالة الانتقال من العنف السياسي إلى التوافق والمصالحة السياسية بل تعدتها إلى حالات الانتقال السلس التي رعتها الطبقة الحاكمة الجديدة من الديكتاتورية إلى إرساء مناخات من الإصلاح السياسي والمصالحة الوطنية كما في حالة المغرب، ولم يأخذ مفهوم العدالة الانتقالية مضمونه الحالي، ولا عنوانه الحالي معناه إلا بعد تراكم تجارب متعددة لبلدان أمريكا اللاتينية وجنوب إفريقيا وشمالها ودول أخرى ليتبلور تعريفها وفق ما جاء في تقرير الأمين العام للأمم المتحدة في الفقرة المعنونة بـ"صياغة معايير موحدة للعدالة للأمم المتحدة" والتي نصت الجزئية الثامنة منها على الآتي: "ويشمل مفهوم "العدالة الانتقالية" الذي يتناوله هذا التقرير كامل نطاق العمليات والآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لتفهم تركته من تجاوزات الماضي واسعة النطاق، بغية كفالة المساءلة وإقامة العدالة وتحقيق المصالحة. وقد تشمل هذه الآليات القضائية وغير القضائية على السواء، مع تفاوت مستويات المشاركة الدولية (أو عدم وجودها مطلقاً) ومحاكمات الأفراد، والتعويض، وتقصي الحقائق، والإصلاح الدستوري، وفحص السجل الشخصي للكشف عن التجاوزات، والفصل أو اقتراحهما معاً"⁽⁸¹⁾.

(يُشار إلى أنه في كثير من الحالات الانتقالية تم استبدال مصطلح العدالة الانتقالية بمصطلحات تحمل المضامين نفسها وتحقق الأهداف ذاتها أو بعضاً منها).

(81) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة: "سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع وما بعد الصراع"، الأمم المتحدة، مجلس الأمن، 24 آب 2004، رقم S/2004/616، ص 2، الرابط الإلكتروني: <https://goo.gl/EwllU3>.

حيث تركزت أهداف العدالة الانتقالية خلال الثمانينيات من القرن الماضي ثم تزايد الجدل حول تحقيقها خلال الربيع العربي لتركز على تشكيل لجان الحقيقة التي تتولى كشف وتوثيق الانتهاكات والتي تعتمد في عملها على جهود المجتمع المحلي والضحايا والسجلات القضائية والوثائق الأمنية (محاضر وضبوط) وجهود المنظمات الحقوقية الوطنية والدولية وغير ذلك ويعمل ضمنها مجموعة من القانونيين والفنيين إضافة إلى الضحايا، وذلك للتأكد من حدوث وقائع الانتهاكات وأسباب ذلك والجهات أو الأفراد المتسببين بها، فيما يركز الهدف الثاني على المحاسبة الجنائية من خلال اعتراف الجناة بالجرائم المنسوبة إليهم ومحاسبتهم ضمن بيئة قوانين جديدة تراعي حالة الانتقال التي يشهدها المجتمع تناسب مع حالات الحيف الجماعي التي طالت المجتمع في الفترات السابقة والتي عجزت القوانين السابقة عن الحد منها، وهي في الوقت نفسه لا تهدف إلى تشديد العقوبات وتعميمها على فئات كاملة لتبدو وكأنها عدالة انتقامية بل تتجه إلى إعطاء فرص أكبر للعتو بناءً على مبادرات الصلح المجتمعي. يبنى الهدف الثالث على كشوفات لجان الحقيقة واعترافات الجناة بجرائمهم ليعمل على جبر الضرر من خلال دعم الضحايا مادياً ومعنوياً عبر تعويضهم مادياً أو تقديم التسهيلات الحكومية وغير ذلك من الميزات في القطاعات التعليمية والصحية وغيرها، إضافة إلى تكريمهم وتخليد ذكرى من قضوا من ذوبهم، ليبني على ذلك كله التزام مؤسسي من قبل الدولة يكون بمثابة الضامن أمام المجتمع لتلافي إعادة إنتاج منظومات القمع التي تسببت في الانتهاكات الجسيمة وذلك من خلال إطلاق عجلة الإصلاح المؤسسي عبر إعادة تقييم هذه المؤسسات من حيث هيكليتها ووظائفها. فيما يشير الهدف الخامس للعدالة الانتقالية إلى آليات معنوية تشترك في العمل وفقها الدولة والمجتمع ومؤسساته الفاعلة تتمثل بالحفاظ على الذاكرة الوطنية لكي تتفادى الأجيال القادمة تكرار الانتهاكات ولكي تبقى ذكرى التضحيات التي قدمتها الشعوب حاضرة في مخيالها الجمعي.

المطلب الأول: بين العدالة الانتقالية والعدالة الجنائية

تختلف العدالة الانتقالية عن العدالة الجنائية وإن كانت تعتمد تحقيق مبدأ المساءلة الجنائية كواحد من أهم أهدافها إلا أنها أوسع بكثير من العدالة الجنائية حيث تلعب العدالة الانتقالية أدواراً أخرى "تتعلق بتقصي الحقائق أو كشف الحقيقة لتسليط الضوء على فترة محددة، وإحياءً لذكرى الضحايا، واعتذارات رسمية، من بين أمور أخرى عديدة"⁽⁸²⁾، كما أن خصوصية مفهوم العدالة الانتقالية لا تعني تصوراً آخر للعدالة بل إحالة للعدالة إلى سياق استثنائي متمثل بحالات الانتقال السياسي وما يترتب على ذلك من انتهاكات جماعية وشروخ مجتمعية وغياب ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة، حيث تنوء العدالة الجنائية وأدواتها عن الوفاء بمتطلبات العدالة في مرحلة الانتقال لوجود استحقاقات كبرى تتعلق بمسؤولية النظام السابق عن ارتكاب انتهاكات

(82) مجموعة دولي ولا سلام بلا عدالة: "العدالة الانتقالية في سورية"، ص 7، تاريخ 2014، الرابط الإلكتروني: <https://goo.gl/nvaQQr>.

ذات طابع جماعي ومقنن تتطلب آليات عمل غير تقليدية "تمثل العدالة الجنائية جزءاً مركزياً من العدالة الانتقالية، وهي ليست مفهوماً مستقلاً عنها، وتتعلق العدالة الانتقالية بالدفاع عن الحقوق التي تم انتهاكها على نحو هائل واستعادة الثقة في المؤسسات التي قُصرت عن القيام بواجبها تجاه المواطنين، ويتحمل الجهاز القضائي المولج بالقيام على حسن سير العدالة، قبل غيره، المسؤولية عن حماية الحقوق الأساسية، إلا أنه لا يستطيع تحمل العبء لوحده، ومع ذلك، ينبغي ألا يتم فهم إجراءات لجان الحقيقة وجبر الضرر والإصلاح على أنها بدائل عن إجراءات العدالة الجنائية في الحالات التي يتعدر فيها محاكمة جميع الجناة"⁽⁸³⁾.

المطلب الثاني: العدالة الانتقالية والتعافي المجتمعي

يضمن تحقيق أهداف العدالة الانتقالية إلى حد كبير توجه المجتمعات -الخارجة من أتون الصراعات الدامية أو المتحررة من وطأة الأنظمة القمعية- نحو الانتقال إلى مناخات أفضل من الثقة بين المجتمع والدولة الجديدة وضمن المجتمع نفسه ما يمهد لتعزيز سيادة القانون وتوطين مبدأ الدولة في المجتمع المحلي كما ويشجع على تنشيط التنمية الاقتصادية. وإلى هذا يشير تقرير الأمم المتحدة: "تشجع مبادرات العدالة الانتقالية على المساءلة وتعزز احترام حقوق الإنسان وهي ذات أهمية حاسمة لتنمية مستويات قوية من ثقة المجتمع المدني اللازمة لدعم إصلاحات سيادة القانون والتنمية الاقتصادية والحوكمة الديمقراطية. وقد تشمل مبادرات العدالة الانتقالية كلاً من الآليات القضائية وغير القضائية، بما في ذلك المحاكمة الفردية والتعويضات، وتقصي الحقائق، والإصلاح المؤسسي، وفحص السجل الشخصي للكشف عن التجاوزات، والفصل من الخدمة"⁽⁸⁴⁾، كما تعد الأهداف التي تركز عليها العدالة الانتقالية بدائل ناجعة عن قوانين العزل السياسي التي قد تتسبب في تعميق الشروخات المجتمعية إذا تم سنّها بصورة عمومية وشمولية، وفي حين تحقق قوانين العزل السياسي الكثير من العدالة للضحايا وتعويضهم معنوياً، كما تساهم في استعادة ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة وقدرتها على إنفاذ القانون وتحفيز قدرة المجتمع على رفض تكرار الانتهاكات في المستقبل، تعمل العدالة الانتقالية على تحديد المسؤولين عن الانتهاكات بدقة وتضع آليات غير تقليدية لمحاسبتهم وفق طبيعة ظروف الانتقال وبهذا السياق فإن للعدالة الانتقالية تحديات عدة، إذ لا يمكن تأسيس عملية العدالة الانتقالية إلا على أرضية سياسية جديدة تعكس حكومة شرعية ذات رضى وتوافق شعبي، وفي الطريق إلى هذا الاستحقاق وخلالها وبعد استقراره تواجه منظومة العدالة الانتقالية تحديات عدة لعل أبرزها:

(83) بول سيلزن: "حو استراتيجيية للعدالة الانتقالية في سورية"، أيلول 2013، ص5، الرابط الإلكتروني: <https://goo.gl/abxBzu>

(84) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة حول "سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع وما بعد الصراع"، الأمم المتحدة، مجلس الأمن، 24 آب 2004، رقم S/2004/616، مصدر سابق.

- تواجه العدالة الانتقالية مأزقاً حقيقياً خلال إطلاق مباحثات السلام (في الحالة السورية وفي الكثير من الحالات السابقة) إذ غالباً يتم تجاوز الشق المتعلق بإصلاح القطاع الأمني حين تناول ملف العدالة الانتقالية، الأمر الذي سيؤدي لاحقاً إلى تعثر عملية العدالة الانتقالية برمتها؛
- علاقة الحل السياسي بملف الدستور وإمكانية تأثير أي توجه لصياغة الدستور كمنتج للعملية السياسية على أولويات تغيير القوانين المتعلقة بالإصلاح المؤسسي وبصورة خاصة إصلاح المؤسسات الأمنية؛
- قدرة منظومة العدالة الانتقالية على تحديد المسؤولين وخاصة في المؤسسات الأمنية الذين لم يتورطوا في الانتهاكات السابقة وتوظيف إمكانياتهم وخبراتهم في دعم تحقيقها لأهدافها؛
- مدى قدرة هذه المنظومة على تجاوز العوائق التي تضعها بقايا المؤسسات المسببة للانتهاكات السابقة، من أجل توثيق الحقيقة ومحاسبة الجناة؛
- مدى قدرة منظومة العدالة الانتقالية على الوصول إلى كل الوثائق القانونية والأمنية التي تساعد في تحديد الجناة؛
- غياب الوعي المجتمعي اللازم لإنجاح عمليات العدالة الانتقالية وحضور الانقسامات المجتمعية والاستقطابات السياسية بقوة في فترات الانتقال؛
- عدم توفر المناخات الأمنية اللازمة لعمل منظومة العدالة الانتقالية بالشكل الذي يسهل على كل أصحاب المصلحة المحليين الانخراط بها والتفاعل معها على النحو الأفضل؛
- مدى تضافر جهود الحكومات المركزية والإدارات المحلية ومنظمات المجتمع المدني من أجل توفير الوعي المجتمعي اللازم بمفهوم العدالة الانتقالية والضمانات التي تقدمها على المعلومات، إضافة إلى الحدود الدنيا من التنظيم المجتمعي المساعد في إنجاح تطبيق العدالة الانتقالية وتحقيق أهدافها، يضاف إلى ذلك أهمية بناء قناعة لدى المجتمع المدني بأن عملية العدالة الانتقالية هي حصيلة خطوات متسلسلة يجب أن يستوفي كل منها وقته ومداه؛
- أهمية وجود حكومة انتقال ذات مشروعية شعبية وشرعية قانونية دولية ووطنية قادرة على دعم تحقيق العدالة الانتقالية لأهدافها؛
- بقاء تحقيق العدالة الانتقالية ضمن إطار الأولويات الوطنية لا وفق أولويات الفاعلين الدوليين ووكلاء دعم المشروع؛

- مدى قدرة منظومة العدالة الانتقالية على استثمار الخبرات الوطنية كافة لإنجاح عملها، وتوفير الدعم الاستشاري الدولي اللازم؛
- مدى قدرة عمليات العدالة الانتقالية والعمليات الممهدة لها -كتشكيل لجان الحقيقة والتواصل مع الضحايا ومنظمات المجتمع المدني -على كسب ثقة المجتمع المدني وإعادة الروح إلى جهود إحلال السلام المجتمعي؛
- قدرة منظومة العدالة الانتقالية على طرح بدائل واقعية ومناسبة لجبر الضرر لا تثقل كاهل حكومة الانتقال، وتحقق القدر المطلوب من التئام الجراح المجتمعية؛
- قدرة منظومة العدالة الانتقالية على وضع إجراءات شرعية وفعالة لمواجهة الماضي؛
- قدرة منظومة العدالة الانتقالية على الانطلاق من السياق السوري في تحديد أولويات عملها واختيار وسائلها والبحث عن الخيارات الأنسب للانتقال بين مراحل عملها وتوقيت ذلك، تبعاً للحالة المجتمعية وملاءمتها للتعاطي مع العدالة الانتقالية؛
- قدرة منظومة العدالة الانتقالية على حيازة معايير التجرد والحياد تجاه التناقضات المجتمعية الناشئة؛
- "غياب المرجعية الدستورية اللازمة والتسهيلات القانونية اللازمة لتفعيل عمل العدالة الانتقالية"⁽⁸⁵⁾.

المطلب الثالث: إصلاح القطاع الأمني وأهداف العدالة الانتقالية (كيف يدعم إصلاح قطاع الأمن تحقيق أهداف العدالة الانتقالية)

يتم تناول موضوع الإصلاح الأمني عند الحديث عن العدالة الانتقالية كواحد من أهدافها والمتمثل بالإصلاح المؤسسي، إلا أن ثمة مقارنة أخرى للعلاقة المتبادلة بين إصلاح القطاع الأمني وكل هدف من أهداف العدالة الانتقالية:

تحدد نتائج عمل لجان الحقيقة أولويات الإصلاح البنيوي في المؤسسات الأمنية في الشق المرتبط بتبيان حقيقة تورط كل من العاملين في المؤسسات الأمنية بالقيام بانتهاكات ودرجات ذلك وما يترتب عليه من تنوع الإجراءات تجاههم بحسب الظرف الموضوعي وحجم الجرم والدور الوظيفي الذي كانوا يقومون به⁽⁸⁶⁾، فيما يسهم الحفاظ على الأرشيف الأمني بما ما يحتويه من أوامر إدارية

(85) مجموعة دولي ولا سلام بلا عدالة: "العدالة الانتقالية في سورية"، مصدر سابق.

(86) يمكن الحديث هنا عن التوصيات التي ستقدمها لجان الحقيقة بشأن تورط المسؤولين الأمنيين في الانتهاكات، والتي تتناول إمكانية إحلتهم للقضاء وتحريك دعوى قضائية في حقهم ضمن إجراءات المساءلة الجنائية، أو اتخاذ إجراءات إدارية بحقهم من خلال نقلهم إلى ملاك حكومي آخر أو فصلهم من وظائفهم، يشار إلى أن دور لجان الحقيقة في سيراليون لم يقتصر على توصيات بشأن المساءلة الجنائية للمتورطين بل حازت

وبلاغات وإيعازات وتقارير أمنية ومحاضر تحقيق وإحالات، في مساعدة لجان الحقيقة في الكشف عن أسماء المتورطين وأدوارهم المباشرة ودرجات تورطهم أو عدم تورطهم وبالتالي آلية التعاطي معهم من خلال عملية المساءلة الجنائية "إن العاملين في المؤسسات بحاجة إلى أن يتم التدقيق بشأنهم أو ضمن مجموعات، وهي ممارسة معروفة عموماً بالغربة، وكذلك قد تتم أو لا تتم مساءلتهم عن أفعال سابقة وفقاً لمعايير يضعها المجتمع السوري، وسوف تتم محاكمة بعضهم جنائياً، فيما قد يمنح العفو للعديد منهم، أو تتم إحالتهم إلى التقاعد، أو يتم طردهم من العمل، أو نقلهم، أو إعادة تدريبهم على مهن أكثر ملاءمة، كل هذه القرارات تعتمد على التوثيق"⁽⁸⁷⁾. ويشار هنا إلى دور المجتمع المدني وقواه الفاعلة في الحفاظ على الوثائق ضمن المؤسسات الأمنية وخاصة في حالات الانفلات الأمني والفضوى التي ترافق عملية التحول السياسي، فقد منعت احتجاجات المواطنين في ألمانيا الشرقية إبان سقوط جدار برلين، النظام الشيوعي من طمس سجلات جهاز أمن الدولة⁽⁸⁸⁾، ويمكن في هذا الصدد الإشارة إلى أهم الوثائق الأمنية التي ينبغي الحفاظ عليها بما يخدم تحقيق أهداف العدالة الانتقالية⁽⁸⁹⁾:

1. سجلات التوظيف والسجلات المالية لجميع الأجهزة الأمنية؛
2. السجلات التشغيلية للأجهزة الأمنية والتي توثق أوامر التعذيب والاستجواب والقتل والإخفاء القسري والنقل⁽⁹⁰⁾؛
3. سجلات وإجراءات المحاكم الأمنية (محاكم الميدان العسكرية التي تعتمد محاضر التحقيق الأمنية التي تم انتزاع الاعترافات فيها تحت التعذيب)؛
4. المكالمات السلكية واللاسلكية المسجلة وسجلات مراقبة الإنترنت الموجودة في الفروع الأمنية المسؤولة عن الاتصالات؛
5. التقارير الأمنية؛
6. وثائق متعلقة بقرارات النظام بما في ذلك سجلات مكتب الرئيس المتعلقة بالقرار الأمني ومحاضر اجتماع اللجنة الأمنية وخلية الأزمة ومكتب الأمن الوطني؛

لجان الحقيقة المشكلة هناك على صلاحية إحالة المتورطين إلى القضاء.

(87) دانيال سيروار: "سورية والتوثيق والأدلة لدعم إصلاح المؤسسات"، المركز السوري للعدالة والمساءلة، ص2، الرابط الإلكتروني:

<https://goo.gl/eBZgFg>

(88) المصدر نفسه.

(89) المصدر نفسه.

(90) نتج عن بعض الأنظمة القمعية لتوثيق جرائمها إما لكونها لا تتوقع أن تتعرض للمساءلة حيث وثق الخمير الحمر في كمبوديا كل عمليات الإبادة الجماعية التي قاموا بها في السبعينيات من القرن الماضي، أو بنتيجة النمط البيروقراطي الإجرائي الذي يحكم عملها والذي يتضمن توثيق كل العمليات التي يتم القيام بها كما حدث في توثيق صور ضحايا التعذيب في الأجهزة الأمنية في سورية حتى نهاية صيف العام 2013 أو ما عرف بـ صور المنشق سيزر.

7. سجلات الأملاك والسجلات المالية للنظام والمسؤولين الرئيسيين.

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى التجربة التونسية، حيث أشارت لجنة مكافحة الفساد والرشوة أنه من الصعب تعزيز السلام الدائم في الفترة التي تلي مباشرة نهاية الصراع حيث يجب في بادئ الأمر إعادة مد جسور الثقة بين المواطنين ومؤسسات الدولة، ولتقديم تعويض عادل عن الأضرار التي لحقت بالمجتمع يجب إنشاء آلية قضائية مستقلة تعنى بتأسيس نظام عادل لتسوية الخلافات، وفي إطار إرساء حوار بين أطراف المجتمع المدني وصانعي الرأي حول الحلول والتحديات التي تطرحها مسألة إدارة أرشيف البوليس السياسي في تونس، نظمت جمعية "مختبر الديمقراطية" التونسية ندوة بالشراكة مع مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة حول مسألة إدارة محفوظات الشرطة السياسية وتبنت التوصيات التالية⁽⁹¹⁾:

- يحق لكل مواطن معرفة الحقيقة حول الأحداث التي مثلت انتهاكاً لحقوق الإنسان كالحرية والسلامة الشخصية.
- يعد الاضطهاد والقمع الذي عاشته البلاد فيما مضى جزءاً لا يتجزأ من تراثها التاريخي الذي يجب حمايته والمحافظة عليه بجميع التدابير اللازمة لذلك.
- إرساء حق الاعتراف بضحايا التعديات والتجاوزات التي ارتكبتها الشرطة السياسية.
- اتخاذ تدابير فورية لتأمين أرشيف الشرطة السياسية.
- إنشاء هيئة مستقلة مؤلفة من ممثلين عن المجتمع المدني والمؤسسات العامة مهمتها الحفاظ على الأرشيفات ووضع إجراءات وقوانين تنظم عملية النفاذ إليها.
- اعتماد قانون يعطي صلاحيات واسعة ومهمة وواضحة لهذه الهيئة تتيح لها النفاذ إلى أرشيفات البوليس السياسية.
- معاقبة من تثبت مسؤوليته في تدمير الأرشيفات.
- ومن القضايا التي يتوجب على السلطات العمل عليها فيما يتعلق بمنع تكرار الانتهاكات والتعديات التي ارتكبت في الماضي⁽⁹²⁾:
- إعادة التأكيد على واجب القوات الأمنية في احترام حقوق الإنسان وتصميم السلطات على ملاحقة أي انتهاك.

(91) أرشيف البوليس السياسي: هل يشكل تحدياً للانتقال السياسي، ندوة عقدها مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة بالتعاون مع مختبر الديمقراطية التونسي في تونس بتاريخ 12-13 نوفمبر 2011، ص 3-4.
(92) المرجع نفسه ص 5.

- تحسين حكم القطاع الأمني من خلال آليات تعزز الرقابة الديمقراطية على قوات الأمن.
 - تنظيم عمل جهاز الاستخبارات من خلال اعتماد قوانين تكون متوفرة للشعب وتحدد بشكل واضح وشامل مهام هذا الجهاز وصلاحياته والآليات التي يعتمد عليها للرقابة الداخلية والخارجية.
 - اعتماد قانون وإصدار يوضح وينظم جمع واستخدام البيانات الشخصية من قبل أجهزة الاستخبارات وأجهزة أخرى للحفاظ على الأمن العام ويضبط الآليات المناسبة لرقابة تضمن احترام القوانين والأنظمة.
- ويبين الجدول أدناه أهم الإجراءات المتبعة في دول عدة شهدت انتقالاً ديمقراطياً فيما يخص التعامل مع المحفوظات والأرشيف والتي تؤكد أن الوصول إلى أرشيفات أمنية يفترض تحقيق التوازن بين حماية حياة المواطنين الخاصة والمسؤولية وضمان نوع من الشفافية فيما يتعلق بالشؤون العامة، في المقابل فإنه من الضروري الحفاظ على أكبر عدد ممكن من الأرشيفات وأنه سيكون هناك وقت كافٍ ليقرر المجتمع لاحقاً كيفية استخدام هذه الأرشيفات⁽⁹³⁾:

البلد	آلية التعاطي مع ملف المعلومات الأمنية
ألمانيا	بفضل التحرك المباشر للجان المواطنين الألمان المشكلة إبان انهيار جدار برلين في 1989 وبفعل ضغطهم على الحكومة تم المحافظة على ملفات جهاز أمن الدولة (stasi) واعتماد قانون يقر النفاذ إلى هذه الملفات عام 1991
بولونيا	لم يتدخل البرلمان لتنظيم عملية النفاذ إلى الملفات إلا بعد إصدار لوائح العملاء المحتملين للأجهزة السرية من قبل وسائل الإعلام وما لحقتها من شائعات وابتزازات. حيث أصدرت شرع ينظم ذلك ويتيح استخدام الملفات لتوفير المعلومات وإجراءات التطهير (إعلام المواطنين عن المرشحين للمناصب العامة)
رومانيا	كان لا بد من الانتظار 16 عاماً بعد الثورة. ففي عام 2005 أقر قانون ينظم مسألة الأرشيفات وتجدر الإشارة أن هذا القانون لا يطبق على أعضاء البرلمان والموظفين رفيعي المستوى.
المكسيك	أعطى الرئيس بنفسه أمر فتح أرشيفات الشرطة السياسية التي هي الآن تحت إدارة وإشراف الأرشيف الوطني. وقد أدى إجراء الرئيس هذا إلى غياب النقاش العام حول كيفية إدارة الأرشيفات وبالتالي عدم وجود قانون ينظم ذلك.
البرازيل	في عام 2010 أعلنت محكمة البلدان الأميركية لحقوق الإنسان حق ضحايا المجازر في اكتشاف حقيقة الظروف التي أدت إلى حدوث هذه الانتهاكات وأعلنت أن الدولة لا يمكن أن تختبئ وراء غياب مفترض للمعلومات وعليها أن تثبت أنها لا تمتلك المعلومات اللازمة وأن تحاول إعادة بناء المعلومات.

(93) المرجع نفسه ص 8 - 11.

أما فيما يتعلق بإجراءات جبر الضرر فترمي عملية إصلاح القطاع الأمني في الشق المتعلق بكشف تورط كبار المسؤولين الأمنيين وإحالتهم إلى القضاء وإنزال العقاب اللازم بحقهم - ضمن إجراءات المساءلة الجنائية - إلى تطمين الضحايا وجبر كسرهم معنوياً وترميم الشرخ الحاصل بين الدولة والمجتمع بنتيجة الجرائم السابقة، كما تسهم تقارير لجان الحقيقة المعتمدة على الأرشيف الأمني والسجلات المدنية والعقارية في كشف حسابات المسؤولين الأمنيين البنكية وسجلات أملاكهم، الأمر الذي يمكن القضاء من الحجر علماً وتوظيفها في تعويض الضحايا، فيما يمكن للدولة والمجتمع - كل حسب دوره - من التوجه نحو تطوير آليات تخليد الذكرى من خلال تحويل المراكز الأمنية والسجون إلى متاحف، أو تحويل مقرات عمل الجهاز القضائي خلال مرحلة المساءلة الجنائية إلى مركز تعليمي لتدريب كوادر الأجهزة الأمنية الجدد أو كلية للحقوق، وذلك بهدف تذكير الطبقة الجديدة من مسؤولي الأجهزة الأمنية بمصير المتورطين من المسؤولين الأمنيين السابقين كما حدث في سيراليون⁽⁹⁴⁾.

المطلب الرابع: استحقاقات العدالة الانتقالية بالنسبة لإصلاح المؤسسات الأمنية

يقود تطبيق منظومة العدالة الانتقالية في مجتمعات ما بعد الصراع، إلى نشوء وعي جمعي بأهداف العدالة الانتقالية ورغبة في ملازمتها لحركة البناء الجديد في الدولة الجديدة والمجتمع، ولترجع هدف إصلاح المؤسسات الأمنية على رأس أهداف العدالة الانتقالية، فإن الانتقال إلى المراحل التالية من الإصلاح المؤسسي ضمن المؤسسات الأخرى والتوجه بعد ذلك لتحقيق أهداف العدالة الانتقالية الأخرى، يستوجب تحقيق المؤسسات الأمنية الناشئة أو الخاضعة لعملية تغيير بنيوي ووظيفي لمعايير أساسية تنعكس على جودة تحقيق عملية العدالة الانتقالية لأهدافها بشكل كامل، وتشكل بحد ذاتها استحقاقات، على المؤسسة الأمنية القيام بها بهدف القطع مع إرث الماضي وبناء مؤسسة أمنية وطنية متماسكة تجعل من حماية الوطن والمواطن هدفها الوحيد. ويمكن عرض أهم المعايير من الناحية الوظيفية ومن الناحية البنيوية:

أولاً: من الناحية البنيوية

- تماسك المؤسسة الأمنية، من حيث إعادة هيكلتها التنظيمية وأنظمتها الداخلية التي تقرها الحكومة الجديدة، والتي تحدد صلاحيتها بدقة من خلال القانون وتنظم علاقتها بمؤسسات الدولة الأخرى وبالمجتمع؛
- خضوع المؤسسة الأمنية لسلطة القضاء ومساءلته، بما يضمن عدم تجاوز هذه المؤسسة لحقوق الإنسان، وعدم توظيف إمكانيتها لخدمة مصالح الطبقة السياسية؛

(94) اتصال للباحث مع خبراء في المركز السوري للعدالة والمساءلة.

- انضواء المؤسسة الأمنية ضمن آليات إدارة الإنفاق التي تنظم عمل المؤسسات الحكومية الأخرى⁽⁹⁵⁾؛
- دعم الهيكلية الأمنية بكوادر متخصصة أكاديمياً بالمجال الأمني، واعتماد التوظيف في المؤسسات الأمنية على أساس الكفاءة والمهنية، وليس وفق الانتماء الطائفي أو الإثني أو العرقي أو بحسب التوجه السياسي أو المحسوبية؛
- حيابة المؤسسات الأمنية على مديريات تدريب متخصصة، في مجال حقوق الإنسان، والقوانين الوطنية، والقانون الدولي الإنساني، ولديها القدرة الكافية على تعزيز الانتماء الوطني لدى العناصر واحترام المواطن وتطبيق القوانين، بما يضمن استعادة الثقة المجتمعية برجال الأمن⁽⁹⁶⁾؛
- استجابة المؤسسة الأمنية للمساءلة أمام السلطة التشريعية والهيئات التمثيلية المحلية والمجتمع المدني، من خلال قنوات يحددها القانون؛
- تأسيس عملية الإصلاح البنوي في ضوء عملية حوار مجتمعي شاملة وانطلاقاً من مستوى المحليات.

ثانياً: على المستوى الوظيفي

- اقتصار أدوار المؤسسة الأمنية على تحقيق الأمن للمواطنين وحماية المصالح الوطنية العليا وما يندرج تحت هذين العنوانين من عناوين تفصيلية (الحماية ضد العدوان الخارجي- الحفاظ على القانون والنظام-القدرة على مقاومة التهديدات الداخلية للنظام الدستوري- القدرة على المشاركة في الدفاع الإقليمي- حماية الحدود والمياه الوطنية-القدرة على استخدام قوات الأمن لتعزيز أهداف السياسة الخارجية، وتتضمن المشاركة في عمليات السلام)⁽⁹⁷⁾؛
- تحديد المهام الأمنية الداخلية والخارجية والتميز بينهما، ويتطلب هذا جهداً على المستوى البنوي أيضاً؛
- القطيعة الكاملة مع الإرث السيء للمؤسسة الأمنية، واعتماد أساليب عمل تمنع من العودة إلى استخدام الأساليب السابقة من تعذيب وتغيب قسري واعتقال خارج إطار القضاء، من

(95) نيكول بول: "الحكم الديمقراطي في قطاع الأمن"، من ورقة مقدمة إلى ورشة عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول "التعلم من التجربة من أجل أفغانستان"، تاريخ 5/2/2002، ص5، مادة غير منشورة.

(96) الأمين العام للأمم المتحدة: "نهج الأمم المتحدة بشأن العدالة الانتقالية"، الأمم المتحدة، مجلس الأمن، آذار 2010، رقم 12-38576، ص13، الرابط الإلكتروني: <https://goo.gl/XzM2hW>.

(97) نيكول بول: "الحكم الديمقراطي في قطاع الأمن"، من ورقة مقدمة إلى ورشة عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول "التعلم من التجربة من أجل أفغانستان"، مصدر سابق.

خلال تطبيق منهجية الحفاظ على الذاكرة الوطنية؛

- المساهمة في توطين مبدأ الدولة من خلال العمل على استعادة ثقة المجتمع بمؤسسات الدولة والتي عملت الأجهزة الأمنية السابقة على تبديدها؛
- تطبيق مبادئ الشفافية في الإجراءات الأمنية؛
- مساهمة الأجهزة الأمنية في جهود جبر الضرر المعنوي من خلال رد الاعتبار لضحايا المؤسسات الأمنية السابقة؛
- تأسيس عملية الإصلاح الوظيفي أيضاً في ضوء عملية حوار مجتمعي شاملة وانطلاقاً من مستوى المحليات.

الواقع الأمني في سورية واختبار الحوكمة الأمنية

الفصل الثاني

"يستعرض هذا الفصل الواقع الأمني المتشكل في المناطق السورية كافة والتي يتقاسم فيها السيطرة كلٌّ من النظام والمعارضة والإدارة الذاتية، مبيناً البيئة والبنية الأمنية الراهنة وأبرز مراكز القوة فيها، مختبراً كفاءتها وقدرتها على تحقيق الوظائف الأمنية، ليصار بعدها لاستخلاص مقارنة تحوكم العمل الأمني بين هذه البنى، مقارنة يختبر فيها كلٌّ من أطروحتي المركزية واللامركزية، وفق معايير لا تتعارض مع الغايات الأمنية الوطنية وضرورات الانطلاق من رؤية أمنية شاملة، ولا تتجاوز الواقع الراهن بما يؤسس لحالة استقرار تتطلبها مناطق النزاع كافة".

المبحث الأول: الواقع الأمني في مناطق سيطرة النظام السياسية

يفرض السياق التاريخي للحركية الأمنية المتبعة من قبل النظام، ضرورة إلقاء نظرة تاريخية سريعة على واقع الأمن قبل الحراك الثوري قبل التعرض لهذا الواقع بعده، والوقوف على أبرز التغييرات والتحويلات التي طرأت على بنى ووظائف الأجهزة الامنية، إذ سيتيح لنا قياس واختبار قدرة هذه الأجهزة على تحقيق الاستقرار المحلي أو الإقليمي، ومواجهة التهديدات الأمنية العديدة.

المطلب الأول: الواقع الأمني في المجتمع السوري قبل الحراك الثوري

تحيلنا قراءة التاريخ السوري الحديث إلى ضرورة إلقاء الضوء على الدور المحوري الذي لعبته المؤسسات الأمنية والعسكرية في إدارة المجتمع والدولة السورية منذ فترة الانقلابات العسكرية ومروراً بقيام الوحدة السورية - المصرية وأفولها في أيلول 1961، ووصولاً إلى انقلاب البعث في آذار 1963 وما تبعه لاحقاً من إحكام الأسد الأب السيطرة على الحكم في 1971، حيث استُخدمت المؤسسة الأمنية في الصراع على الحكم من جهة وإخضاع قوى المجتمع المعارضة للسلطة الحاكمة من جهة أخرى، لتتطور مهامها الوظيفية في عهد الأسد الأب وتشمل⁽⁹⁸⁾:

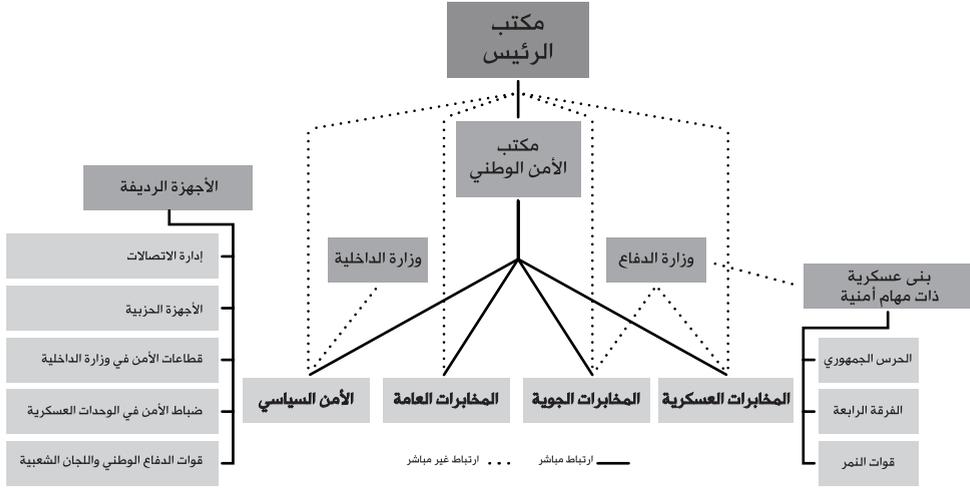
1. أداء مهام وظيفية نيابةً عن شبكات الأمن الدولية، من خلال مراقبة واختراق المجتمع والحركات الاجتماعية والسياسية في سورية وفي دول الإقليم، وتحويل هذه الخدمات إلى أداة لنيل الشرعية الخارجية باعتبار النظام ركناً في توازن الاستقرار والضغط الذي تتوخاه الأجهزة الأمنية الدولية في علاقتها مع أنظمة المنطقة؛
2. التدخل في الأزمات الإقليمية والمسائل الأمنية والعسكرية الداخلية لدول الجوار كأداة لضبط العلاقة معها.

استغلت المؤسسة الأمنية الموارد والغطاء السياسي والقانوني الذي مُنح لها لإنجاز مهامها الوظيفية، أما أدواتها فكانت الاعتماد على شبكات رسمية "إدارات الأمن الأربعة التي يشرف عليها مكتب الأمن الوطني"⁽⁹⁹⁾ وأخرى غير رسمية "شبكات المخبرين"، انظر الشكل أدناه:

(98) رستم محمود، الأسدية، مركز دراسات الجمهورية، تاريخ 2016-3-29، رابط إلكتروني <https://goo.gl/y3if5v>

(99) للمزيد حول الأجهزة الأمنية السورية مراجعة، أ. معن طلاع، الأجهزة الأمنية السورية وضرورات التغيير البنوي والوظيفي، مركز عمران للدراسات

الاستراتيجية، تاريخ 2016-7-14، رابط إلكتروني <https://goo.gl/HmNjzA>



إذ تمكنت المؤسسة الأمنية بحكم ما سبق من التوغل في المجتمع والتحكم في تفاصيل الحياة العامة للسكان، ومن صور هذا التدخل اشتراطها ما يعرف بالدراسات والموافقات الأمنية على عدد من الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية⁽¹⁰⁰⁾. وبالنظر إلى النتائج التي أحدثها هذا التوغل فيمكن سميها بالكارثية نظراً للضرر الذي أحدثته في منظومة المجتمع ومؤسسات الدولة والذي تجلت مظاهره في:

1. تكريس ثقافة الولاء وتزايد مظاهر الفساد في مؤسسات الدولة على اعتبار أن الحصول على الوظيفة والترقي لا يرتبط بمعايير الخبرة والكفاءة المهنية بقدر ما هو رهن لما تقرره المؤسسة الأمنية وفق اعتبارات الولاء والمحسوبيات والفئوية.
 2. ضعف حركة النشاط الاقتصادي نتيجة غياب البيئة التنافسية ووجود جماعات احتكارية مافوية.
 3. تشكل شبكات مصالح مادية مع قوى محلية كالوجهاء والعشائر ورجال الدين أعاقت تلبية مطالب المجتمعات المحلية.
 4. شيوع ثقافة الخوف من السلطة والتملق لها، لتتشكل في سورية جمهورية الخوف⁽¹⁰¹⁾.
- تراخت القبضة الأمنية مع مجيء الأسد الابن ضمن وعود الإصلاح والتحديث التي أطلقها، ولكن

(100) نجاتي طيارة، الدولة الأمنية إلى متى؟، موقع مقاربات، رابط إلكتروني <https://goo.gl/dD3Fet>

(101) سورية، جمهورية الخوف، جريدة الشرق الأوسط، تاريخ 28-9-2012، رابط إلكتروني <https://goo.gl/ZG9hOh>

سرعان ما عادت لسالف عهدها بضغط من الحرس القديم لمواجهة الضغوط الخارجية التي تكثفت مع الاحتلال الأمريكي للعراق، وفي حين كان النظام يفاخر بقدرة مؤسساته على حفظ الأمن والاستقرار وسط بيئة مضطربة أمنياً، إلا أن استعراض الوقائع يدل على حالة استقرار هشة فُرضت بالترهيب والعنف، ومن مؤشرات ذلك:

1. مجموعة الحوادث الأمنية والاحتكاكات الاجتماعية التي شهدتها سورية ومن أبرزها: المواجهات بين دروز السويداء والبدو في عام 2000⁽¹⁰²⁾، أحداث القامشلي في 2004⁽¹⁰³⁾، المواجهات المتكررة بين قوات الأمن والسكان على خلفية إزالة العشوائيات في محيط العاصمة دمشق⁽¹⁰⁴⁾، التفجيرات التي شهدتها سورية والتي وُجّهت فيها الاتهامات إلى التنظيمات المتطرفة⁽¹⁰⁵⁾.
2. تزايد حدة السخط الشعبي الناجم عن تراجع مستوى الخدمات وانتشار الفساد والمحسوبيات وغياب التوزيع العادل للثروة وارتفاع معدلات الفقر والبطالة، في ظل محاباة النمو الاقتصادي للأغنياء والمنتفعين على حساب الفقراء، إضافة إلى ضعف المشاركة في صنع القرار السياسي عبر عملية سياسية مفتوحة وشفافة⁽¹⁰⁶⁾:

وعلى الرغم من قدرة الأجهزة الأمنية في سورية قبل اندلاع الثورة السورية في آذار 2011 على فرض واقع أمني مستقر شكلاً إلا أن هذا ما كان ليتم دون أمرين مهمين، الأول: تماهي الفلسفة الأمنية الحاكمة مع معادلات أمن المنطقة التي يشكل فيها مبدأ "أمن إسرائيل" العنصر الأكثر رسوخاً في هذه المعادلة، وسياسة "تنفيذ مهام أمن إقليمية" وهي السياسة التي تضمن تعامل المجتمع الدولي والإقليمي مع هذه الأجهزة وتجاوز أسئلة الشرعية، لا سيما فيما يتعلق بملف الإرهاب والتحكم به بحكم الخبرة المتراكمة لدى هذه الأجهزة في توظيفه واختراقه، والأمر الثاني مرتبط بمدى تعمق حالة الخوف في المجتمع السوري الذي أضى يتعايش مع المحددات التي تفرضها هذه الأجهزة كافة، التي كان ارتباط وظائفها متنسق مع حماية أمن النظام على حساب أمن المجتمع. وقبل الدخول في تفاصيل المشهد الأمني الراهن المتشكل في مناطق سيطرة النظام لا بد من استعراض مجموعة من سمات العمل الأمني قبل الثورة، إذ ستشكل هذه السمات منطلقاً وطنياً ثابتاً لضرورة بدء عملية التغيير، كمستويات الخلل الوظيفي، ومسبباته ونتائجه على المستوى الوطني، وفشلها في اختبارات الواقع الذي فرضتها الثورة السورية.

(102) تجدد الصدامات بين البدو والدروز في السويداء، موقع الجزيرة، التاريخ، 2000-11-18، رابط إلكتروني <https://goo.gl/dK7DW6>

(103) أحداث القامشلي تحرك ورقة الأكراد بوجه سورية، موقع العربية، التاريخ، 2004-3-18، رابط إلكتروني <https://goo.gl/kjh6o6>

(104) شعبان عبود، قنابل موقوتة حول دمشق تحتاج "جراحات" عاجلة، شبكة فولتير، تاريخ، 2006-4-15، رابط إلكتروني

<https://goo.gl/S08XEq>

(105) سورية: تفجير دمشق نفذته انتحاري له علاقة بتنظيم إرهابي تكفيري، موقع العربية، تاريخ، 2008-9-29، رابط إلكتروني <https://goo.gl/tAl0vL>

(106) للمزيد حول الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية للأزمة السورية مراجعة، الأزمة السورية: الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية، المركز السوري

ليحوث السياسات، كانون الثاني 2013، رابط إلكتروني <https://goo.gl/2lBNRD>

أولاً: مستويات الخلل الوظيفي: إذ تراكمت تجاوزات الأجهزة الأمنية في سورية وعلى المستويات كافة، الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، حتى أنها غدت نسقاً عاماً ونهجاً مألوفاً ومميزاً لكل العناصر والمؤسسات الأمنية، شكلت بمجموعها مناخاً عزز من ثقافة الإلغاء والفساد في المجتمع، فبالإضافة إلى تطييف البنية الأمنية؛ تعمد اللاتنسيق البيئي؛ استغلال السلطة؛ وتفضي الفساد، ويمكن ذكر بعض ملامح ذلك المناخ:

- العمل بلا خطة: إذ اتسمت معايير العمل الأمني بأنها سائلة غير مضبوطة بنسق قانوني بل تتجاوز المنظومة القانونية والدستورية وحتى المالية، ولا يلحظ وفق تتبع أداؤها ومهامها وجود خطة استراتيجية، فلا تخطيط يستند لتقدير حقيقي لحجم القوة وإنما الاكتفاء بتضخيم مهام ومسؤوليات هذه المؤسسات، ولا توجد دراسة موضوعية للاحتياجات وهو ما حوّل هذه الفروع إلى خزان بطالة مقنعة، تغيب عنه البرامج كافة، التي تسهم في رفع كفاءة الموارد البشرية على مستوى علوم الأمن وآلياته وأساليبه الحديثة، أو على مستوى رفع منسوب الثقافة أو الإمام بالمنظومة القانونية، أو على صعيد بناء علاقة متوازنة مع القطاع الأمني وغيرها.

- تقنين القهر والانتهاك: وذلك بحكم حركية هذه الأجهزة خلال عقود حكم "حافظ الأسد" و"بشار الأسد"، إذ تم إعطاء الأجهزة الأمنية صلاحية مفتوحة للاعتقال والتفتيش والتحرير والاستجواب والحجز ومراقبة الاتصالات والتوقيف العرفي لأي مواطن دون الرجوع إلى السلطة القضائية. كما عملت على حرمان المواطنين من ممارسة حقوقهم في الطلب من القضاء البت بشرعية توقيف أي شخص، وحجب حق الدفاع عن المعتقل أو توكيل محام خلال فترة توقيف المعتقل لدى الأجهزة الأمنية، بالإضافة إلى منع ذوي المعتقل من معرفة مصيره أو التهم الموجهة إليه وعدم إمكانية زيارته أو حتى معرفة مكان توقيفه. ناهيك عن غياب الرقابة الفعالة على عمل المسؤولين الأمنيين مما يؤدي إلى تجاوزات أدت في كثير من الأحيان إلى وفاة آلاف من المعتقلين، وتسببت في حالات اغتصاب وقتل بشكل سري دون التحقيق في أسباب هذه الحوادث.

ثانياً: أسباب ومكان الخلل على المستوى الوطني، إذ كانت الأجهزة الأمنية السورية من أهم أدوات ترسيخ أسس حكم النظام إذ تتدخل في مناحي الحياة كافة: الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والدينية، وتبنت فلسفة عمل وعقيدة أمنية تراعي شروط الحاكم أكثر من المحكوم. يمكن تحديد مكنم الخلل والانحراف في عمل هذه الأجهزة بأمرين: الأول البنية الأمنية المتشعبة التي ساهمت في تطويق الحركة المجتمعية وحدت من إمكانية تقدمها وتطورها، والأمر الثاني مرتبط بالتدخل الشديد في مهام الأجهزة الأمنية الذي وصل في كثير من الأحيان إلى حد التضارب في السلوكيات والقرارات، الأمر الذي أفرز فيها فساداً مستشرياً وتضخماً كبيراً لملك الأمن في

سورية وخاصة في جهاز الأمن العسكري بما لا يتناسب مع حجم المهام الموكلة إليه أساساً. راكم هذا الفشل والخلل المستمر عوامل السخط الذي يحمله المواطن السوري تجاه الأجهزة الأمنية، ومع هذا التراكم وطبيعة التحولات التي تشهدها البنية السورية تعمقت القناعة المجتمعية بالحاجة إلى التغيير الجذري لعمل وفلسفة وأدوات هذه الأجهزة

المطلب الثاني: الواقع الأمني بعد الحراك الثوري

وفقاً للأرضية أعلاه وفي ظل غياب إرادة سياسية جدية للشروع في حل وطني لمعالجة الأزمات المستعصية والتي لم يعد ينفع معها الحلول المؤقتة والأمنية، جاء الحراك الثوري ليعبر عن رغبة أصيلة في إقامة جمهورية نالته والانتقال بسورية من عهد الشرعية الثورية بمختلف أشكالها إلى الشرعية الدستورية القائمة على الحكم المدني الديمقراطي⁽¹⁰⁷⁾.

وفي هذا السياق فإنه يجدر الذكر إلى أن هذه الأجهزة فشلت في "اختبارات الواقع"، فرغم الانتشار الأمني والعسكري الأفقي والممتد بشكل رئيسي في داخل البنية المحلية، وطبيعة النهج العنفي المتبع من قبل هذه الأجهزة، إلا أن الثورة السورية كشفت حقائق عدة تُشكل مؤشرات فشل في الأداء الأمني وفقاً لوظيفتها القائمة، وتتمثل هذه المؤشرات في:

1. **عدم التنبؤ بإرهاصات الحراك**، إذ تدل السردية الرسمية لأسباب الحراك - التي استندت في بعض أجزائها غير السياسية إلى تقارير الأمن التي أعدت لتدارس الأسباب- على أنها قامت لتحقيق مطالب خدمية فقط، وصدرت "مؤشرات" وهمية تُعزز نظرية المندسين الذين يعملون على تهديد الأمن العام" وهذا يكشف بصورة معمقة عن واقع العجز المهني وضعف أدوات التقييم للواقع الاجتماعي.
2. **المساهمة في تعزيز التفسخ وتدحرج الصراع**، وعلى الرغم من أن تبني هذه الأجهزة لسياستين جعلها تساهم قصداً في انتقال الصراع لمستويات عابرة لأسباب الصراع الرئيسية إلا أنها كشفت بالوقت ذاته مدى الإرهاب الذي تتمتع به هذه الأجهزة وهو ما يجعلها عنصراً مخرلاً للاستقرار في سورية، ف"عملية (صنع العدو)" وفق (نظرية غوبلز)⁽¹⁰⁸⁾ من الأيام الأولى دلت على عدم وجود أي تطور في عقلية التعاطي مع الشأن العام، وعلى تماهيا مع غايات النظام السياسية على حساب وحدة البنية المحلية عبر تصدير تهم الطائفية والإرهاب على جموع المتظاهرين، وتخويف الأقليات من خلال الترويج لسردية إسلامية الثورة التي ستقضي على الأقليات مستغلة ومسهلة لبروز بعض التيارات الراديكالية المخترقة.

ومن الجدير بالذكر في هذا السياق أيضاً أن الدولة السورية لا تملك قطاعاً أمنياً ابتداءً حتى

(107) سورية. الطريق إلى الثقب الأسود، مدونة سمير التقي، تاريخ 2013-3-21، رابط إلكتروني <https://goo.gl/ZexlO2>
(108) نظرية غوبلز (وزير الدعاية الألماني إبان حكم هتلر) في السيطرة على العقول وفق نظرية التآطير والتي أصبحت وسيلة مهمة في تمرير السياسات فيما بعد.

يستوجب الإصلاح، فصنوف العمل الأمني في سورية تقع على مستويين: الأول: أذرع تحكّم وضبط، فالمخابرات الجوية والعسكرية تتبعان إدارياً لوزارة الدفاع لكن عملهما مطلق الصلاحية على وحدات الجيش والقوات المسلحة والحياة المدنية، والمخابرات العامة تتبع لرئاسة الجمهورية كما هي ذراع تحكّم مشترك لمكتب الأمن الوطني (أو القومي سابقاً) وللحزب الحاكم (حزب البعث العربي الاشتراكي)، وشعبة الأمن السياسي تتبع إدارياً لوزارة الداخلية، والثاني: بنى عسكرية أمنية (الحرس الجمهوري والفرقة الرابعة، ومؤخراً قوات النمر) ويقع على عاتقها هندسة العملية الأمنية وضبط علاقاتها وقواعدها الناظمة، وضمان أمن النظام والقيام بالإجراءات والعمليات كافة، داخل المجتمع في حال بروز أية مؤشرات مهددة لهذا الأمن، وبالتالي تعمل جميع هذه الأجهزة مجتمعة ومنفردة لحماية النظام وتعتبر أذرع له لتحقيق استمراريته.⁽¹⁰⁹⁾

ومن أهم الفاعلين في المجال الأمني في سورية ما يعرف باسم اللجان الأمنية والتي تم إحداثها في المحافظات وبشكل مصغر في كل منطقة ضمن المحافظة منذ تولّى حافظ الأسد الحكم حيث تتولّى هذه اللجان الأمنية مناقشة الوضع الأمني في المحافظة أو المنطقة بشكل عام ومعالجة كل ما هو طارئ من حالات أمنية وحتى الإدارية والاجتماعية والاحتفالات والمسيرات وكيفية المحافظة على أمن الانتخابات بمختلف أنواعها وما يرد من تعليمات وأوامر من مكتب الأمن الوطني وتنفيذ ما يرد أحياناً من طلبات من الأجهزة الأمنية المركزية بدمشق التي تتطلب العمل المشترك بين كل الأجهزة الأمنية فيتم عرضها على اللجنة الأمنية على مستوى المحافظة لتقاسم العمل بخصوصها وكانت هذه الاجتماعات تعقد كل شهر أو كل 15 يوماً حسب المحافظة والأمر الطارئة. للمزيد انظر الملحق رقم(1).

المطلب الثالث: مراكز القوة داخل الأجهزة الأمنية ومدى تأثيرها بالحراك الثوري

على الرغم من تلمس مؤشرات التنافسية بين الفروع على مستوى قيادات هذه الأجهزة، أو معطيات اللاتنسيق البيبي المقصود، إلا أن من أهم سمات العمل الأمني الرسمي هو التداخل والتكامل ما بين الفروع المركزية بدمشق وفروع المحافظات وحتى الأقسام ضمن الفرع الواحد، وذلك عائد لأسباب إدارية وطبيعة الوظائف المختلفة المنوطة بكل فرع وقسم، وهذا - نظرياً - يصعب التمييز بين هذه الفروع والأقسام إذ إنه وفي سياق إتمام العملية الأمنية لا يمكن لأي فرع أو قسم ضمن الجهاز الواحد أن يحقق النتائج المرجوة منه بمفرده، فعلى سبيل المثال لا يمكن لفرع التحقيق المركزي في الأجهزة الأمنية كافة (العسكرية أو الجوية أو المخابرات العامة أو الأمن السياسي) أو أقسام التحقيق في فروع المحافظات إتمام مهامه إذا لم تقدّم له إحاطة ودراسة

(109) معن طلاع: الأجهزة الأمنية السورية وضرورة التغيير الأمني مرجع سابق.

أمنية حول "القضية" من باقي الفروع المركزية وأحياناً فروع المحافظات وحتى في بعض الحالات الجهات الأمنية الأخرى، إذ تشكل هذه الجهود مجتمعة عناصر "نجاح" العملية الأمنية حيث يتدخل في هذا العمل فرع المعلومات وفرع النظم المعلوماتية وفرع الأحزاب والفرع الفني ومراقبة الاتصالات وفرع الأمن الاقتصادي وحتى فرع الدوريات أو المداهمة وفرع الشؤون الإدارية، وما يزيد هذه العملية "قوة" أنها لا تتم عن طريق المراسلات الإلكترونية بل بالبريد السري مهما كان موضوعها.

عموماً يبرز دور فرع المعلومات والنظم المعلوماتية في جميع الجهات الأمنية كونه بنك المعلومات الذي يتضمن المعلومات كافة، عن المواطنين السوريين والأحزاب والهيئات والقطاعات الاقتصادية الخاصة والعامة... الخ، كما تعد معلوماتها "مستنداً عالي الموثوقية" و"أساسياً" في تقييم القضية الأمنية واتخاذ القرار فيها، كما تعتبر المعلومات المحفوظة لدى فرع المعلومات دائمة ولا تنتهي بالتقادم الزمني أو بوفاة صاحبها بل تنسحب على عائلته أو أصوله وفروعه وما سبق ذكره فيما يتعلق بتداخل وتشابك العمل الأمني ينطبق على الأقسام ضمن الفرع الواحد.

عملياً، يمكن تحديد الفروع والأجهزة الأكثر قوة وأهمية وفقاً لمعايير عدة: شخصية رئيس الفرع، طبيعة الوظيفة الأمنية وحساسيتها، المجال الجغرافي والقطاعي الذي يغطيه هذا الجهاز أو الفرع، السمعة الشعبية المتأتية من حجم الانتهاكات الممارسة، وعليه بالإضافة إلى أثر بعض الشخصيات القيادية تبرز الأجهزة والفروع والأقسام الأكثر قوة كما هو موضح بالآتي:

- شعبة المخابرات العسكرية: يعتبر الفرع (248) وهو الفرع المركزي للتحقيق في شعبة المخابرات العسكرية من أكثر الفروع أهمية وحساسية وكذلك الأمر بالنسبة لفرع فلسطين (235) وسرية المداهمة (215)، وأما على مستوى المحافظات بما يتعلق بفروع الأمن العسكري فيعتبر فرع المنطقة والمخوّل بالعمل بدمشق وريفها وفرع حلب من الفروع ذات الحساسية الخاصة وغالباً ما يتولى رئاسة هذه الفروع أشخاص مقربين من النظام ومن أبناء الطائفة العلوية والمشهود لهم بالقوة المفرطة والبطش، وتعتبر هذه الفروع مصدر الثراء الفاحش بلا سبب بالنسبة لرئيس الفرع وضباطه وعناصره وذلك لاعتمادهم على البطش والسمعة السيئة التي لحقت بهم طيلة حكم آل الأسد.
- إدارة المخابرات العامة: فعلى مستوى الفروع المركزية يمكننا أن نعدّ فرع التحقيق (285) وفرع مكافحة الإرهاب والفرع الداخلي (251) المخوّل بالصلاحيات بدمشق وريفها وفرع التجسس (300) والفرع الخارجي (279) من أهم الفروع حساسية. أما على مستوى المحافظات فالأمر متشابه مع شعبة المخابرات العسكرية فيعتبر الفرع الداخلي (251) وفرع حلب من الفروع المهمة وتأتي أهمية باقي الفروع الأخرى بالترتيب حسب طبيعة سكان المحافظات وانتمائهم

الطائفي ومدى ولائهم للنظام الحاكم ومدى النشاط الاقتصادي في هذه المحافظات والذي يحقق الأموال الطائلة لرئيس الفرع وضباطه وعناصره.

- شعبة الأمن السياسي: يمكن القياس على إدارة المخابرات في شعبة الأمن السياسي، حيث يعتبر فرع التحقيق المركزي وفرع أمن الشرطة المسؤول عن وزارة الداخلية بما فيها من ضباط وصف ضباط وأفراد، وفرع دمشق-ريف دمشق-حلب من الفروع ذات الحساسية الخاصة والتي يتولى رئاستها دائماً ضباط من الطائفة العلوية.
- إدارة المخابرات الجوية: تعتبر جميع فروعها ذات حساسية خاصة ومهمة بالنسبة للنظام الحاكم كونها الأكثر قياماً بمهام خاصة وسرية لصالح النظام.

وبالنسبة لحساسية بعض المفاصل الرئيسية ضمن الفرع الواحد بالمحافظات والتي تقسم عادة إلى أقسام حيث يأتي بالدرجة الأولى قسم التحقيق وأمن الشرطة والأمن الاقتصادي وقسم الأحزاب والهيئات الدينية ذلك في فروع شعبة الأمن السياسي أما بالنسبة لباقي الفروع الأمنية في الأجهزة الأخرى فيأتي قسم التحقيق وقسم مكافحة الإرهاب والأمن الاقتصادي وأقسام المداهمة بالإضافة إلى المفاصل الأمنية في المناطق الحدودية والأقسام في المناطق الحيوية التجارية والاقتصادية والزراعية الهامة.

وتبرز القرارات والأوامر الإدارية المتعلقة بنظام العمل الأمني كأحد أهم العناصر التي أكسبت الأجهزة الأمنية في سورية "قوة"، إذ إن هناك نوعين من القرارات والأوامر الإدارية التي تعزز قوة الجهاز وهي:

أولاً: الأوامر والقرارات الصادرة من الجهات الأعلى، الإنفاق المالي المفتوح وغير المقنون، والتأكيد على علاقة الأجهزة الأمنية كافة بالجيش؛ حجم التسليح؛ انتفاء الرقابة القضائية على الأجهزة الأمنية وعدم تمكن الدوائر القضائية من ممارسة دورها القضائي اتجاه منتسبي الأجهزة الأمنية في حال قيامهم بارتكاب جرائم أثناء ممارستهم لعملهم حسب ما هو معمول به في إدارة المخابرات العامة وشعبة المخابرات العسكرية وإدارة المخابرات الجوية حيث إنّ الدعوى العامة من قبل النيابة العامة على منتسبي هذه الأجهزة لا تقام على منتسبي هذه الأجهزة في الجرائم التي يرتكبونها أثناء ممارسة عملهم إلا بموافقة رئيس الجهاز.

ثانياً: الأوامر والقرارات الصادرة ضمن جهاز الأمن، أولوية التعاطي مع ملف الإرهاب كتوظيف أو اختراق أو مكافحة، وهذا شملت هذه الأولوية النشاطات الدينية كافة، وهذا ما تقوم به إدارة المخابرات الجوية وشعبة المخابرات العسكرية ولكن بشكل غير مقنون وبأدوات عنفية فقط، وتكريس التدخل في عمل القطاع العام عبر مدخل معالجة أمور الخلل الاقتصادي في وزارات ومؤسسات الدولة والمؤسسات الخاصة؛ الاهتمام المستمر بضرورة متابعة الأجهزة الأمنية

لتفاصيل الحياة اليومية كافة: الاختراق الأمني لجميع الأحزاب والهيئات السياسية داخل البلاد وخارجها من خلال توظيف عملاء، وهنا تأتي في الأهمية إدارة المخبرات العامة وشعبة الأمن السياسي.

المطلب الرابع: تحولات البنية الأمنية وأبرز الفاعلين الجدد

طرأت تحولات مهمة على طبيعة المهام التي يقوم بها الجهاز الأمني بعدما تسلّمت المؤسسة العسكرية مهمة تحجيم الحراك الثوري والصراع المسلح مع فصائل المعارضة، فبعد انطلاق الثورة السورية وقبل تدخّل الجيش كلّفت الأجهزة الأمنية مع الشرطة بقمع ومنع المظاهرات في المحافظات والمناطق الثائرة وجمع المعلومات عن المتظاهرين وأسمائهم وأعمالهم وتمويلهم وإلقاء القبض على المتواجدين بالقطر ومتابعة المتواجدين خارج القطر ومخاطبة الجهات المعنية لفصل وإنهاء خدمة الموظفين المشاركين في المظاهرات وإحصاء أعداد المتظاهرين وإصدار بلاغات التوقيف ومنع المغادرة للمتوارين عن الأنظار وقادتهم، ومع تطوّر الأعمال المسلّحة بدأت الأجهزة الأمنية جمع المعلومات عن فصائل المعارضة المسلحة وقادتها وتعدادها وتسليحها وأماكن انتشارها وتمويلها وطرق إمدادها وكيفية إلقاء القبض عليهم أو قتلهم، إلا أنه وبعد تزايد منسوب الانتشار الأفقي للحراك الثوري وعدم قدرة الأجهزة الأمنية على تحجيمه ولجمه، أوكلت المهمة للجيش وأضحت الأجهزة الأمنية الأربعة جزءاً لا يتجزأ عمّا تقوم به وحدات الجيش "وتابعاً" له من حيث المشاركة في الأعمال القتالية والقواعد العسكرية لقوات النظام والحواجز وحماية مقراتها من عمليات فصائل المعارضة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ساهمت أسباب عدة بزيادة تكثيف العمل الأمني نذكر منها: الاستنفار شبه التام لمنتسبي الأجهزة الأمنية كافة؛ زيادة عدد منتسبي هذه الأجهزة؛ الاعتماد على الشبيحة والمليشيات (لجان شعبية - دفاع وطني - كتائب البعث)؛ زيادة عدد المصادر والمناديب في المجالات كافة؛ ازدياد مستوى التقنيات المعدّة لمراقبة المواطنين والتي زوّدت بها من روسيا وإيران؛ قيام بعض الدول والمليشيات الداعمة للنظام السوري بتزويده بمعلومات عن معارضة الخارج وحتى الداخلية؛

وفي إطار تفكيك البنى الأمنية الراهنة والتي يتعدد فيها الفواعل الأمنيون (محلّيون وأجانب)، فإنه يلحظ عدم تماسك البنية الأمنية في مناطق النظام وعدم خضوعها (إدارياً أو وظيفياً) لقوة أمنية مركزية مضبوطة. إذ تعززت تلك النظرة منذ اللحظة الأولى لتدفق الميليشيات الأجنبية الحليفة للجغرافية السورية من جهة ولقرار تكوين مجموعات عسكرية محلية يشرف عليها كبار رجال النظام من جهة ثانية. حيث إن تراكم الفشل الأمني للأجهزة الرسمية التي لم تستطع مواجهة الامتداد الأفقي للحراك الثوري ساهم في دفع النظام إلى مجموعة إجراءات أكلت سلطته الأمنية المركزية عبر قرار تشكيل الميليشيات المحلية المساندة تحت إشراف أو تنسيق أو قيادة مع جيش النظام السوري أو الفروع الأمنية،

ويمكن بشكل عام أن نستعرض أهم الفاعلين الأمنيين في مناطق النظام (للتوسع راجع الملحق رقم "2")، وفق الآتي:

- قوات الدفاع الوطني: تعتبر "قوات الدفاع الوطني" أكبر مليشيا داعمة للنظام على الإطلاق، وهي تشكلت في صيف عام 2012، وتضم الآن أكثر من مئة ألف متطوع لدعم النظام في مناطق عملهم، وهي مكونة من وحدات على امتداد سورية، تحت إشراف موحد على يد العماد في جيش النظام السوري حواش محمد، بدأت قوات "الدفاع الوطني" على تنظيم وتدريب مئات المتطوعين في اللجان الشعبية، تحت قيادة "قوات الدفاع الوطنية"، تشابه هذه المليشيات شكل مليشيا "الباسيج" التطوعية التابعة للحرس الثوري الإيراني مما يعزز القناعة أن هذه المليشيات تشكلت تحت إشراف قائد فيلق القدس في الحرس الثوري الإيراني، "قاسم سليمان".

- صقور الصحراء: تأسست مليشيا صقور الصحراء على يد محمد جابر، وهو رجل أعمال تربطه صلات وثيقة بالنظام، بأعمار 25 - 40 عاماً، ووصفت بأنها "قوات نخبة". وتعمل "صقور الصحراء" في المناطق الصحراوية، وشاركت في هجوم "القريتين"، وساهموا في استعادة السيطرة على بلدة "كسب" في الساحل السوري. وتتكوّن من عناصر علوية وشيعية وأبناء من عشيرة الشيعيات، حُصّصت مهامها من أجل قتال عناصر "داعش" الذين لم تستطع قوات النظام السوري مواجهتهم. وتضم هذه المليشيات عناصر مدربة، منهم ضباط وعناصر متقاعدون في الجيش ومتطوعون من الشباب السوري، وهي مليشيا مختصة في نصب الكمائن وتنفيذ المهمات الخاصة الصعبة. وأغلب مهام المجموعة حماية منابع النفط والغاز في سورية. كما أنها تقوم بحماية أكبر مخزن للأسلحة في سورية، وهو مخزن مهين.

- مليشيات "البستان" تعمل هذه المليشيات تحت إشراف رامي مخلوف مدير "جمعية البستان للأعمال الخيرية"، وأنشأت لاحقاً فرعاً أمنياً، يجتذب إجمالاً العلويين من مركز الطائفة العلوية في الساحل، وهي تنتسب عملياً وإدارياً لإشراف قطاع الجيش المحلي في مناطق عملها، وتنسق عملياتها مع "الفرقة الثامنة عشرة". أبرز هذه المليشيات هو: "كتائب الجبلوي" في حمص. وعملت في الغوطة، وهي أكثر استقلالية من مليشيات الدفاع الوطني، ومن هذه المليشيات أيضاً "فهود حمص"، التي تشكلت في عام 2013، وامتدت حتى عام 2015، على يد شادي جمعة، المقرب من الضباط "أبو جعفر"، الملقب بالعقرب، ومؤسس "لواء خير"، أحد مليشيات الدفاع الوطني في حمص، وتضم "فهود حمص" تحتها قوات "درع الوطن"، التي تنسق مع مليشيات "ذو الفقار" الشيعية في دمشق.

- مليشيا لواء درع الساحل: فقد أعلن الحرس الجمهوري التابع للنظام السوري عن تشكيل

"لواء درع الساحل" برواتب مجزية لحماية المعقل الرئيسي للنظام وذلك وفق تعميم الحرس الذي ذكر في بيانه استعداداه ضم متطوعين جدداً لتشكيل "لواء درع الساحل"، لمدة سنتين أو عقد دائم برواتب مجزية تصل إلى 40,000 ليرة سورية، وتم تشكيله في مايو 2015، وأوكل قيادته لكل من رامي مخلوف والعميد حسن مصطفى الضابط في الحرس الجمهوري لقوات النظام. والهدف من إنشاء هذا اللواء حماية القرى العلوية الواقعة في المناطق الساحلية، يضم الفارين من الخدمة الإلزامية في جيش النظام، والمتخلفين عن الخدمة الاحتياطية، وأعداداً من الجنائين، موزعين بين قرية صنوبر القريبة من مدينة جبلة، وقرية "صطامو".

- المليشيات السياسية، انبثقت هذه المليشيات عن أحزاب سياسية، وعملت على حشد متطوعيها تحت شعارات "حزبية" أو سياسية، وأبرزها:

- **كتائب البعث**: وتشكلت من المنتسبين لحزب البعث في حلب، على يد القيادي هلال هلال، في صيف عام 2012، بعد أن تمكن الثوار من دخول حلب الشرقية، ثم تشكلت في اللاذقية وطرطوس، وهم يعملون في دمشق.

- **نسر الزوبعة**: يشار إلى "نسر الزوبعة" بالنسبة إلى شعار "الحزب القومي السوري الاجتماعي"، اللبناني، الذي يؤمن بأيدولوجيا "سورية الكبرى"، وهي مختلفة عن أيدولوجيا "حزب البعث" القومية. وشارك ما يقارب 5000 عنصرٍ من "نسر الزوبعة"، بينهم لبنانيون، في عمليات موزعة على كل الأرض السورية، لكنهم متركون تحديداً في حمص ودمشق، ولهم وجود أكثر من جيش النظام السوري في محافظة السويداء.

- **الحرس القومي العربي** وهي مليشيا قومية، تشكلت في عام 2013، تتكون مما يقارب الـ 1000 عنصر، وتتواجد في حلب ودمشق ودرعا وحمص والقنيطرة، وتضم "قوميين" من بلدان عربية عدة، منهم مصريون وعراقيون ولبنانيون وفلسطينيون وتونسيون وسوريون ويمنيون. وتتكون المليشيا من ألوية عدة يقود أهمها "واضح حداد"، وهو قومي فلسطيني مسيحي، وحيدر العمالي، مفكر لبناني قومي، ومحمد برهامي، وهو سياسي تونسي قومي، ويوليوس جمال.

- **المقاومة السورية**: وكانت تسمى "الجمعة الشعبية لتحرير لواء اسكندرون"، وهي مليشيا داعمة للأسد تدعي حملها لأيدولوجيا ماركسية - لينينية، ويقودها ميراج أورال، العلوي التركي الذي يحمل جنسية سورية، وكان يسمى "علي كيالي"، في سورية، وتنسب له مجزرة "البيضا" في محافظة بانياس.

- مليشيات طائفية -المليشيات المسيحية والدرزية تحديداً- وأهمها: **جيش الموحدين**: وهي مليشيا مكونة من "الدروز"، وتعمل تحديداً في السويداء ودرعا ودمشق ومناطق الدروز الأخرى، وأعلن

عن تشكيله بداية عام 2013، وقد كانت لحماية الدروز، لكنها توصف بأنها مؤيدة لنظام بشار الأسد، تحت قيادة "أبو إسماعيل إبراهيم التميمي"، وقوات "سوتورو" وهي مليشيا محلية موجودة في القامشلي، في محافظة الحسكة في سورية، وهي مكونة من المسيحيين السريان، وبعض الأرمن، كما يوجد ما يسمى بـ"قوات الغضب" المسيحية في محافظة السقيلية في ريف حمص، وهي معروفة بدعمها للنظام، وهي تأسست في آذار/مارس 2013 لحماية المدينة وريفها، وهي مقربة من الحرس الجمهوري. إضافة للواء أسود الوادي بقيادة بشر اليازجي في منطقة قلعة الحصن ووادي النصارى ومحيطهما، يتم فيه تجنيد شباب المنطقة من الموالين للنظام ليقوموا بملاحقة أقرانهم من المعارضين، يدعي هذا اللواء حماية المسيحيين والذين تتجاوز قراهم 33 قرية في المنطقة، وكل مقاتل في هذا اللواء هو متطوع يتقاضى راتباً من الدولة السورية وتتم معاملته ومعاملته كأبي جندي أو ضابط في القوات المسلحة. ويستخدم مكتب الحزب السوري القومي الاجتماعي في مرمريتا كمقر لتنسيق العمليات وللإجتماعات ومركز لتلقي طلبات التطوع وتجنيد المتطوعين التي يُشرف عليها أعضاء الحزب.

- الميليشيات الفلسطينية: وهي الميليشيات التي تشكلت دعماً للنظام السوري من اللاجئين الفلسطينيين، بالإضافة للميليشيات فلسطينية كانت موجودة قبل بدء الثورة السورية، أما الميليشيات والفصائل الفلسطينية التي كانت في مخيمات الفلسطينيين منذ البداية، فهي:

- الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين - القيادة العامة. وبرز دور الجبهة، بقيادة أحمد جبريل، في قمع المظاهرات منذ بدء الثورة في مخيم اليرموك، ودعموا جيش النظام السوري لقتال الثوار السوريين داخل وحول مخيم اليرموك، واستمرت بدعمها لنظام الأسد وشاركت في المعارك التي حصلت هناك.

- فتح الانتفاضة، وتأسس عام 1983، بقيادة العقيد سعيد مراغة.

- قوات الصاعقة، وتمثل الصاعقة الجناح البعثي للفصائل المسلحة الفلسطينية، وتشكلت وتم إدارتها من سورية، وهي مرتبطة بحزب البعث السوري، وعضو في منظمة التحرير الفلسطينية.

بالإضافة لهذه الفصائل، فهناك مشاركة من: جبهة النضال الشعبي الفلسطيني، والحزب الفلسطيني الديمقراطي - سرايا العودة والتحرير، أما الميليشيات التي شكلها النظام السوري من الفلسطينيين في سورية، فهي:

- قوات الجليل: وتضم هذه القوات ما يقارب 1000 عنصر فلسطيني، تحت قيادة فادي الملاح، تدربوا على يد جيش النظام السوري وحزب الله، وشاركوا في معارك القلمون، ويصفون أنفسهم بأنهم "سوريو الانتماء، فلسطينيو الجنسية، ومقاومو الإيمان".

• لواء القدس: وهو مليشيا مكونة من الفلسطينيين المؤيدين للنظام السوري، ويعملون تحديداً في محافظة حلب، وكانت آخر معاركهم هي السيطرة على مخيم حندرات في حلب، وتأسست في تشرين الأول/أكتوبر 2013، على يد المهندس محمد السعيد، الذي يعتبر القائد الرئيسي والذي يرتبط بالمخابرات الجوية، وهي تتكون بشكل كبير من فلسطيني المخيمات في حلب، وخصوصاً مخيم النيرب.

• جيش التحرير الفلسطيني ويقودها طارق الخضرة، ويختلف عن جيش التحرير الفلسطيني التابع لمنظمة التحرير، وشاركت في معارك عدة بسورية، أبرزها منطقة "عدرا"، وشمال السويداء، داريا، تل صوان، حصار معضمية الشام والزيداني. ويضم ثلاثة ألوية وهي: "قوات حطين"، ومقرها في مدينة قطنا بريف دمشق، و"قوات أجنادين" ومقرها في جبل الشيخ، و"قوات القادسية" وتنتشر بالقرب من مدينة السويداء جنوبي البلاد. ويخضع نظرياً لقيادة منظمة التحرير، وعملياً لقيادة قوات النظام السوري، نشبت صراعات داخله نتيجة ضغوط النظام وقيادته لزعجه بالقتال، ورفض العديد من الضباط والعناصر هذا الأمر، ما أدى إلى إعدام العديد منهم ميدانياً.

- الميليشيات الدرزية (كحالة خاصة مغرقة بالمحلياتية): ساهم مفهوم الحياد الذي تعيشه محافظة السويداء في تعزيز الحالة الميليشيوية المحلية التي باتت مسيطرة على الحياة المدنية لعموم السكان المحليين، ولا تتبع حواجز المحافظة للنظام فقط؛ فيما أن تتبع مليشيا الدفاع الوطني أو تولفها "اللجان الشعبية"، أو تتكون من عناصر مختلطة تضم ممثلين عن مليشيا حماة الديار، والحزب السوري القومي الاجتماعي، و"كتائب البعث". وبحسب مراقبين محليين، فإن الحواجز المختلطة تتقاسم منافذ تهريب المحروقات المطلّة على مناطق تسيطر عليها "داعش" في الحدود الشمالية الشرقية للمحافظة، أو على الحدود الجنوبية والجنوبية الغربية، وتتسم تلك الحواجز بكونها مصدراً هاماً للتهب العام، وتحصيل الأتاوات من عمليات التهريب وتجارة المحروقات والطحين والسجائر في دهاليز السوق السوداء.

وينشط في المحافظة مليشيا بغطاء ديني تتبع لزعيمه الجريح وتتقاسم مع سواها من مليشيات مسلحة مرتبطة بالنظام بحجة حماية السكان، وتعددت منابت المنتسبين إلى هذه الجماعة: ففيها التجار وأصحاب محطات الوقود، الذين يحتاجون إلى حماية مصالحهم، وإن بواسطة مليشيا مسلحة ترتدي حلّة دينية.

أمام هذه الفصائلية المغرقة تم طرح "الفيلق الخامس: (4 فرق عسكرية بقوام 30 ألف مجند) كخطوة مهمة في سياق الدمج والضبط لهذه الميليشيات، إلا أن هذه الفكرة يعتمدها العديد من الانتقادات الموضوعية وأهمها:

- لا يمكن له أن يسد الثغرات العسكرية للجيش السوري المتهالك في العديد من الأماكن في ظل انهيار الهيكلية العسكرية وفقدان أبرز قياداته، ناهيك عن سيولة أدواره غير المضبوطة في ظل تعدد الجهات الوصائية والممولة من جهة، وتضخم الأيديولوجية الخاصة على حساب عقيدة عسكرية احترافية.
 - أهدافه المعلنة "محاربة الإرهاب وإنهاء الحرب في سورية" وسماها النظام بالقوات الريدفة قوامه (الموظفون، الفارون من الجيش، المدنيون الذين لم يخدموا الخدمة الإلزامية)، وما هو حقيقة إلا محاولة شكلية لضبط وتنظيم لميليشيات تنامي دورها الأمني والعسكري.
 - هو دلالة على فشل "الفيلق الرابع" الذي أسس مسبقاً لنوع من إشراف الجيش الرسمي على الجماعات الريدفة في اللاذقية وحماة. وجهود التطوع "الفوضوية" في "الفيلق الخامس"، يتضارب مع خطة الفيلق الرابع.
 - إن إضافة قوة مثل "الفيلق الخامس" إلى الجيش، وإضفاء الطابع المؤسسي عليه هو تعميق للطبيعة الطائفية للجيش، وهي حركة تشبه تماماً قرار العراق إضفاء الطابع القانوني للمؤسسي على وحدات الحشد الشعبي ذات القيادة الشيعية.
 - الدور الإشرافي لكل من موسكو وطهران على هذا الفيلق يعزز من تثبيت الاستثمارات طويلة الأجل لقوات الدفاع المستقبلية وهو ما يعظم من معوقات إصلاحات ما بعد الحرب لهذه المؤسسة الحكومية.
- إذاً يساهم هذا الفيلق بتعمق الظروف المساهمة لتكوين "ميليشيا كبرى" ضمن هيكلية "جيش وطني"، ويعزز فكرة التبعية الدولية في "الجيش الوطني" وبالتالي احتمال تضارب الغايات والآليات ضمن المكون الواحد، ناهيك عن تنامي الدور اللامركزي لجيش يرتجى ضبط الحدود وتحقيق الاستقرار على كامل الجغرافية السورية، بالإضافة إلى أنها خطوة تتطلب العديد من البرامج العسكرية التمهيدية التي تتعلق بالعقيدة الوطنية وضرورات الاتساق الوظيفي، وينبغي مناقشة أهدافها وأدوارها وحدود صلاحياتها في "هيئة أركان الجيش الوطني".
- عموماً يمكن تثبيت النتيجة التالية: لقد استبدل النظام القائم "سلطته الواقعية المكثفة" في المؤسسة العسكرية والأمنية بمرزقة من السكان المحليين المنتسبين إلى ميليشيات مسلحة، التي نمت وتوسعت في الحجم والتأثير خلال الأعوام الثلاثة الماضية. ومن شأن هذه المجموعات أن تشكل خطراً حقيقياً على المجتمع برمته خاصة في ظل تنامي أدوارها وسياستها بشكل عابر للوطنية عن سيطرته. ولقد ساهمت تلك الإجراءات عموماً بتحقيق النتائج التالية:
1. منح الميليشيات المحلية بعض القوة الأمنية لضبط المجتمع المحلي الذي تنشط به تلك

- الميليشيات إلى جانب مهامها العسكرية. والسماح بتنامي أدوارها بشكل عابر للمحلياتية.
2. عسكرة المجتمع وربط خياراته ببقاء النظام وديمومته، الأمر الذي أفضى لتجاوزات وانتهاكات بحق الدولة والمواطن.
3. مأسسة هذه الميليشيات بحكم الضرورات الاقتصادية وتحولها لكيانات عابرة للاستراتيجية العسكرية والأمنية المركزية.
4. تفعيل الأذرع العسكرية للأحزاب السياسية الموالية كحزب البعث والحزب القومي السوري الاجتماعي، الأمر الذي عزز سلطاتها المحلية وجعلها قوة أمنية شريكة تربطها مع القوة المركزية المنفعة والمصلحة المشتركة.

المبحث الثاني: البنية الأمنية في مناطق سيطرة المعارضة

أدرك النظام خطورة حركة الاحتجاجات السلمية المناهضة له لتبنيها مطالب وطنية عابرة للانتماءات الفرعية حظيت بتعاطف إقليمي ودولي، وفي إطار مواجهتها لجأ النظام إلى إدارة الموقف أمنياً وذلك من خلال: (1) الزج بقواته الأمنية في مواجهة المحتجين عبر استخدام تكتيكات العنف والترهيب، (2) صناعة الفوضى الأمنية من خلال إطلاق سراح المطلوبين أمنياً والمعتقلين على خلفية قضايا جهادية، (3) القيام بعمليات أمنية لزعزعة الاستقرار (التفجيرات، استهداف مناطق الأقليات، الاعتقالات)، (4) اختراق الحراك الثوري وتشكيلاته المدنية والعسكرية استخباراتياً، (5) إغراق مناطق الحراك الثوري بالفوضى الخدمية. نجح النظام في إدارة الموقف والضغط على خيارات المحتجين، ليتشكل حراك ثوري مسلح مر بتحويلات عدة تركت أثارها على الوضع الأمني في المناطق التي خرجت عن سيطرته، وفيما يلي المراحل التي مر بها الحراك المسلح وأبرز السمات الأمنية التي غلبت عليها:

1. السيطرة الأمنية: بدأت هذه المرحلة بسيطرة مجموعات الحراك الثوري المسلح على مقرات الأمن وطرد قواتها خارج مناطقها، ولتنتهي مع اقتحام الجيش لها. تميزت هذه الفترة باستقرار نسبي يمكن إرجاعه للعوامل التالية: (1) استمرار زخم العمل الثوري السلمي، (2) توالي مجموعات صغيرة العدد والتسليح مهام حماية المظاهرات السلمية، (3) استمرار الخدمات التي توفرها مؤسسات الدولة، (4) تخفيف النظام عبء الضغوط الأمنية بحق المناطق الخارجة عن سيطرته، وذلك لإفساح المجال أمام خلاياه الأمنية للعمل وجمع المعلومات تمهيداً لشن عمل عسكري:
2. الاقتحامات العسكرية: بدأت هذه المرحلة بشن النظام حملات عسكرية ضد المناطق التي خرجت عن سيطرته ولتنتهي مع خروج قواته بفعل حركة مقاومة منظمة قادتها فصائل

المعارضة المسلحة "الجيش الحر". تميزت هذه الفترة بتأزم الموقف الأمني للأسباب التالية:

- (1) الزج بقوات الجيش في مواجهات مفتوحة في عموم سورية، (2) تدهور العمل الخدمي الناجم عن استهداف المرافق العامة وضعف المهارات التنظيمية للهيئات الخدمية الناشئة، (3) بروز أزمات إنسانية كان من مؤثراتها حركات النزوح الداخلية وتزايد أعداد الشهداء والجرحى، (4) تصاعد حملة الاعتقالات لناشطي الحراك الثوري بشقيه السلمي والمسلح، (5) تنامي نشاط العناصر الإسلامية الراديكالية التي أطلق النظام سراحها في فترة سابقة؛

3. الخروج عن سيطرة النظام: بدأت المرحلة بشن الفصائل محلية النشأة والمنضوية تحت مسمى "الجيش الحر" لهجمات عسكرية منظمة ضد قوات الجيش السوري، والتي اضطرت بفعل ما لحق بها من خسائر للانسحاب من مناطق المواجهات. يغلب على هذه الفترة بشكل عام شيوع مظاهر الفوضى الأمنية التي تتباين شدتها من منطقة إلى أخرى، ويمكن رد أسبابها إلى: (1) التخبط الإداري والتنظيمي في الهيئات الخدمية وتدخل الفصائل في عملها وهو ما أثر سلباً على نوعية واستقرار الخدمات العامة، (2) نشاط خلايا النظام الأمنية التي نفذت عمليات عدة في مناطق سيطرة فصائل المعارضة المسلحة كبت الإشاعات والقيام بعمليات تفجير و اغتيالات، (3) تعدد الفصائل وضعف التنسيق الأمني والعسكري فيما بينها، (4) حدوث حالات اقتتال داخلي بين الفصائل في إطار الصراع على النفوذ والموارد، (5) بروز ظاهرة أمراء الحرب وتغليبها لمصالحها الذاتية على حساب المصلحة العامة، (6) تنامي قوة التنظيمات الإسلامية الجهادية العابرة للحدود على حساب فصائل المعارضة المسلحة، (7) تنامي اعتماد النظام على الميليشيات الشيعية وهو ما عزز حالة الاستقطاب المذهبي في المجتمع السوري والإقليم، (8) تصاعد حدة العمليات العسكرية إثر التدخلات الإقليمية والدولية المباشرة في الجغرافية السورية.

المطلب الأول: خريطة الفاعلين أمنياً في مناطق سيطرة فصائل المعارضة المسلحة

تشكلت هيئات أمنية لامركزية في مناطق سيطرة فصائل المعارضة المسلحة كبديل عن منظومة الضبط السلطوية التي كانت قائمة في فترة سيطرة النظام السوري، وفي حين تعرضت العديد من تلك الهيئات الأمنية للزوال، فإن بعضها الآخر ما يزال ينشط ويقدم خدماته الأمنية. وبالعموم يمكن تحديد أربعة جهات أساسية تتولى إدارة الملف الأمني هي:

أولاً: المجالس المحلية

لجأت المجالس إلى مقاربتين رئيسيتين في العمل الأمني هما الانخراط الأمني أو الانخراط المجتمعي،

وذلك مرتبط بمستوى التهديدات الأمنية الموجهة للمناطق التي تديرها المجالس؛ مدى توافر الموارد التي يتطلبها العمل الأمني؛ منظور قيادات المجالس للعمل الأمني؛ مركزية دور المجالس في إدارة مناطقها؛ طبيعة علاقة المجالس بالقوى المحلية المدنية منها والعسكرية.

أ. الانخراط الأمني

انخرط جزء من المجالس في إدارة الأمن المحلي بشكل مباشر، وبالاستقلالية تارة وبالتعاون تارة أخرى مع الهيئات المحلية المعنية بالأمر⁽¹¹⁰⁾، وفي هذا السياق لجأت المجالس إلى تشكيل مكاتب أمنية أو مخافر شرطة شهدت تغيرات طالت هيكلتها ومهامها، ففي مرحلة السيطرة الآنية تم تشكيل مكاتب أمنية بيهيكلية بسيطة وبما تيسر من موارد محلية، أما المهام الموكلة إليها فلم تتعد: حفظ النظام العام وحماية الممتلكات العامة من التخريب ورصد المتعاونين مع النظام. لم يكتب النجاح لتجربة المجالس الأولية في إدارة الأمن المحلي لتتلاشى تحت ضغط ثلاثة عوامل أساسية وهي: ضعف الموارد والخبرات وغياب الرؤية الاستراتيجية لإدارة الأمن المحلي؛ تزايد منسوب عسكرة الحراك الثوري و بروز منافسين جدد للمجالس في مجال إدارة الأمن المحلي كفصائل المعارضة المسلحة "الجيش الحر" والشرطة الثورية؛ الاقتحامات العسكرية التي نفذتها قوات النظام بحق المناطق الخارجة عن سيطرتها والتي أدت إلى انهيار هيكل الحوكمة المحلية القائمة.

أعدت المجالس المحلية تشكيل نفسها من جديد بعد نجاح فصائل المعارضة المسلحة بإخراج قوات الأسد من مناطقها، وفي حين لجأ بعضها إلى تشكيل هيئات أمنية تابعة لها بما تيسر لها من قبول شعبي وموارد ودعم لوجستي من قبل فصائل المعارضة المسلحة، فضلت مجالس أخرى تشكيل مكاتب أمنية كآلية للتنسيق مع الهيئات المعنية بالأمن المحلي⁽¹¹¹⁾ كفصائل المعارضة المسلحة⁽¹¹²⁾ ومؤسسات القضاء المحلي⁽¹¹³⁾، والشرطة الحرة⁽¹¹⁴⁾. وتعتبر تجربة المجلس المحلي

(110) أشار مصدر مطلع من مجلس محافظة حماة إلى وجود مكاتب أمنية لدى جزء من مجالس المحافظة تمارس مهام الشرطة، في حين تعتمد مجالس أخرى على فصائل المعارضة المسلحة، حديث أجراه الباحث مع المصدر على وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ 14-11-2016، كذلك أشار رئيس مجلس محافظة حمص إلى وجود مكاتب أمنية ومخافر للشرطة تتبع للمجالس المحلية تقوم بعملية حفظ الأمن المحلي رغم محدودية قدراتها، حديث أجراه الباحث مع مجلس محافظة حمص على وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ 1-11-2016.

(111) أكد أسامة البردان، رئيس مجلس محافظة درعا الحرة إلى تعاون مجلس المحافظة مع محكمة العدل والفصائل الثورية لوقف الفوضى الأمنية، للمزيد عطايف الأحمد، محافظ درعا الحرة، مجالسنا المحلية "ثورية بامتياز"، الخليج أون لاين، تاريخ 9-12-2016، رابط إلكتروني: <http://klj.onl/SflNj>.

(112) جانب من إزالة المخالفات والتجاوزات والتعدييات على خطوط كهرباء مضخات المياه التي تغذي عدداً من مدن وقرى ريف درعا الشرقي بالتعاون بين المجلس المحلي لمدينة بصرى الشام وفرقة شباب السنة، للمزيد مراجعة، الموقع الرسمي لمجلس مدينة بصرى الشام، تاريخ 7-5-2015، رابط إلكتروني <https://goo.gl/rEooTa>، كذلك أشار الأستاذ زهير السلوم رئيس مكتب المشاريع في المجلس المشترك لتجمع ركايا إلى وجود علاقة جيدة تربط المجلس بالفصائل العاملة في منطقة المجلس، حديث أجراه الباحث مع الأستاذ زهير السلوم على وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ 6-11-2016.

(113) اقترح مجلس إدارة مدينة بنش بالتنسيق مع الهيئة الإسلامية لإدارة المناطق المحررة على المجلس المحلي تشكيل لجنة لضبط هذه المخالفات، ووضع نظام لآلية عملها، للمزيد مراجعة، المجلس المحلي لمدينة بنش يشكل لجنة لضبط مخالفات المياه، المبادرة السورية للشفافية، تاريخ 25-6-2015، رابط إلكتروني <https://goo.gl/27EtPq>

(114) يعتبر رئيس النقطة الشرطية التابعة للشرطة الحرة في محافظتي حلب وإدلب عضواً في المجلس المحلي دون أن يمتلك حق التصويت، كما تمارس المجالس حق الرقابة والتوجيه على عمل مراكز الشرطة الحرة القائمة في مناطقها، مقابلة أجراها الباحث مع الملازم أول عاشق محمد ضابط

لداريا مثالاً للنموذج الأول، حيث تشكل مركز الأمن العام في داريا من قبل الهيئة الرئاسية-تضم المجلس المحلي وقيادات فصائل المعارضة المسلحة-وكان من مهامه النظر في القضايا الأمنية المدنية والعسكرية على حد سواء. أما بخصوص الهيكلية النازمة له فكانت وفق الآتي: قسم التحقيق، قسم السجن، قسم القضاء، قسم الدوريات، قسم الشؤون المدنية، قسم الشؤون العسكرية، الديوان وقسم السجل المدني⁽¹¹⁵⁾.

ب. الانخراط المجتمعي

فضلت أغلبية المجالس الابتعاد عن لعب دور مباشر في الأمن المحلي، وإحالة الأمر للهيئات الأمنية المختصة⁽¹¹⁶⁾ مدفوعة بأسباب عدة منها: تبني قيادات المجالس مقارنة شاملة للأمن تتجاوز البعد العسكري إلى أبعاد أخرى ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية: تلافي تضارب المصالح مع هيئات الأمن المحلية خاصة تلك التي تتبع لفصائل المعارضة المسلحة؛ عدم كفاية الموارد اللازمة لتشكيل هيئات أمنية تتبع لها؛ التأكيد على الطابع المدني للمجالس مراعاة لاعتبارات الجهات الداعمة من جهة، وتجنباً لردود الفعل السلبية من قبل السكان المحليين من جهة أخرى.

بناءً على ما سبق لجأت المجالس إلى تركيز أولوياتها لتوفير الخدمات الأساسية كأعمال ترميم البنية التحتية ومد شبكات المياه والصرف الصحي، إضافةً إلى القيام بمشاريع تنموية تسهم في إنعاش المجتمعات المحلية، واعتبار ما سبق ركائز أساسية مكتملة لجهود شركائها في توفير الأمن المحلي.

ثانياً: الشرطة الثورية

سعى النظام السوري قبل الحراك الثوري إلى إضعاف مؤسسة الشرطة المدنية بشكل ممنهج من خلال تشويه صورتها لدى المواطن وإظهارها كمؤسسة فاسدة تفتقر للمهنية والفاعلية، إضافة إلى تقوية الأجهزة الأمنية "المخابرات" على حسابها. وإمعاناً في إضعاف الشرطة المدنية عمل النظام على توظيفها كأحدى أدوات قمع الحراك الثوري، وبحسب شهادة أحد ضباط الشرطة المنشقين عن النظام، شهد سلك الشرطة حالة انشقاقات مرتفعة مقارنة بتلك التي حدثت في المؤسسة العسكرية والأجهزة الأمنية، وفيما يتعلق بأسباب ذلك فيرجعها المصدر إلى⁽¹¹⁷⁾: (1) غلبة الطابع المدني على عمل الشرطة بحكم احتكاكها اليومي مع السكان ورفضها للأسلوب الأمني في التعامل مع المتظاهرين، (2) ارتفاع مستوى التحصيل الجامعي لدى عناصر الشرطة مقارنة بضباط

الارتباط لدى الشرطة الحرة في محافظة حلب، غازي عينتاب، تاريخ المقابلة 2016-11-5.

(115) رامي سويد، نظام الإدارة المدنية في داريا واستقلال المؤسسة الأمنية، الغرغال، تاريخ 2015-2-22، رابط إلكتروني <https://goo.gl/QUf5Qz>، أيضاً مراجعة، زين كنعان، الأمن العام في داريا يشدد الرقابة على الأسعار، عنب بلدي، تاريخ 2016-2-21، رابط إلكتروني <https://goo.gl/FB9OC9>، أيضاً، حملة أمنية واسعة في داريا، وإلقاء القبض على مطلوبين للعدالة، عنب بلدي، تاريخ 2014-10-5، <https://goo.gl/EhMT8>.

(116) أشار الأستاذ أكرم طعمة نائب رئيس الحكومة المؤقتة في حديث مع الباحث أيمن الدسوقي إلى اعتماد المجالس المحلية في الغوطة الشرقية على قيادة الشرطة في توفير الأمن، حديث أجراه الباحث مع الأستاذ أكرم طعمة على وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ 2016-11-10.

(117) مقابلة أجراها الباحث أيمن الدسوقي مع الملازم أول عاشق محمد ضابط الارتباط لدى الشرطة الحرة في محافظة حلب، غازي عينتاب، تاريخ

المقابلة 2016-11-5.

وأفراد الجيش والاستخبارات، (3) حالة الاستياء داخل جهاز الشرطة الناجمة عن ضعف الرواتب وتسلسل المؤسسة العسكرية والأجهزة الأمنية على عملها فيما يعرف "بالندب"، (4) غلبة الاعتبارات المذهبية والمصلحية عوضاً عن الاعتبارات المهنية داخل سلك الشرطة وانعكاس ذلك في موضوع المعاملات والامتيازات. دفعت الأسباب السابقة عدداً كبيراً من ضباط وعناصر الشرطة للانشقاق عن النظام، حيث يقدر عددهم بـ 650 ضابط وآلاف العناصر، أي ما يساوي ثلث تعداد عاملي وزارة الداخلية. وفي حين أثر جزء من المنشقين الابتعاد عن المشهد الميداني، انخرط قسم منهم في إدارة الأمن في مناطق سيطرة فصائل المعارضة المسلحة بالتعاون مع المدنيين لا سيما مع تزايد السخط الشعبي الناجم عن ارتفاع معدل السرقات والجرائم والتعدي على الأملاك العامة، لتظهر تجارب شرطية فرضها الواقع نهاية 2011 بداية 2012 منها:

الضابطة العدلية في حريتان وتل رفعت⁽¹¹⁸⁾، مكتب الأمن الثوري⁽¹¹⁹⁾، المخافر الثورية في معظم المناطق التي خرجت عن سيطرة النظام. لم تنجح معظم التجارب الشرطية السابقة في الاستمرارية وسبب ذلك: (1) قلة الدعم المقدم، مضافاً إليه ضعف الخبرات المُشكِّلة لها⁽¹²⁰⁾، (2) منافسة فصائل المعارضة المسلحة لهذه التجارب في إدارة الملف الأمني، (3) تعدد مرجعية القضاء المحلي ما بين هيئات شرعية وأخرى قضائية مدنية، (4) شيوع مظاهر الفساد والاستخدام الكيفي وغير المشروع للقوة لتحقيق أهداف خاصة. انتقلت التجربة الشرطية إلى طور أكثر تنظيماً مع منتصف 2012، حيث ظهرت تجارب مؤسسية عدة، ما تزال قائمة من أبرزها:

أ. الشرطة الحرة

بدأت الشرطة الحرة بشكل رسمي في محافظة حلب بتاريخ 1-10-2012، بدفع من المجلس الانتقالي الثوري ودعم من المجالس المحلية، وقد تهيأ للمشروع الجديد الأرضية المواتية للانطلاق مستفيداً من عاملين: (1) فشل التجارب الشرطية السابقة، (2) دعم الهيئات المدنية والسكان المحليين لتشكيل جهاز أمني مدني مستقل. تتوزع الشرطة الحرة في محافظة حلب على 50 مركز بعدد عناصر يبلغ 2000⁽¹²¹⁾. أما في محافظة إدلب، فقد تأخر انطلاق مشروع الشرطة الحرة لوجود خلاف بين ممثلي الشرطة الحرة ومجلس محافظة إدلب حول الآلية الناضمة للعلاقة بينهم

(118) مقابلة أجراها الباحث أيمن الدسوقي مع الملازم أول عاشق محمد ضابط الارتباط لدى الشرطة الحرة في محافظة حلب، غازي عيّناب، تاريخ المقابلة 2016-11-5.

(119) تشكل مكتب الأمن الثوري في آب 2012 من قبل لواء التوحيد وبمساعدة من حركة المحامين الأحرار، وقد تم افتتاح مقرين للمكتب أحدهما في الراعي والآخر في حي هنانو في حلب المدينة، للمزيد مراجعة، آدم باتزكو، جيل دورونسورو، بناء الدولة السورية في زمن الحرب، مركز كارنيجي، تاريخ 2013-4-16، رابط إلكتروني <https://goo.gl/OFgm9v>

(120) يذكر العميد فؤاد سويد أن غياب الدعم كان السبب الرئيسي لفشل نقطة الشرطة المدنية في كفرنبيل، للمزيد مراجعة، مجلة الغربال، رابط إلكتروني <https://goo.gl/88UjA8>

(121) شرطة حلب الحرة 4 سنوات في خدمتكم، لقاء مع العميد أديب الشلاف قائد الشرطة الحرة في محافظة حلب الحرة، تاريخ 2016-10-1، رابط إلكتروني: <https://goo.gl/FE5ZdW>

من جهة ومع الجهة الداعمة للمشروع من جهة أخرى، إلى أن تم تجاوز هذه الإشكالية ولتبدأ معها الشرطة الحرة بالعمل بشكل فعلي بتاريخ 1-7-2014⁽¹²²⁾، وحالياً يتواجد 33 مركز للشرطة في المحافظة بعدد عناصر يبلغ 1000. أما بخصوص بقية المحافظات، فيجري العمل على تشكيل الشرطة الحرة في محافظة درعا ومراكز أخرى في ريف دمشق وحمص وبعض مناطق حماة، وربطها مع مثيلاتها في حلب وإدلب بهيئة عامة للشرطة الحرة "مديرية عامة"⁽¹²³⁾، في حين تم تعليق العمل بمشروع الشرطة الحرة في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام في محافظة اللاذقية إثر خلاف بين الجهة الداعمة والجهات المحلية المعنية بالمشروع⁽¹²⁴⁾.

فيما يتعلق بالمهام التي تمارسها الشرطة الحرة فتشمل: حفظ الأمن العام، الحفاظ على الممتلكات العامة⁽¹²⁵⁾، مكافحة الجريمة⁽¹²⁶⁾ ومنع الإخلال بالأداب العامة⁽¹²⁷⁾، مكافحة المخدرات⁽¹²⁸⁾، تنفيذ المذكرات العدلية الصادرة عن المحاكم المختصة، الرقابة على الأسعار والحركة التجارية⁽¹²⁹⁾، تلقي شكاوي السكان وفض النزاعات فيما بينهم، تنظيم حركة المرور⁽¹³⁰⁾، يضاف إلى ما سبق عدد من المهام التي تمارسها الشرطة الحرة ضمن مفهوم "الشرطة المجتمعية" بالتعاون مع الهيئات المدنية كالمدافع المدني والمجالس المحلية ومنها: إطلاق حملات توعوية للسكان⁽¹³¹⁾ وتقديم الدعم اللوجستي للهيئات المدنية في ممارسة مهامها⁽¹³²⁾.

أما هيكلية الشرطة الحرة فتقوم وفق الآتي: قائد الشرطة، معاونو قائد الشرطة في القطاعات الجغرافية، معاون قائد الشرطة الإداري ويكون مسؤولاً عن الأقسام التالية: الشرطة النسائية،

(122) حوار مع العميد فؤاد السويد قائد الشرطة الحرة في محافظة إدلب، مجلة الغرغال، رابط إلكتروني <https://goo.gl/88UJaA>، أيضاً، هادية المنصور، الشرطة الحرة في إدلب وريفها.. عمل مؤسساني وتحديات كبيرة، أخبار الآن، تاريخ 19-1-2016، رابط إلكتروني <https://goo.gl/sie2by> (123) هل استطاعت الشرطة الحرة ضبط الوضع الأمني في إدلب وحلب؟ وما أبرز التحديات؟، راديو الكل، تاريخ 19-3-2016، رابط إلكتروني: <https://goo.gl/jMvqdO>

(124) أحمد حاج بكري، الشرطة الحرة في ريف اللاذقية الدعم معلق، والمراكز مستمرة، عنب بلدي، تاريخ 7-6-2015، رابط إلكتروني: <https://goo.gl/xBZ8LH>

(125) دورية مشتركة من مركز شرطة ترملال الحرة والمحكمة الشرعية لقياس أرض ووضع الحدود لها، موقع مركز شرطة ترملال الحرة على الفيس بوك، تاريخ 13-4-2016، رابط إلكتروني: <https://goo.gl/bZQDXX>

(126) اللقاء القبض على القتال ومصادرة المسدس وإحالتها إلى القضاء، موقع مركز الشرطة الحرة في الجبل الوسطاني، تاريخ 16-10-2016، رابط إلكتروني: <https://goo.gl/WaAQMY>

(127) اللقاء مركز شرطة الأتابر على متحرش، موقع قيادة شرطة حلب الحرة على الفيس بوك، تاريخ 17-6-2016، رابط إلكتروني: <https://goo.gl/KjtP89>

(128) "الشرطة الحرة تكافح زراعة" الحشيش، موقع يوتيوب، تاريخ 16-11-2015، رابط إلكتروني <https://goo.gl/ZnzNcD>

(129) قيادة شرطة حلب الحرة: رمضان مبارك ودوريات لعناصر الشرطة الحرة في الأسواق، موقع يوتيوب، تاريخ 7-6-2016، رابط إلكتروني: <https://goo.gl/RLUQvN>، أيضاً مراجعة الرابط التالي: <https://goo.gl/R2qP3q>

(130) أحمد الأحمد، شرطة المرور تبدأ عملها في ريف حلب الغربي، جريدة سوريبتنا، تاريخ 16-5-2016، رابط إلكتروني <https://goo.gl/5OQD0V>

(131) "شرطة إدلب الحرة" تطلق حملة للوقاية من غاز الكلور السام، قناة راديو الكل على يوتيوب، تاريخ 22-9-2016، رابط إلكتروني: <https://goo.gl/3PNuy3>

(132) مؤازرة الشرطة الحرة في حلب للفريق المتطوعة في حملات التفخيخ، موقع قيادة شرطة حلب الحرة على الفيس بوك، تاريخ 28-6-2016، رابط إلكتروني: <https://goo.gl/DWleht>

التدريب والدراسات، المعلوماتية والإعلام، الشؤون الإدارية، الذاتية والديوان العام، المالية⁽¹³³⁾. تتولى خمس دول تمويل مشروع الشرطة الحرة وهي: الولايات المتحدة الأمريكية والدانمارك وبريطانيا وألمانيا وهولندا مع وجود مؤشرات على توسع برنامج الدعم ليشمل دولاً غربية أخرى، بينما يلحظ غياب الدعم المقدم من دول عربية تحسب من المؤيدين للمعارضة، ويشتمل الدعم المقدم على: رواتب ولباس ومعدات اتصالات وسيارات ودورات تأهيل وتدريب. فيما يتصل بالعلاقات التي تربط الشرطة الحرة بغيرها من المؤسسات المدنية كالمجالس المحلية، فتقوم على التشاركية من خلال عضوية رئيس النقطة الشرطة في المجلس المحلي دون أن يمتلك حق التصويت، إضافة إلى ممارسة المجلس للرقابة والتوجيه على عمل الشرطة الحرة⁽¹³⁴⁾، أما العلاقات مع فصائل المعارضة المسلحة فتتسم بالإيجابية والتعاون خاصة مع فصائل كالزكري والجمعة الشامية والجمعة الإسلامية وجيش المجاهدين⁽¹³⁵⁾، في حين تغلب السلبية على علاقتها بالفصائل الجهادية فوق الوطنية كجمعة فتح الشام⁽¹³⁶⁾.

ب. قيادة الشرطة في الغوطة الشرقية

تشكلت القيادة عقب اندماج شرطة الغوطة الشرقية_ القطاعين الجنوبي والأوسط للغوطة وجزء من قطاع المرج_ مع مديرية الشرطة في منطقة دوما وتوابعها، عام 2014، إثر تشكيل القيادة الموحدة في الغوطة⁽¹³⁷⁾، ويقدر عدد أعضائها المتوزعين على مديريات مناطق الغوطة الشرقية بـ 700 منتسب بين ضابط وعنصر، ومن المهام التي تتولاها قيادة الشرطة: حفظ الأمن العام⁽¹³⁸⁾، الحفاظ على الممتلكات العامة⁽¹³⁹⁾، مكافحة الجريمة⁽¹⁴⁰⁾، مكافحة المخدرات⁽¹⁴¹⁾، تنفيذ المذكرات العدلية الصادرة عن المحاكم المختصة، ممارسة الرقابة على الأسعار والحركة

(133) الشرطة السورية الحرة: شرطة حلب وثيقة الهيكلية التنظيمية والمهام في مرحلة التأسيس، وثيقة تم تزويد الباحث بها من قبل شرطة محافظة حلب الحرة.

(134) مقابلة أجراها الباحث أيمن الدسوقي مع الملازم أول عاشق محمد ضابط الارتباط لدى الشرطة الحرة في محافظة حلب، غازي عينتاب، تاريخ المقابلة 2016-11-5

(135) آلية عمل الشرطة الحرة في حلب، راديو الكل، رابط إلكتروني <https://goo.gl/04CJO5>

(136) وفا مصطفى، جهة "النصرة" تدهم مراكز الشرطة الحرة في إدلب، العربي الجديد، تاريخ 2015-7-8، رابط إلكتروني <https://goo.gl/lvX0JD>

(137) بيان إعلان القيادة الموحدة في الغوطة الشرقية، موقع يوتيوب، تاريخ 2014-8-27، رابط إلكتروني <https://goo.gl/lkmwZd>

(138) قامت مديرية منطقة دوما يوم الجمعة بتاريخ 2016-10-7 بتوقيف شخص كان يطلق النار في أحد مواكب الأفراح وتمت مصادره سلاحه وإحالتة للقضاء وذلك ردعاً وأدأ لتلك الظاهرة، موقع قيادة الشرطة على الفيس بوك، تاريخ 2016-10-8، رابط إلكتروني <https://goo.gl/kfod5a>

(139) تسيير فرع الأمن الجنائي في قيادة الشرطة في الغوطة الشرقية دوريات ليلية للحفاظ على الممتلكات العامة والخاصة، موقع قيادة الشرطة على الفيس بوك، تاريخ 2016-4-18، رابط إلكتروني <https://goo.gl/cDY8Ri>

(140) إلقاء القبض على القاتل ومصادره المسدس وإحالتها إلى القضاء، موقع مركز الشرطة الحرة في الجبل الوسطاني، تاريخ 2016-10-16، رابط إلكتروني <https://goo.gl/WaAQMY>

(141) القبض على ثلاثة أشخاص في حالة تخدير كامل جراء تعاطي الحشيش والحبوب، موقع قيادة الشرطة على الفيس بوك، تاريخ 2016-8-31، رابط إلكتروني <https://goo.gl/VsZrHa>

التجارية⁽¹⁴²⁾، تلقي شكاوى السكان وفض النزاعات فيما بينهم⁽¹⁴³⁾، تنظيم حركة المرور⁽¹⁴⁴⁾. أما عن الهيكلية التنظيمية فتقوم وفق الصيغة الآتية: قائد الشرطة، نائب قائد الشرطة، مدير المناطق والمخافر الذين يتوزعون جغرافياً على المناطق التالية: منطقة دوما ومنطقة الأوسط ومنطقة عربين ومنطقة المرج، مدير السجون والشؤون الإدارية وبعض الإدارات التنظيمية⁽¹⁴⁵⁾. بالانتقال إلى الجهات الداعمة، تتلقى قيادة الشرطة دعماً رئيسياً من المكتب المالي التابع للقيادة الموحد في الغوطة الشرقية، إضافة إلى بعض الدعم المقدم لها من المجالس المحلية والمؤسسات الأهلية⁽¹⁴⁶⁾، في حين لم تتلق أي دعم من الائتلاف الوطني أو الحكومة المؤقتة بحسب العقيد محمد السالم_ قائد قيادة الشرطة في الغوطة الشرقية⁽¹⁴⁷⁾، علماً أن قيادة الشرطة رفضت عروضاً من سفارات الدول الأوروبية لتمويلها. وفيما يتصل بعلاقة قيادة الشرطة مع القوى المدنية كالمجالس المحلية والدفاع المدني فيغلب عليها الإيجابية والتعاون⁽¹⁴⁸⁾، أما العلاقة مع فصائل المعارضة المسلحة فتتسم بالتقلب بحسب طبيعة التوازنات القائمة في الغوطة الشرقية، نظراً لتبعية قيادة الشرطة للقيادة الموحد، علماً أن علاقتها مع الفصائل الجهادية كجبهة فتح الشام غالباً ما يعترها التوتر⁽¹⁴⁹⁾.

ت. قيادة شرطة القلمون الشرقي والبادية

تعتبر قيادة شرطة القلمون تطويراً لعمل الكتيبة 582 المشكّلة من متطوعين من فصائل المعارضة المسلحة العاملة في منطقة القلمون الشرقي⁽¹⁵⁰⁾، إضافة إلى مدنيين ومدنشين عن جهاز الشرطة، وتم اللجوء إلى هذه الخطوة بغية مواجهة التهديدات المتزايدة من قبل تنظيم "الدولة الإسلامية: المنتشر في بعض مناطق القلمون والبادية. تنتشر مراكز القيادة في المناطق التالية: الضمير

(142) مكافحة الاحتكار والتموين مكتب من مكاتب قيادة الشرطة ويقوم بضبط الاحتكار وضبط أسعار البضائع، بالإضافة لدراسة صلاحيات المواد الغذائية في مخابر مختصة لذلك، موقع قيادة الشرطة على الفيس بوك، تاريخ 6-10-2016، رابط إلكتروني <https://goo.gl/2G024L>

(143) استقبال مخفر مدينة دوما شكاوى الأخوة المواطنين على مدار الساعة، موقع قيادة الشرطة على الفيس بوك، تاريخ 27-8-2016، رابط إلكتروني <https://goo.gl/fdJlCx>

(144) يقوم مكتب المرور في قيادة الشرطة بتنظيم السير في الشوارع الرئيسية والأماكن العامة المزدهمة، موقع قيادة الشرطة على الفيس بوك، تاريخ 20-8-2016، رابط إلكتروني <https://goo.gl/FXP56j>

(145) عمران أبو سلوم، نائب قائد الشرطة بالغوطة الشرقية ل (كلنا شركاء): ضغوط كبيرة علينا لمنع تجاوزات العسكريين، كلنا شركاء، تاريخ 22-7-2016، رابط إلكتروني <http://192.158.13.4/Archive/330149>

(146) غياث أبو ذهب، انتقادات واسعة تطالب شرطة الغوطة الشرقية بريف دمشق بين حيادية مطلوبة وتبعية مفروضة، جريدة سوريانا، 21-6-2016، رابط إلكتروني <https://goo.gl/dpo7cf>

(147) وقائع المؤتمر الصحفي لقيادة الشرطة في الغوطة الشرقية، موقع يوتيوب، رابط 20-7-2016، رابط إلكتروني <https://goo.gl/ObI534>

(148) أشار الأستاذ أكرم طعمة نائب رئيس الحكومة المؤقتة في حديث مع الباحث أيمن الدسوقي إلى اعتماد المجالس المحلية على الشرطة في توفير الأمن، حديث أجراه الباحث مع الأستاذ أكرم طعمة على وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ 10-11-2016.

(149) قيادة الشرطة في الغوطة الشرقية تطالب في بيان لها الفصائل المسلحة التي هاجمت مسلحها واعتدت على أهالي بلدة مسرابا في الغوطة بالانسحاب، المرصد السوري المستقل، تاريخ 29-4-2016، رابط إلكتروني <https://goo.gl/kxfQ36>

(150) تعتبر الكتيبة 582 حراسة بمثابة بديل عن مخافر الشرطة والمراكز الأمنية، التي اختفت بعد تحرير البلدات الرئيسية في القلمون الشرقي كالرحبية والضمير وجبرود لتتل محلها في المكان والمهام وترعى هموم المدنيين ومشاكلهم وتحمي أملاكهم ومصالحهم، للمزيد مراجعة، أبو محمد البيرودي، الكتيبة 582 حراسة. تجسيد للدور الأمني لثوار القلمون، أخبار الآن، تاريخ 19-7-2015، رابط إلكتروني <https://goo.gl/MjIuX2>

والرحبية وجبرود والعطنة بالإضافة إلى قطاع البادية، وفيما يتصل بالدعم المادي فهو قليل ويقتصر على بعض الحوافز واللباس المقدم من الجهات المستفيدة من خدمات الشرطة⁽¹⁵¹⁾. أما المهام التي تمارسها القيادة فتشمل: الحفاظ على الأمن العام⁽¹⁵²⁾، تلقي شكاوى المواطنين⁽¹⁵³⁾، تنظيم حركة السير⁽¹⁵⁴⁾. بالنظر إلى طبيعة العلاقات التي تحكم قيادة الشرطة مع الهيئات المدنية والعسكرية، فقد أشار مصدر في مكتب الدراسات في القيادة إلى وجود علاقة ارتباط إيجابية مع المجالس المحلية حيث تعتبر الشرطة بمثابة مكتب أمني للمجالس، أما بخصوص العلاقة مع فصائل المعارضة المسلحة فهي متأرجحة بين التعاون والتنافس خاصة مع جيش الإسلام.

ث. التجربة الشرطة في حمص "الأمن الداخلي"⁽¹⁵⁵⁾:

تشكلت الشرطة الثورية في الرستن بتاريخ 24-3-2012 من المنشقين عن جهاز الشرطة، حيث أسسوا مخفراً تم تطويره لاحقاً إلى قسم للشرطة يعمل وفق الهيكلية التالية: مكتب رئيس القسم، مكتب معاون رئيس القسم، مكتب الأمن الجنائي، مكتب التحقيق، مكتب التوثيق، إضافة إلى عدد من المفازر الأمنية (مفرزة مرور، مفرزة أمن بمعمل الإسمنت، مفرزة أمن عند معبر الدار الكبيرة، مفرزة أمن الشرطة في المجلس المحلي، مفرزة شرطة في مجلس الشورى). أما عن عدد العناصر العاملين في قسم شرطة الرستن فيبلغ 30 شرطياً من أصل 180 شرطي منشق عن النظام متواجد في الرستن⁽¹⁵⁶⁾. تمارس شرطة الرستن مجموعة من المهام أبرزها: حفظ الأمن العام، الحفاظ على الممتلكات العامة، تنظيم حركة السير، فض الخلافات بين الأفراد، تنفيذ مذكرات القضاء، مكافحة الجريمة، إصدار أوراق تعريفية⁽¹⁵⁷⁾. وفيما يتعلق بالدعم فيعتبر قليلاً وأغلبه من مصادر محلية، علماً أنه لا يكفي لتغطية احتياجات قسم الشرطة من الرواتب والآليات والمصاريف الإدارية. بالانتقال إلى طبيعة العلاقات التي تربط قيادة الشرطة مع الهيئات

(151) أشار مكتب الدراسات في قيادة الشرطة في القلمون الشرقي والبادية إلى اعتمادهم على متبرعين محليين لتوفير جزء من احتياجاتهم، علماً أن الدعم المقدم يصرف على شكل رواتب وبعض احتياجات جهاز الشرطة، حديث أجراه الباحث مع مكتب الدراسات في قيادة الشرطة على وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ 1-11-2016. إضافة إلى ما سبق يمكن مراجعة، أبو محمد البيرودي، شرطة البادية والقلمون.. بديل لشرطة النظام في عهد الثورة، أخبار الآن، تاريخ 29-7-2016، رابط إلكتروني <https://goo.gl/ye9UvO>

(152) بعض أعمال قوى الأمن الداخلي قيادة شرطة القلمون الشرقي والبادية/الرحبية، موقع قيادة شرطة القلمون الشرقي والبادية على الفيس بوك، تاريخ 8-7-2016، رابط إلكتروني <https://goo.gl/PfXcME>

(153) تلقي مركز الشرطة الحرة في الرحبية (الضابطة الأمنية) لشكاوى سكان الرحبية، المجلس الثوري المحلي في مدينة الرحبية-ريف دمشق، تاريخ 1-4-2016، رابط إلكتروني <https://goo.gl/0uECZ8>

(154) قرارات شرطة الرحبية بخصوص تنظيم السير، قيادة شرطة القلمون الشرقي والبادية، تاريخ 11-11-2016، رابط إلكتروني <https://goo.gl/LK102t>

(155) مركز الشرطة الثورية في الرستن، عمل دؤوب رغم إغفال المؤسسات الثورية له، قناة سمات على اليوتيوب، تاريخ 9-7-2015، رابط إلكتروني <https://goo.gl/0oQ5c9>

(156) حديث أجراه الباحث أيمن الدسوقي مع محمود الدالي رئيس مكتب التواصل بقوى الأمن الداخلي في الرستن على وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ المقابلة 4-11-2016.

(157) نماذج من عمل قوى الأمن الداخلي في الرستن، الموقع الرسمي قوى الأمن الداخلي في الرستن المحررة على الفيس بوك، روابط: <https://goo.gl/12VKoD>، <https://goo.gl/MXmcwE>، <https://goo.gl/INVoHo>

المدنية كالمجالس المحلية فتقوم على التشاركية. حيث يتولى رئيس قسم الأمن الداخلي رئاسة المكتب الأمني في المجلس المحلي، أما عن العلاقة مع الفصائل فتتسم بالإيجابية من حيث توزيع الأدوار وتقديم الدعم اللوجستي من قبل الفصائل للشرطة. تجدر الإشارة إلى وجود مساعٍ حثيثة لتشكيل قيادة منطقة على مستوى ريف حمص الشمالي من خلال التواصل مع الأمن العام في تلبسة والزعفرانة⁽¹⁵⁸⁾.

ج. قوات الشرطة والأمن العام الوطني

تشكلت بداية عام 2017 في جرابلس لتتوزع لاحقاً على عدد من المراكز الرئيسية في المناطق المسيطر عليها من قبل فصائل المعارضة المسلحة المنضوية ضمن عملية درع الفرات، ويقدر عدد أفرادها راهناً بـ 1853 عنصراً يتوزعون وفق الآتي: 450 في جرابلس، الراعي 463، إعزاز 940⁽¹⁵⁹⁾، علماً أن غالبية عناصر الشرطة من المدنيين سواءً من اللاجئين المتواجدين داخل تركيا خاصة في المخيمات أم من المدنيين المتواجدين ضمن مناطق درع الفرات⁽¹⁶⁰⁾، وفيما يتعلق بألية الانضمام إلى قوات الشرطة فيصير الإعلان عن فتح باب التطوع لدورة شرطية في إحدى المراكز الرئيسية الثلاثة: مقر الجبهة الشامية في إعزاز، المجلس المحلي لجرابلس، مكتب العلاقات السوري التركي في أنطاكية⁽¹⁶¹⁾. بالانتقال إلى الهيكلية النازمة لعمل قوات الأمن العام الوطني فتقوم وفق الآتي⁽¹⁶²⁾: القيادة العامة لقوى الشرطة والأمن العام الوطني السوري، قيادات الشرطة، مديريات المناطق، أقسام الشرطة، المخافر والمراكز، وفيما يتصل بالمهام التي تمارسها فتشمل: مهام الأمن الجنائي فيما يتعلق بمكافحة الجريمة والإخلال بالأداب العامة ومكافحة المخدرات إضافة إلى حماية الممتلكات العامة وإدارة الشؤون المدنية وتيسير معاملات المواطنين، إضافة إلى مكافحة الإرهاب من خلال نصب الحواجز ونشر قوات التدخل السريع ووحدات الهندسة المختصة بتفكيك الألغام والمخلفات الحربية والعبوات الناسفة والمفخخات، علاوة على إدارة الجمارك والهجرة والجوازات والمرور. أما بخصوص الدعم فتتولى الحكومة التركية دعم قوات الشرطة والأمن العام

(158) أشار السيد محمود الدالي إلى وجود تواصل مع العميد أديب الشلاف قائد الشرطة الحرة في محافظة حلب لجهة تطوير العمل الأمني في ريف حمص الشمالي سواءً من خلال توفير الدعم المالي لتطوير التجربة وتشكيل قيادة شرطة على مستوى منطقة ريف حمص الشمالي، أم من خلال إلحاق قسم شرطة ريف حمص الشمالي إدارياً بشرطة حلب الحرة، حديث أجراه الباحث أيمن الدسوقي مع محمود الدالي رئيس مكتب التواصل بقوى الأمن الداخلي في الرستن على وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ المقابلة 2016-11-4.

(159) تخريج دفعتين من قوات الشرطة والأمن العام في إعزاز والراعي، الصفحة الرسمية لقوات الشرطة والأمن العام الوطني في الفيس بوك، تاريخ 2017-3-2، رابط إلكتروني <https://goo.gl/3tjEK>، كذلك فقد أشار مسؤول التواصل الاجتماعي لقوات الشرطة والأمن العام الوطني إلى أن الرقم المستهدف الوصول إليه يقدر بـ 5000 عنصر. حوار أجراه الباحث مع مسؤول التواصل الاجتماعي لقوات الشرطة والأمن العام الوطني على وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ 2017-3-5.

(160) للمزيد حول قوات الشرطة والأمن العام الوطني مراجعة، عدنان الحسين، "الشرطة" تدخل جرابلس. وفصائل "درع الفرات" تغادرها، موقع المدن، تاريخ 2017-1-25، رابط إلكتروني <https://goo.gl/Rzyjt5>

(161) حوار أجراه الباحث مع مسؤول التواصل الاجتماعي لقوات الشرطة والأمن العام الوطني على وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ 2017-3-3.

(162) عروة سوسي، قوات الأمن والشرطة في جرابلس. هيكليتها، مهامها، ورواتب عناصرها، موقع اقتصاد، تاريخ 2017-1-29، رابط إلكتروني:

<https://goo.gl/187o25>

الوطني من خلال دفع رواتب العناصر وتقديم الآليات الشرطية⁽¹⁶³⁾ وتوفير الدعم اللوجستي والتدريب. بالانتقال إلى طبيعة العلاقات التي تربط قوات الأمن العام الوطني مع الهيئات المدنية للمجالس المحلية فيغلب عليها غياب التنسيق، بينما تتسم بالتعاون مع فصائل درع الفرات⁽¹⁶⁴⁾.

بالإضافة إلى التجارب السابقة، توجد العديد من التجارب الشرطية القائمة في مناطق سيطرة فصائل المعارضة المسلحة والتي تعمل تحت مسميات متنوعة كقوات حفظ النظام والمخافر الثورية والأمن العام واللجان الأمنية والضابطة العدلية، إلا أنها ما زالت تجارب محلية النطاق لم تتطور بعد إلى قطاعية أو مناطقية ذات هيكل مؤسسي واضح، كما أنها لا تخرج في تشكيلها عن النماذج الآتية: هيكل شرطية تتبع المجلس المحلي، هيكل شرطية مؤسسة من قبل فصائل المعارضة المسلحة، هيكل أمنية مستقلة.

ح. اللجنة الأمنية في مناطق درع الفرات

بعد إتمام عملية الدرغ لمهامها، اختارت فصائل الدرغ ثلاث شخصيات شكلت للجنة الأمنية والتي كان من مهامها تأسيس الجهاز وليس العمل فيه، حيث تتابع أمور الجلب والتحقيق والسجن، إضافة لما سبق تمارس مهام ربط المؤسسة الأمنية بالقضاء، ومن أسباب النجاح النسبي للتجربة الأمنية في منطقة درع الفرات: 1) حيادية اللجنة التي استطاعت معالجة الأخطاء وتطوير العمل، 2) تواجد نية وإرادة من قبل قيادات الفصائل للعمل معاً لإنجاح التجربة الأمنية، 3) دعم الجانب التركي للتجربة.

تعمل الشرطة المحلية في جرابلس فقط دون اللجنة الأمنية، وهي مؤلفة من الشرطة القضائية والمخافر وقوات المداهمة، أما عن نطاق عمل المؤسسة الأمنية فيشمل المناطق خارج جرابلس وهي معنية بمتابعة الشؤون العسكرية، من خلال اجتماع يضم رئيس المجلس المحلي ورئيس اللجنة الأمنية والشرطة والقضائية.

لا تلغي الصورة السابقة تواجد ضغوط وتحديات كبيرة تواجه التجربة الأمنية في منطقة درع الفرات ومنها: 1) الضغوط الأمنية من قبل الجهات المعادية، مثال: المفخخات المرسله من قبل PKK، دخول جهات أجنبية لتخريب العمل الأمني في منطقة درع الفرات، غياب المرجعية المركزية والهيكل المؤسسية حيث لا مرجعية للقضاء والشرطة والمجالس المحلية، علاوة عن ضعف

(163) صور لعدد من الآليات الشرطية التي قدمتها الحكومة التركية لقوات الشرطة والأمن العام الوطني، الصفحة الرسمية لقوات الشرطة والأمن العام الوطني في الفيس بوك، تاريخ 2017-1-25، رابط إلكتروني <https://goo.gl/CkH5as>

(164) أشار مسؤول التواصل الاجتماعي لقوات الشرطة والأمن العام الوطني إلى عدم وجود أي علاقة أو تشاور أو تنسيق بين قوات الشرطة والمجالس المحلية حالياً، أما السبب فيعود إلى عدم استقرار الهيكلية التنظيمية بعد لقوات الأمن العام الوطني، مرجحاً أن يكون للمجالس دور مستقبلي عند استكمال البناء الإداري والتنظيمي للشرطة. حوار أجراه الباحث مع مسؤول التواصل الاجتماعي لقوات الشرطة والأمن العام الوطني على وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ 2017-3-5.

العلاقات التنظيمية فيما بين الهياكل المحلية في منطقة درع الفرات وضعف الدعم المقدم من قبل السكان⁽¹⁶⁵⁾.

ثالثاً: القضاء المحلي

يعتبر القضاء إحدى أهم مرتكزات حفظ الأمن والاستقرار لدوره في رد المظالم والفصل بين الخصوم، وفي غياب المحاكم التي تتبع للمؤسسة القضائية للنظام، ظهرت بدائل متباينة فيما بينها من حيث مرجعياتها القانونية وآليات التشكيل وطرائق العمل وطبيعة الاختصاص والتبعية، ومن أبرز الهيئات القضائية المتواجدة في مناطق سيطرة فصائل المعارضة المسلحة⁽¹⁶⁶⁾:

مجلس القضاء الأعلى في حلب⁽¹⁶⁷⁾: تأسس المجلس في 30-7-2015 بتوحد سبع محاكم في حلب وريفها⁽¹⁶⁸⁾، وقد تبنى المجلس القانون العربي الموحد كمرجعية قانونية له، أما عن هيكلية فتقوم وفق الآتي: مكتب الرئيس ونائبيه، مكتب النائب العام، مكتب التفطيش القضائي والدراسات والبحوث، مكتب الديوان العام ومكتب الشرطة القضائية⁽¹⁶⁹⁾. يعتمد المجلس على الشرطة الحرة وعدد من فصائل المعارضة المسلحة كقوة تنفيذية له، ويعتبر تجمع فاستقم كما أمرت وحركة نور الدين الزنكي من أهم الفصائل الداعمة له.

محاكم الهيئة الإسلامية لإدارة المناطق المحررة: يقدر عددها بإحدى عشرة محكمة تنتشر في محافظة إدلب وجزء من ريف حماة، تتبع للهيئة الإسلامية لإدارة المناطق المحررة التي تأسست في 2013⁽¹⁷⁰⁾، باتفاق فصائل إسلامية وبدور مؤثر لحركة أحرار الشام. تبنى محاكم الهيئة الشرعية الإسلامية كمرجعية قانونية لها. أما فيما يتعلق بهيكلية فري قريية إلى حد ما من هيكلية محاكم النظام سيما فيما يتعلق بتقسيم الغرف القضائية ومسألة إجراءات التقاضي⁽¹⁷¹⁾. تعتمد محاكم الهيئة على الفصائل الداعمة لها كقوة تنفيذية، كما تتعامل مع الشرطة الحرة.

مجلس القضاء في الغوطة الشرقية: تأسس المجلس في 24-6-2014 بتفويض من معظم

(165) تم استعراض التجربة من قبل أحد قادة الدرع وذلك خلال ورشة أقامها المركز حول أطروحات التغيير الأمني في إسطنبول بتاريخ: 2/5/2017

(166) سلطان جلي، تسع سلطات قضائية تضيق العادل في المناطق السورية غير الخاضعة للنظام، الحياة، 17-1-2016، رابط إلكتروني:

<https://goo.gl/BmEqUJ>

(167) مجلس القضاء الأعلى، وحدنا معظم محاكم حلب وريفها باستثناء محاكم النصر والأحرار، قناة سمارت على اليوتيوب، تاريخ 10-8-2015، رابط

إلكتروني <https://goo.gl/ZDeJTB>. أيضاً انظر، سبع محاكم تتبع لمجلس القضاء الأعلى في حلب والقاسمية إحداهما، قناة سمارت على اليوتيوب،

تاريخ 23-1-2016، رابط إلكتروني <https://goo.gl/8FptiK>

(168) المحاكم السبعة المشكلة لمجلس القضاء الموحد في حلب هي: محاكم الأنصاري وإعزاز وتل رفعت ومارع والقاسمية وكفرناها والحضار، للمزيد

مراجعة، أمجد التيناوي، مجلس القضاء الأعلى "يبدأ عمله في حلب من خلال 7 محاكم، موقع كلنا شركاء، تاريخ 31-7-2015، رابط إلكتروني

<https://goo.gl/YnVmSr>

(169) محاكم قضائية تعلن تشكيل مجلس القضاء الأعلى بحلب، الدرر الشامية، تاريخ 30-7-2015، رابط إلكتروني <https://goo.gl/sLDwOc>

(170) ما هي الهيئة الإسلامية لإدارة المناطق المحررة؟ وما هي نشاطاتها؟، الدرر الشامية، تاريخ 22-8-2015، رابط إلكتروني:

<https://goo.gl/w0Gw5O>

(171) محاكم الهيئة الإسلامية في إدلب، قناة سمارت على اليوتيوب، تاريخ 14-12-2015، رابط إلكتروني <https://goo.gl/fZbMw1>

الفصائل العاملة في الغوطة الشرقية والتي يقدر عددها آنذاك بـ "17" فصيل أبرزهم: جيش الإسلام، فيلق الرحمن، الاتحاد الإسلامي لأجناد الشام، حركة أحرار الشام الإسلامية، إضافة إلى جبهة فتح الشام "النصرة" والتي انسحبت لاحقاً من المجلس⁽¹⁷²⁾. تتبع للمجلس أربع محاكم تغطي الغوطة الشرقية، وتعتمد على قيادة الشرطة في الغوطة الشرقية كقوة تنفيذية لها، ويمنع على العسكريين تنفيذ أي اعتقال أو تبليغ باستثناء القضايا الأمنية⁽¹⁷³⁾.

دار العدل في حوران: تشكلت في تشرين الثاني 2014 وتشمل سلطتها المناطق الخاضعة لسيطرة فصائل المعارضة المسلحة في محافظتي درعا والقنيطرة. تعتمد الدار القانون العربي الموحد كمرجعية لها⁽¹⁷⁴⁾، أما بخصوص هيكليتها فتضم ثلاث محاكم هي: محكمة الجنايات، محكمة الأحوال الشخصية، المحكمة المدنية، ولكل محكمة قاضٍ يرأسها وقضاة يتبعون لها⁽¹⁷⁵⁾. وكانت جبهة النصرة قد أعلنت انسحابها من الدار على خلفية اعتمادها القانون العربي الموحد كمرجعية لها، كما انسحبت جبهة ثوار سورية أيضاً معللة ذلك بإطلاق دار العدل سراح المعتقلين المتهمين بانتماهم لتنظيم الدولة دون محاكمة⁽¹⁷⁶⁾. تعتمد المحكمة على فصائل الجبهة الجنوبية كقوة تنفيذية إضافة إلى عدد آخر من فصائل المعارضة المسلحة غير المنضوية ضمن الجبهة الجنوبية، كما توجد قوة تنفيذية تابعة للمحكمة يقدر عددها بـ 150 شخصاً⁽¹⁷⁷⁾.

المحكمة العليا في ريف حمص الشمالي: تشكلت في 1-10-2014 وتضم محاكم: الرستن، تلبيسة، الزعفرانة والحولة. تشمل ولاية المحكمة القضايا التالية⁽¹⁷⁸⁾: القضايا الأمنية كالتعامل مع النظام، القضايا الجزائية كقطع الطرق والتعامل بالسلح، القضايا الإدارية العامة التي يكون أحد أطرافها شخصاً اعتبارياً عاماً (مجلس محلي- مجلس شورى)، القضايا المدنية العامة التي يكون أحد أطرافها شخصاً اعتبارياً من المجتمع المدني (هيئات الإغاثة)، القضايا المتعلقة بالسلطة القضائية

(172) نجم سالم، الإعلان عن تشكيل مجلس قضاء موحد في الغوطة الشرقية، كلنا شركاء، 24-6-2014، رابط إلكتروني:

<https://goo.gl/pLb9WP>، أيضاً انظر، عبيسي سميسم/ أنس الكردي، "النصرة" تعلق عضويتها في مجلس القضاء الموحد، العربي الجديد، 23-2014، رابط إلكتروني <https://goo.gl/j2l3Gw>

(173) نماذج القضاء وشكل القوانين في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام السوري، عنب بلدي، 19-12-2015، رابط إلكتروني: <https://goo.gl/XtLVN7>

(174) اعتماد القانون العربي الموحد رسمياً، وجعله مرجعاً عاماً للقضاء في دار العدل في حوران، الصفحة الرسمية لدار العدل في حوران على الفيس بوك، تاريخ 2-11-2015، رابط إلكتروني <https://goo.gl/xbe5Hp>

(175) بيان من دار العدل بخصوص آلية عملها وتشكيلها، الصفحة الرسمية لدار العدل في حوران على الفيس بوك، تاريخ 25-10-2015، رابط إلكتروني <https://goo.gl/fqM3cY>

(176) ميسرة الزعبي، جبهة ثوار سورية تنسحب من دار العدل في حوران وتحكم لمحكمة القنيطرة، موقع ميكرو سورية، تاريخ 13-2016، رابط إلكتروني <https://goo.gl/0XFzS>

(177) الفصائل هي: حركة أحرار الشام الإسلامية، ألوية الفرقان، جيش اليرموك، جيش الإسلام، لواء المهاجرين والأنصار. حول الموضوع انظر، محمد عمر، فصائل معارضة تضع قواها العسكرية تحت تصرف دار العدل في حوران، موقع الحل، 11-8-2016، رابط إلكتروني:

<https://goo.gl/nWuf7C>

(178) اختصاص المحكمة الشرعية العليا، موقع المحكمة الشرعية العليا لحمص على الفيس بوك، تاريخ 18-4-2016، رابط إلكتروني:

<https://goo.gl/EPV4hW>

كتنازع الاختصاص بين المحاكم الفرعية وتحديد المحكمة صاحبة الاختصاص، القضايا المحالة إليها من المحاكم الفرعية، القضايا العسكرية التي يكون أحد أطرافها فصيلاً مسلحاً. تعتمد المحكمة على الشرطة المدنية وعلى الفصائل الموقعة على ميثاقها -فيلق حمص وحركة أحرار الشام وجيش التوحيد وآخرين- كقوة تنفيذية لها.

محاكم هيئة تحرير الشام "النصرة سابقاً": لعبت الجبهة دوراً رئيسياً في تشكيل الهيئات القضائية الأولى في المناطق بالتعاون مع فصائل المعارضة المسلحة، إلا أنها انسحبت لاحقاً لتؤسس محاكمها الخاصة التي تتركز في محافظات في إدلب وحلب واللاذقية ودرعا تحت مسمى "دور العدل". تعتمد هذه المحاكم على الشريعة الإسلامية كمرجعية لها وترفض عملية قوننتها، كما تعتمد في تنفيذ أحكامها على قوة تنفيذية تابعة لها تحت مسمى الشرطة الإسلامية أو الحسبة.

رابعاً: المكاتب الأمنية للفصائل

شكلت فصائل المعارضة المسلحة عند بداية انطلاقها لجاناً أمنية مصغرة كان من مهامها جمع المعلومات وتحليلها وتحديد قائمة الأهداف المراد التعامل معها، وتطورت التجربة لاحقاً وتم تأطيرها بمكاتب أمنية قائمة ضمن هيكلية الفصائل تحت تأثير العوامل التالية: (1) تزايد مستوى التهديدات الأمنية التي تتعرض لها الفصائل مع تصاعد نفوذ التنظيمات الإسلامية الجهادية العابرة للحدود والقوات الموالية للنظام، (2) وفرة الإمكانيات المساعدة على تطوير التجربة الأمنية داخل الفصائل سيما مع توافر العنصر البشري- تزايد أعداد المتطوعين- والعنصر المادي- تدفق الدعم المادي لها-، (3) تراكم الخبرات في إدارة العمل الأمني بحكم التجربة الميدانية المتشكلة لدى الفصائل خلال عملها، علاوةً على الخبرات التي نقلها المنشقون عن النظام. يمكن تصنيف المكاتب الأمنية للفصائل إلى أربعة نماذج:

1. المكاتب الأمنية لفصائل المعارضة المسلحة ومن أبرزها: الجبهة الشامية، جيش المجاهدين، نور الدين الزنكي، فيلق الرحمن، فصائل الجبهة الجنوبية، جيش النصر، جبهة الأصالة والتنمية.
2. المكاتب الأمنية للفصائل الإسلامية الوطنية كأحرار الشام الإسلامية، جيش الإسلام، فيلق الشام.
3. المكاتب الأمنية المنبثقة عن التحالفات العسكرية: القوة التنفيذية "جيش الفتح"⁽¹⁷⁹⁾، المكتب الأمني لجيش إدلب الحر، المكتب الأمني المشترك لكتائب أحفاد حمزة وكتائب أبو عمارة، غرفة عمليات حمص.
4. المكاتب الأمنية للفصائل الجهادية فوق الوطنية كهيئة تحرير الشام.

(179) أمجد تيناوي، فصائل جيش الفتح تشكل لجنة أمنية تدير مدينة إدلب، كلنا شركاء، تاريخ 2015-4-2، رابط إلكتروني <https://goo.gl/ttQxNe>

لا تتوفر معطيات كافية بخصوص هيكلية المكاتب الأمنية للفصائل وعديد أفرادها ومهامها ودورها في عملية صنع القرار نظراً للسرية التي تعمل بها، ولكن يمكن استخلاص ملامح أولية لمهام وهيكلية هذه الأجهزة من خلال رصد الأعمال المعلن عنها من قبلها، فمن جهة المهام، تؤدي هذه المكاتب مهاماً عدة منها: ملاحقة المتعاونين مع النظام، رصد الأهداف وتحديدها، إنجاز عمليات تبادل الأسرى، التحقيق مع الأسرى، تنفيذ عمليات أمنية في مناطق سيطرة النظام والقوات الموالية له، الحفاظ على الأمن العام في مناطقها، ملاحقة خلايا تنظيم "الدولة الإسلامية"، تأمين عمليات الانشقاق ومتابعة العسكريين المنشقين. أما فيما يتعلق بالهيكلية فيعتقد بأنها تتألف من الأقسام التالية:

- **القوة التنفيذية:** تتألف من المخافر والدوريات والحواجز، وتتولى مهام المراقبة والحراسة والملاحقة وتطبيق الأوامر التنفيذية الصادرة عن قيادة الفصيل أو أحد مكاتبه أو الهيئات الشرعية.
- **القسم الإداري:** يضم الإداريين المسؤولين عن تحليل المعلومات ورفع التقارير لقيادة الفصيل ومتابعة الأوامر والتوجيهات الصادرة عنه وأرشفتها، إضافة إلى تنظيم ذاتية عناصر المكتب الأمني.
- **قسم التحقيق:** التحقيق مع الأسرى والمطلوبين أمنياً على خلفية تعاونهم مع النظام أو التنظيم.
- **قسم الاستخبارات:** يتولى رصد الأهداف الأمنية والعسكرية وجمع المعلومات عنها، إضافة إلى زرع خلايا أمنية في مناطق سيطرة النظام والقوات الموالية له⁽¹⁸⁰⁾.

المطلب الثاني: تقييم العمل الأمني في مناطق سيطرة فصائل المعارضة المسلحة

تغلب اللامركزية على إدارة الملف الأمني في مناطق سيطرة فصائل المعارضة المسلحة، وذلك نظراً لغياب جهة مرجعية مركزية تتولى إدارة هذا الملف لصالح جهات متعددة منخرطة في الشأن الأمني والتي تؤدي أدواراً متباينة بحسب إمكانياتها وعلاقتها والبيئة التي تنشط فيها. فبينما توصلت دراسة سابقة إلى عدم تواجد قطاع أمني متكامل لدى النظام وشيوع مظاهر الفساد داخل

(180) يتألف المكتب الأمني والشرطة لحركة نور الدين الزنكي من 10 مخافر شرطة و15 حاجزاً، وتعمل على ضبط الأمن في المناطق التابعة للحركة، ومكافحة الجريمة واللصوص. في حين تتألف المؤسسة الأمنية في الجبهة الشامية من 1500 عنصر، 200 منهم إداريون ومحققون وقضاة، يتوزعون على حلب المدينة وريفها الشمالي والجنوبي، على شكل مفاوز ومقار رئيسية، للمزيد حول ما سبق مراجعة، عارف حاج يوسف، خريطة الفصائل المسلحة في حلب، موقع الجمهورية، تاريخ 2015-4-6، رابط إلكتروني <https://goo.gl/ZVQjAZ>، أيضاً، التعريف بالمؤسسة الأمنية في الجبهة الشامية، الموقع الرسمي للجبهة الشامية، رابط إلكتروني <https://goo.gl/33zjw1>

أجهزته الأمنية وفشلها في إدارة مهامها الوظيفية وتطويعها فقط لضمان استمرار النظام، بالمقابل تطرح أسئلة حول مدى امتلاك المعارضة لمؤسسات أمنية تشكل حالة قطيعة-من حيث الفكر والأسلوب والمرجعية_ مع تلك القائمة لدى النظام، ومدى نجاحها في أداء المهام الأمنية المكلفة بها فيما يتعلق بتوفير الأمن وحماية المجتمعات المحلية وردع التهديدات ومحاربة الإرهاب.

استناداً إلى ما سبق سيتم تقييم هيئات الأمن اللامركزية للمعارضة وفق معيارين: (1) مدى اشتغال الهيئات الأمنية اللامركزية على مقومات المؤسسة الأمنية، (2) مدى نجاح الهيئات الأمنية في أداء المهام الموكلة إليها.

هيئات الأمن اللامركزية واختبار العمل المؤسسي: المؤسساتية المفقودة

تشتمل أي مؤسسة على ثلاثة مقومات أساسية وهي: (1) العنصر البشري فيما يتصل بالعاملين والإداريين والمستفيدين من الخدمات "العملاء"، (2) العنصر المادي: يشمل الموارد والمقرات والتجهيزات والآليات، (3) العنصر المعنوي: يتضمن الشرعية والمرجعية القانونية والسياسية والتشريعات والأوامر والقرارات الناظمة لعمل المؤسسة. بناء على العناصر السابقة لا يتوافر لدى هيئات المعارضة الأمنية القائمة مقومات مؤسسة أمنية متكاملة، ويشكل ما سبق جزءاً من إشكالية أعم تعاني منها المعارضة تتمثل بالعجز عن بناء مؤسسات بديلة للنظام لأسباب يتصل بعضها بفكر وإدارة المعارضة وتناقضاتها الداخلية، وأخرى تتصل بالنظام والقوات الموالية له وسعيهم الدائم لإجهاض أي محاولات جديدة لبناء تجارب مؤسسية ناجحة، ومن مظاهر افتقاد هيئات الأمن اللامركزية للطابع المؤسسي:

- تعدد المرجعيات: لا يتوافر إجماع لدى هيئات الأمن اللامركزية المحلية على مرجعية موحدة سواء كانت سياسية أم تنفيذية أم قضائية، حيث لا تتبع هذه الهيئات لمؤسسات المعارضة السياسية الرسمية وأجهزتها التنفيذية، كما أنها تتبنى مرجعيات قضائية متباينة، الأمر الذي يفضي إلى: (1) تضارب الأدوار وتنازع المصالح فيما بينها، (2) افتقادها للاتساق والتكاملية.
- قلة الكادر البشري وضعف الخبرات التخصصية: تعاني الهيئات الأمنية المحلية هنا من إشكاليتين هما: (1) غياب التوازن بين العدد القائم وطبيعة المهام الأمنية المطلوبة منهم، (2) ضعف الخبرات في مجال إدارة العمل الأمني. أما الأسباب فتعود إلى: غلبة العنصر المدني على الأمني في هذه الهيئات وضعف دورات التدريب البدنية واقتصارها على الجانب المسلكي والعقائدي بشكل رئيسي.
- ضعف التجهيزات المادية واللوجستية: تتفاوت هيئات الأمن المحلي فيما بينها من حيث الموارد المادية المتاحة لها فيما يتعلق بالمقرات والرواتب والآليات والتسليح وأجهزة التواصل، ويلحظ تطور البنية المادية للعمل الأمني لدى الفصائل مقارنة بتلك التي تتمتع بها هيئات

الأمن المدنية، ورغم ما سبق تعاني الهيئات الأمنية عموماً من ضعف قدراتها على تأمين الاحتياجات اللوجستية التي يتطلبها العمل الأمني خاصة في ظل الأوضاع غير المستقرة.

- **ضعف التخطيط الاستراتيجي:** لا يلحظ من خلال تتبع مهام وعمل هيئات الأمن المحلية عملها وفق خطط تنفيذية واضحة تتصل باستراتيجيات شاملة، وفي حين تركز المكاتب الأمنية للفصائل بالدرجة الأولى على حماية مصالحها الذاتية ومناطق نفوذها، فإن الهيئات الأمنية ذات الطابع المدني تسعى لتحقيق أهداف أكثر اتساقاً مع المجتمعات المحلية.

هيئات الأمن اللامركزية واختبارات المشهد الأمني: الفوضى الأمنية

تغلب الفوضى الأمنية على المناطق التي تنشط فيها هيئات الأمن اللامركزية للمعارضة، بحكم ضعف مأسستها ومحدودية قدراتها من جهة، إضافة إلى تزايد مستوى التهديدات التي تتعرض لها من قبل القوى المناوئة لها من جهة أخرى، ومن أبرز مؤشرات الفوضى الأمنية لهذه المناطق:

- ارتفاع عدد الحوادث الأمنية كالاعتقالات والتفجيرات التي تنفذها خلايا أمنية-تتبع للنظام السوري والقوات الموالية له إضافة إلى تنظيم "الدولة الإسلامية"-تتواجد في مناطق سيطرة فصائل المعارضة المسلحة، ووفقاً لإحصائيات عام 2015 فقد سجلت محافظة درعا أكبر عدد من الاعتقالات مقارنة ببقية المحافظات بـ 105 حالة اغتيال بحسب مكتب توثيق الشهداء في درعا، تليها بالترتيب المحافظات التالية: إدلب، ريف دمشق، حلب⁽¹⁸¹⁾. أما عن الجهات المستهدفة بعمليات الاغتيال فتشمل شريحة من قيادات فصائل المعارضة المسلحة وناشطين إعلاميين وقيادات محلية؛

- ارتفاع عدد الحوادث الأمنية الجنائية كالسرقات والسلب والنهب والجرائم المخلة بالأداب العامة، وتبعاً لإحصائية مقارنة أصدرتها الشرطة الحرة في حلب حول نسبة الجرائم والحوادث الأمنية خلال الستة أشهر الأولى من عام 2016 مقابل الفترة نفسها من عام 2015، فقد ظهر تزايد نسبة جرائم السرقة والقتل والإيذاء⁽¹⁸²⁾.

- شيوع حالات الاعتقال والتغيب القسري والتعذيب الجسدي من قبل عدد من فصائل المعارضة المسلحة بحق الناشطين في المجال الإعلامي والمدني، ويذكر هنا على سبيل المثال ما يثار حول امتلاك جيش الإسلام لثلاثة سجون في الغوطة الشرقية هي: سجن التوبة، سجن الباطون، سجن الكهف، لا تخضع لرقابة القضاء الموحد في الغوطة، كما لا يتاح للمعتقلين

(181) ملفات ساخنة: الاعتقالات المجهولة داخل سورية وخارجها. الأسباب والأبعاد، الاتحاد برس، تاريخ 2016-1-12، رابط إلكتروني:

<https://goo.gl/FmV5B9>

(182) دراسة مقارنة وفق مخطط بياني لنسبة الجرائم والحوادث خلال الأشهر الستة الأولى من بداية العام 2016 مع مثلها من الفترة الزمنية نفسها في العام 2015، الموقع الرسمي لشرطة محافظة حلب الحرة على الفيس بوك، تاريخ 2016-8-25، رابط إلكتروني <https://goo.gl/rrV3A6>

- فيها حق الدفاع عن أنفسهم⁽¹⁸³⁾؛
- انتشار واسع لمافيات السلاح وتجار المخدرات⁽¹⁸⁴⁾ وعصابات التهريب وبيع المسروقات⁽¹⁸⁵⁾؛
- انتشار غير مضبوط للسلاح بين المدنيين واستخدامه لأغراض تتعدى الحماية الشخصية إلى ممارسة أعمال غير قانونية تشمل الانتقام والسرقة⁽¹⁸⁶⁾؛
- حدوث حالات اقتتال داخلية بين فصائل المعارضة المسلحة بسبب خلافات عقائدية أو مصلحية؛ ومن أبرزها: اقتتال جيش الإسلام مع فيلق الرحمن وجيش الفسطاط في الغوطة الشرقية، اقتتال حركة نور الدين الزنكي وكتائب أبو عمار مع تجمّع فاستقم كما أمرت في حلب، اقتتال حركة أحرار الشام الإسلامية وجيش الشمال وأحرار سورية مع الجبهة الشامية في ريف حلب الشمالي⁽¹⁸⁷⁾؛
- شيوع حالة فوضى في تطبيق الأحكام القضائية نتيجة تعدد المرجعيات القضائية، إضافة إلى إفلات عدد من عناصر الفصائل من العقاب بحكم الحصانة التي يتمتعون بها.

المطلب الثالث: التحديات التي تواجه هيئات الأمن اللامركزية

تعمل هيئات الأمن المحلية اللامركزية جاهدة على تعزيز أدائها الأمني وتحقيق مهامها الوظيفية، إلا أنها تدرك صعوبة ما سبق في ظل تواجد تحديات عدة تعوق مساعيها للتخفيف من الفوضى الأمنية التي تشهدها مناطقها، وفي حين يتصل جزء من التحديات بالبيئة الداخلية لعمل تلك الهيئات، فإن الجزء الأكبر منها يتأتى من البيئة التي تنشط فيها هيئات الأمن المحلية والتي يمكن وصفها بأنها بيئة معقدة ذات صراعات مركبة ومخاطر عالية.

1. عمليات القصف الجوي: يستهدف طيران روسيا والنظام السوري المناطق التي تخضع لسيطرة فصائل المعارضة المسلحة بعمليات قصف جوية مركزة، علماً أن الهدف منها يتجاوز البعد العسكري العملي، وما يؤكد على ذلك الاستهداف الممنهج لهيكل الحكم المحلي والبنية التحتية والمدنيين، أما الهدف فيتمثل في رفع الكلف الإنسانية وزيادة مستوى

(183) عروة خليفة، عن بنية التنظيمات السلفية في سورية: جيش الإسلام نموذجاً، الجمهورية، تاريخ 2016-9-9، رابط إلكتروني: <https://goo.gl/OqkkZD>

(184) أمانة رياض، محكمة جنوب دمشق تطلق برنامجاً لمعالجة مدمني المخدرات لديها، سمارت، تاريخ 2016-10-27، رابط إلكتروني: <https://goo.gl/m4xMB6>

(185) عصابات تحرم حلب المحررة من الكهرباء، وإدارة الخدمات تدعو للاستنفار الأمني، راديو الكل، تاريخ 2016-1-18، رابط إلكتروني: <https://goo.gl/ELY3hX>

(186) عبد الرحمن الحوراني، انتشار السلاح وعبوات "داعش" تتسبب بانفلات أمني في درعا، الصوت السوري، تاريخ 2016-10-6، رابط إلكتروني: <https://goo.gl/oo9LDR>

(187) أهم 4 آثار سلبية للاقتتال الداخلي بين فصائل الثورة السورية، ميكرو سورية، تاريخ 2016-11-16، رابط إلكتروني <https://goo.gl/YqKkQb>

الأزمات الخدمية وتدمير هياكل الحوكمة المحلية، وبالتالي تعميق حالة الفوضى الأمنية بما يفوق قدرة هيئات الأمن المحلية على التعامل معها وهو ما أكده العاملون في تلك الهيئات.

2. **قلة الدعم المالي:** يتطلب توفير الأمن موارد مالية تغطي احتياجات هيئات الأمن المحلية من رواتب ومصاريف تأسيسية وإدارية، ويظهر الواقع عجزاً مالياً لدى أغلب هيئات الأمن المحلية في تحمل كلف العمل الأمني سيما فيما يتعلق بتوفير الرواتب للعاملين فيها وذلك نظراً لتذبذب مصادر الدعم وتزايد حجم الاحتياجات الناجمة عن تأزم الموقف الأمني⁽¹⁸⁸⁾، وفي حين تعتمد المكاتب الأمنية للفصائل على ما يقدم لها من دعم مالي من قياداتها، تعتمد بعض هيئات الأمن المدنية على التمويل الخارجي-الشرطة الحرة⁽¹⁸⁹⁾، بينما تعتمد أخرى على مصادر دعم محلية غير مستقرة⁽¹⁹⁰⁾، ومن مخاطر قلة الدعم المادي المقدم لهيئات الأمن المحلية دفع العناصر إلى ترك العمل الأمني والخوض في أعمال أخرى، إضافة إلى بروز مخاطر جدية من انخراط عناصر تلك الهيئات في أعمال الاتجار بالأمن.

3. **نقص الكوادر المتخصصة:** يتطلب العمل الأمني كوادر متخصصة ملمة بعلوم الأمن وآلياته وأساليبه الحديثة، إضافة إلى تمتعها بثقافة قانونية جيدة حول الأطر القانونية الناظمة للعمل الأمني، وعلى الرغم من انشقاق عدد كبير من قوى الأمن عن النظام، إلا أن الغالبية منهم فضلت إما البقاء بعيداً عن الملف الأمني أو أنها انخرطت في العمل العسكري ضمن الفصائل، لتحدث فجوة في الكادر الأمني تم تعويضه من قبل المدنيين القادمين من خلفيات متنوعة علمياً ومهنيّاً وهو ما أثر على مهنية العمل الأمني وأدى إلى ارتكاب أخطاء عملية.

4. **غياب مركزية القرار الأمني في مناطق سيطرة فصائل المعارضة المسلحة،** نظراً لتعدد الجهات المنخرطة في الملف الأمني والتي تؤدي أدواراً متباينة بحسب إمكانياتها وعلاقاتها والبيئة التي تنشط فيها، وبدل أن تغني هذه التعددية العمل الأمني وفق قاعدة تلاقي المصالح وتوزع الأدوار وإيقاف هدر الموارد المحدودة، إلا أنها أفضت إلى نتائج عكسية فاقت الفوضى الأمنية. يمكن القول أنه كلما قل عدد الهيئات الأمنية العاملة في نطاق إداري معين وتوافر لها عوامل مساعدة، انعكس ذلك إيجاباً على الوضع الأمني في تلك المنطقة⁽¹⁹¹⁾.

(188) أشار محمود الدالي رئيس مكتب التواصل بقوى الأمن الداخلي في الرستن إلى تواجد 180 شرطي منشق عن النظام في الرستن، 25 منهم يعملون فقط في قسم الشرطة في الرستن في حين أن البقية يعملون بأعمال حرة أو انضموا للفصائل بحثاً عن مردود مادي، حديث أجراه الباحث أيمن الدسوقي مع محمود الدالي رئيس مكتب التواصل بقوى الأمن الداخلي في الرستن على وسائل التواصل الاجتماعي، تاريخ المقابلة 2016-11-4 (189) يتقاضى عناصر الشرطة الحرة مبلغاً مالياً قدره 100\$ شهرياً لكل عنصر، وبحسب الملازم عاشق فإن المبلغ لا يكفي لتغطية متطلبات المعيشة، للمزيد حول الصعوبات التي تواجه عمل الشرطة الحرة مراجعة، هل استطاعت الشرطة الحرة ضبط الوضع الأمني في إدلب وحلب؟ وما أبرز التحديات، راديو الكل، تاريخ 2016-3-19، رابط إلكتروني <https://goo.gl/rKGHV2>

(190) المخاطر الثورية في المناطق المحررة بالإمكانات والصعوبات التي تواجهها، نبض سورية، تاريخ 2016-8-16، رابط إلكتروني: <https://goo.gl/C4K5Y1>

(191) تعتبر بصر الحرير في درعا من المناطق التي لم تشهد عمليات اغتيال في عام 2015 نظراً لوجود جهة واحدة تتولى إدارة العمل الأمني إضافة إلى أسباب أخرى، للمزيد مراجعة، يعرب عدنان، رئيس اللجنة الأمنية في (بصر الحرير): إنشاء وحدات أمنية في مناطق سيطرة الثوار سيحد من

5. تهديد تنظيم "الدولة الإسلامية": يعتبر التنظيم إحدى أبرز الجهات التي تهدد العمل الأمني في مناطق سيطرة فصائل المعارضة المسلحة، إذ يضع التنظيم هذه المناطق ضمن قائمة الأهداف التي يجب التعامل معها، باعتبارها تشكل عائقاً أمام تمدده في سورية، من هنا يفهم مسعى التنظيم الحثيث لزعزعة أمن المناطق التي تنشط فيها هيئات الأمن المحلية عبر القيام بعمليات انتحارية أو اغتيالات تستهدف قيادات المجتمعات المحلية في المجالين المدني والعسكري، وبالتالي نشر حالة الفوضى الأمنية بما يسهل ظهور التنظيم من جديد، ويكفي هنا الإشارة إلى أسلوب تنظيم الدولة في السيطرة على الباب ومنبج والرقعة من خلال الاستفادة من الفوضى الأمنية التي شهدتها هذه المناطق.
6. تنامي نفوذ الفصائل الجهادية فوق الوطنية: تمتلك هذه الفصائل مشروعها الخاص لإدارة المناطق التي تنتشر فيها، وتبعاً لذلك فإنها تعمل على تشكيل مؤسسات موازية لهيكل الحكم المحلية القائمة والتي لا تعترف بها أصلاً، بل وتعمل جاهدة على إلغائها عبر الضغط عليها بما يعيق قدرتها على العمل، أو تدميرها بحجج عدة منها؛ تنفيذ أجنداث خارجية، الإفساد في الأرض، مخالفة الشريعة الإسلامية، وكمثال على ما سبق، هاجم جند الأقصى وجبهة فتح الشام عدداً من مخافر الشرطة الحرة في محافظة إدلب⁽¹⁹²⁾.
7. تنوع مصادر التهديد الأمني: تواجه هيئات الأمن المحلية تهديدات متنوعة المصدر تتجاوز البعد الأمني إلى أبعاد أخرى ذات منشأ إنساني واقتصادي واجتماعي، وفي حين تتضافر كل العوامل السابقة في تهديد الأمن المحلي فإن لبعضها تأثيراً أكبر مقارنة بغيرها، فعلى سبيل المثال تعتبر العوامل ذات الطبيعة الاقتصادية كالبطالة والتهريب وارتفاع الأسعار أبرز مهددات الأمن المحلي في الرستن وفي بعض مناطق حلب وهو ما يستنتج من ارتفاع عدد جرائم السرقات والسلب، في حين يشكل التغيير الديمغرافي القسري وحركات النزوح الداخلية أبرز العوامل التي تهدد الأمن المحلي في ريف دمشق إضافة إلى العامل الأمني.
8. سيولة الصراع وتغيرات السيطرة: تفتقد هيئات الأمن المحلية لعنصر الاستقرار المكاني نتيجة لتغيرات السيطرة الميدانية وهو ما يعيق مساعيها في تأسيس بنية مادية مستقرة يتطلها العمل الأمني، فعلى سبيل المثال فقدت الشرطة الحرة في محافظة حلب 12 مركزاً لها مع التقدم الذي أحرزه تنظيم الدولة في المنطقة الشمالية من المحافظة بين عامي 2014-2015⁽¹⁹³⁾.

الافتقالات، كلنا شركاء، تاريخ 15-11-2015، رابط إلكتروني <https://goo.gl/nK1e8F>

(192) وفا مصطفى، جهة "النصرة" ندهم مراكز الشرطة الحرة في إدلب، العربي الجديد، تاريخ 8-7-2015، رابط إلكتروني <https://goo.gl/lyX0JD>

(193) مقابلة أجراها الباحث أيمن الدسوقي مع الملازم أول عاشق محمد ضابط الارتباط لدى الشرطة الحرة في محافظة حلب، غازي عينتاب، تاريخ

المقابلة 5-11-2016.

9. الشرعية والمشروعية: تواجه هيئات الأمن المحلية إشكالية مركبة تتعلق ببعد تمثيلي وآخر قانوني، حيث تواجه أزمة ثقة مع السكان المحليين بسبب ضعف أدائها وآليات عملها إضافة إلى ضعف التزام عناصرها بالقواعد القانونية الصادرة عن المرجعيات القضائية المتعددة، وهو ما يرسخ الصورة النمطية السلبية الموروثة عن الأجهزة الأمنية للنظام.

10. الميليشياوية: هنالك مخاوف كثيرة من تحول الهيئات الأمنية المحلية إلى هيئات شبه عسكرية أو هيئات أمنية مافيووية، بمعنى تحولها تحت ضغط الصراع وتشظي الفصائل وانحيازها لهيكل الحوكمة المحلية وتصاعد نفوذ الفصائل الجهادية فوق الوطنية-إلى أدوات أمنية-عسكرية تسعى لفرض سيطرتها الاجتماعية وحماية مصالحها الاقتصادية وتنفيذ أجنداث خارجية تتناقض مع مصالح المجتمعات المحلية.

المطلب الرابع: اختبار نظريات الإصلاح الأمني في مناطق المعارضة (التفكيك، إعادة الهيكلة، الدمج)

تعاني هيئات الأمن المحلية اللامركزية للمعارضة من إشكاليات جدية تتعلق بضعف مأسستها وتدني مستوى فاعليتها ومهنيتها، كما تواجه تحديات تُصعب عملية تطويرها وإنجازها لمهامها الوظيفية في فرض الأمن المحلي وردع التهديدات ومكافحة الإرهاب، وأمام هذه الإشكالية المركبة "ضعف التأثير وصعوبة التطوير" تُطرح تساؤلات حول المقاربة التي يتوجب تبنيها إزاء هيئات الأمن المحلية اللامركزية والتي لا تخرج عن ثلاثة طروحات أساسية وهي: التفكيك، إعادة الهيكلة، الدمج. وسيتم فيما يلي مناقشتها وفق معيارين أساسيين هما: (1) واقعية الطرح، (2) مدى اتساقها مع المتطلبات الأمنية للمرحلة الراهنة والانتقالية.

1. تفكيك هيئات الأمن المحلية اللامركزية: السير في المجهول

تطرح هذه المقاربة تفكيك هيكل الأمن المحلية والاستغناء عنها، وتسوق في الدفاع عن رؤيتها مبررات عدة من أهمها: (1) تدني مستوى مأسسة هذه الهياكل، (2) الضعف في تحقيق المهام الوظيفية الموكلة إليها، (3) عدم كفاية ما تمتلكه من مقومات تضمن لها الاستمرارية. وعلى الرغم من المبررات الموضوعية التي تطرحها هذه المقاربة إلا أنها تجاهلت الضرورات الأمنية للمرحلة الراهنة والانتقالية سيما مع تصاعد المخاطر الأمنية وغير الأمنية وتجاوزها للجغرافية السورية إلى ساحات إقليمية ودولية، وتركيز الفاعلين في الملف السوري وفقاً لما سبق على الاعتبارات الأمنية كمحدد لسياساتهم تجاه سورية. كما تغفل هذه المقاربة الخطوة التالية للاستغناء عن هذه الهياكل من حيث ماهية الجهة التي ستملأ الفراغ الأمني بعدها، علاوة عن الآثار المترتبة على هذا التفكيك والمتمثلة بتعاظم الفوضى الأمنية وشيوع مناخ مناسب لعمل التنظيمات المتطرفة، الأمر الذي يؤدي إلى تمزيق أكثر لبنية المجتمعات المحلية وتهديد متزايد للأمن الإقليمي وحتى الدولي.

2. دمج هيئات الأمن المحلية مع الأجهزة الأمنية لدى النظام والإدارة الذاتية: الجمع بين المتناقضات

تتبني هذه المقاربة فكرة دمج هياكل الأمن المحلية لدى المعارضة السورية مع الأجهزة الأمنية للنظام إضافة إلى الهيئات الأمنية للإدارة الذاتية، بما يفضي إلى تشكيل جسم أمني موحد يتولى مكافحة الإرهاب وفرض الأمن في الجغرافية السورية حالياً وفي المرحلة الانتقالية. أما المبررات الموضوعية التي تسوقها فهي: (1) غلبة الاعتبارات الأمنية على أجندات القوى الفاعلة في الملف السوري، (2) عدم قدرة أي طرف بمفرده على التصدي للتهديدات الأمنية بمعزل عن دعم الأطراف المحلية الأخرى، (3) وجود تهديدات أمنية مشتركة تواجه هذه الأطراف وفي مقدمتها تنظيم "الدولة الإسلامية". يعتبر هذا الطرح ممكناً من الناحية النظرية، كما أنه يستجيب للمتطلبات الأمنية للمرحلة الراهنة من حيث اقتراح تضافر جميع جهود القوى المحلية والاستفادة من خبراتها ومعرفتها بواقع المناطق التي تسيطر عليها للتصدي للإرهاب وفرض الأمن في مجتمعاتها، لكن بالمقابل يفتقد هذا الطرح للواقعية وذلك للأسباب التالية: (1) إن دمج الأجهزة الأمنية يجب أن يكون نتيجة لاتفاق سياسي للأزمة السورية وليس سابقاً له، بمعنى يوجب أن يكون الدمج ترجمة لاتفاق سياسي يحظى بضمانات دولية وإقليمية، (2) غلبت هذه الرؤية الاعتبارات الأمنية كمدخل للتعاون بين هذه القوى، في حين أغفلت القضايا الخلافية وغياب الثقة فيما بينها أيضاً، (3) من المتعذر في الوقت الراهن جمع بني أمنية متباينة- من حيث الهيكلية وآليات العمل والأهداف- في قطاع أمني واحد.

3. إعادة هيكلة هيئات الأمن المحلية اللامركزية: الواقعية الأمنية

تطرح هذه المقاربة فكرة الإبقاء على هيئات الأمن المحلية اللامركزية مع إعادة هيكلتها، بمعنى إجراء التصويب اللازم لها على النحو الذي يُكسيها فاعلية ويجعلها أكثر مهنية، ويضمن اتساقها بشكل أكبر مع المتطلبات الأمنية للمرحلة الراهنة والانتقالية وكذلك مخرجات الحل السياسي النهائي. وبخصوص المبررات الداعمة لهذا الطرح فهي: (1) الاستفادة من الخبرات والمعلومات التي راكمتها هذه الهيئات في مجال العمل الأمني، (2) ضرورة استمرار عمل الهيئات للتخفيف ما أمكن من الفوضى الأمنية وصد محاولات تمدد التنظيمات المتطرفة، (3) البناء على النجاحات التي حققتها في مواجهة التهديدات الأمنية كإجهاض العديد من عمليات "تنظيم الدولة" وتفكيك خلاياها الأمنية، (4) قدرة الهيئات على التعامل مع المجتمعات المحلية بحكم انتماء عناصرها لها.

علماً أن إعادة هيكلة هيئات الأمن المحلية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار الضرورات الأمنية الواجب التعامل معها خلال المرحلتين الحالية والانتقالية، إضافةً إلى ضرورة اتساقها مع العملية الأشمل والهادفة إلى إعادة هيكلة المنظومة الأمنية للدولة السورية وفق أطر جديدة تضمن إعادة بناء

الهيكل التنظيمية للمؤسسة الأمنية وتعريف دورها وأهدافها وتحديد القواعد الناظمة لعملها وفق قاعدة أساسية " التوازن بين حماية أمن الدولة وضمان حقوق المواطن".

أظهرت الأزمة السورية الإشكاليات المركبة التي تتهدد الدولة والمجتمع السوريين، ومنها الملف الأمني الذي طغى على ما سواه من الملفات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية سواءً على مستوى الطرح أم الاستجابة، ومردُّ ذلك إلى تحول الجغرافية السورية لبيئة مهددة للأمن الإقليمي والدولي سيما مع تزايد نفوذ التنظيمات الجهادية العابرة للحدود، وتشكل موجات هجرة أثقلت كاهل الدول المستضيفة. وأمام تصاعد الاعتبارات الأمنية وجدت المعارضة نفسها أمام اختبار جدي يشكل فرصة لإثبات نجاعتها كشريك قادر على أداء المهام الأمنية فيما يتصل بمكافحة الإرهاب وضبط حالة الفوضى الأمنية ومعالجتها، وبما يضمن بقاءها ضمن معادلة الحل السياسي النهائي.

تغلب اللامركزية كسمة على إدارة الملف الأمني في مناطق سيطرة فصائل المعارضة المسلحة من حيث تواجد هيئات أمنية عدة تفتقر إلى التوافق على مرجعية موحدة، يضاف إلى ذلك افتقارها للاتساق من حيث الفكر والأدوات والأهداف، وقد أظهرت عملية تقييمها ضعفاً في أداء المأمول منها، ومن مؤشرات ذلك؛ ضعف مأسستها وشيوع حالة الفوضى الأمنية في مناطقها، علماً أن درجة هذه الفوضى تتباين بين منطقة وأخرى تبعاً لتعدد الفاعلين وتضارب مصالحهم وطبيعة علاقاتهم ونوع وحجم قدراتهم، بالإضافة إلى الوضع الميداني الذي تنشط فيه تلك الهيئات، وتجدر الإشارة إلى أن أسباب ضعف تلك الهيئات يعود لتحديات مركبة تتجاوز قدرتها على التعامل معها.

وأمام هذا الواقع وإنجاز الاختبار الأمني، تُطرح ثلاثة مقاربات رئيسة تشتمل على التفكير والدمج وإعادة الهيكلة، وفي حين أظهر التحليل ضعف واقعية خيار التفكير والدمج وعدم اتساقهما مع المتطلبات الأمنية الواجب إنجازها راهناً ومستقبلاً، يصبح خيار إعادة الهيكلة الخيار الأكثر واقعية والأفضل من حيث الجدوى، على أن يكون ذلك ضمن تصور شامل للحل السياسي يفضي على المدى البعيد إلى إعادة تشكيل المنظومة الأمنية للدولة السورية بشكل تؤخذ فيه بعين الاعتبار الهواجس الأمنية للفاعلين الإقليميين والدوليين، ولا يتم تجاهل العناصر الأساسية الموطدة للاستقرار على المستوى المحلي والوطني وذلك وفق قاعدة جوهرية هي " التوازن بين حماية أمن الدولة وضمان حقوق المواطن".

المبحث الثالث: ثوابت المشهد الأمني وضرورات الحوكمة الأمنية

لا يمكن تحديد ثوابت المشهد الأمني قبل استعراض التجربة الأمنية الناشئة في مناطق الإدارة الذاتية، إذ تبين حركية الأجهزة المعنية بالشؤون الأمنية في مناطق "الإدارة الذاتية" تشابهاً واضحاً في الوظيفة الأمنية للفواعل الموكل إليها تنفيذ وتطبيق المهام الأمنية في هذه المناطق مع تلك الوظيفة التي كانت سائدة في مناطق النظام قبل الثورة من حيث:

1. ضرورة الضبط المجتمعي بما يتناسب مع طبيعة الفكر السياسي للجهة الحاكمة.
2. شرعنة الاعتقالات السياسية وعسكرة المجتمع وربط اتجاهاته بالبوصلة الأمنية للمركزية.

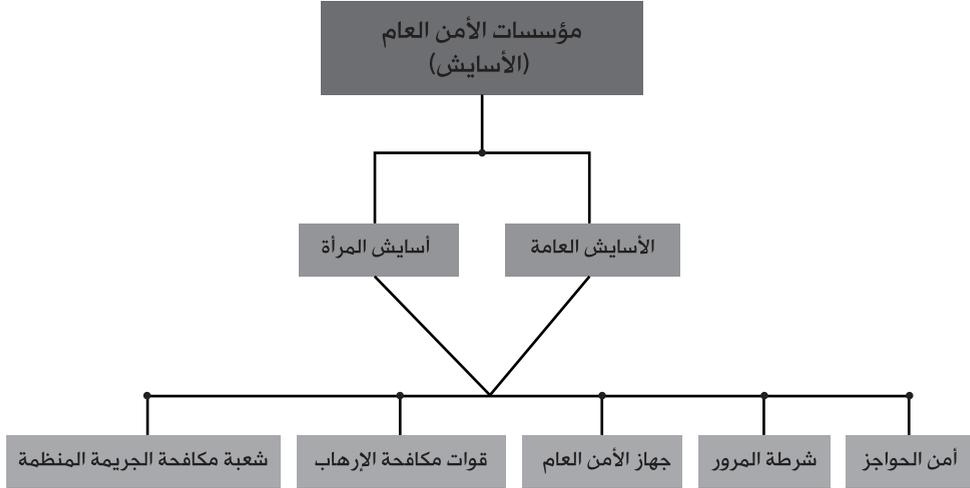
وتشهد البنية الأمنية في تلك البنى تضارباً في المؤسسات وازدواجية في المرجعيات ما بين النظام والPYD. ولعل الخطر الأكبر المهدد للأمن العام ارتباط الأذرع العسكرية والأمنية فكرياً بحزب العمال الكردستاني ذي التوجهات الانفصالية والعدائية لدول الجوار. وقبل استعراض أهم الفواعل الأمنية في "الإدارة الذاتية" تشكل "حركة الشبيبة الثورية" تحت إمرة "خبات ديريك" / قيادي سابق في حزب العمال أولى الحركات التي شكلها PYD بعد الثورة السورية، وهي اللبنة الأساسية التي تكاثرت منها معظم التنظيمات العسكرية والأمنية للحزب لاحقاً، وتمتلك الإدارة الذاتية الآن مجموعة من المؤسسات العسكرية والأمنية نذكر منها⁽¹⁹⁴⁾:

- وحدات الحماية الشعبية وقوات حماية المرأة، تعتمد على عامل التطوع للانضمام، تقود العمليات العسكرية الكبيرة في الأرياف وداخل المدن الموضوعية كأهداف للسيطرة عليها، والإطار العام للترابعية العسكرية يتشكل من رئاسة القيادة العامة لوحدة حماية الشعب والمرأة، ومن ثم المجلس العسكري لهذه الوحدات، ونزولاً إلى القادة الميدانيين من قادة الكتائب والسرايا والمناطق أيضاً، فكل منطقة لها "جبهة"، واستندت الوحدات في "مشروعيتها العسكرية" لاحقاً إلى المادة 15 من "ميثاق العقد الاجتماعي للإدارة الذاتية الديمقراطية" الذي تمت المصادقة عليه في الجلسة رقم / 1 / بتاريخ 2014/01/06، وتنص

(194) تم اقتباس هذه الفقرة من ورقة بحثية غير منشورة/ مركز عمران للدراسات الاستراتيجية من إعداد الأستاذ بدر ملا رشيد... كما جاء فيها: "يوجد مجموعة من القوات الرديفة وأهمها كتيبة الحرية العالمية والمستشارون الغربيون ويعود سبب تشكيلها لتوافد عناصر أجنبية بغاية الانضمام لوحدة الحماية الشعبية YPG بعد انتهاء معركة "كوباني" ضد "تنظيم الدولة"، وتم الإعلان عن الكتيبة رسمياً في 10/06/2015، في مدينة رأس العين/ سريه كانيه بواقع 25 عنصرًا. واستقطبت الوحدات عناصر أجنبية من مختلف الجنسيات كان أهمها من اليسار التركي وبشكل رئيسي من: الحزب الشيوعي الماركسي اللينيني MLKP التركي وجيش العمال والقرويين لخلاص تركيا (والأخير كان الذراع العسكري لحزب MLKP، وتعود جذوره إلى عام 1973)، وأفراد من الحركات اليسارية في أوروبا الشرقية، وتشكلت تنظيمات عدة انضم لها العناصر الجدد القادمون إلى "روج أفأ"، وتنقسم الكتيبة إلى لواءين ضمن تشكيلاتها، لواء (بوب كرو BCB) وينسب الاسم لزعيم نقابي بريطاني، ولواء «هتري كرازوكي» نسبةً إلى قائد شيوعي فرنسي، أما قيادة الكتيبة فقد أسندت لفئة كردية في الثلاثين من عمرها، اتخذت «دنيز» اسماً حركياً، ويتم تقدير أعدادها من 200-300 مقاتل."

على أن "وحدات حماية الشعب هي المؤسسة الوطنية الوحيدة المسؤولة عن الدفاع وعن سلامة أراضي المقاطعات وسيادتها الإقليمية، وهي في خدمة مصالح الشعب، وحماية أهدافه وأمنه الوطني"، ويقدر عدد عناصر الوحدات الحماية من 20 إلى 30 ألف مقاتل.

- قوات الدفاع الذاتي HPX، إذ أقر العقد الاجتماعي المعلن من قبل الإدارة الذاتية تشكيل هيئة الدفاع والحماية الذاتية في 21/كانون الثاني 2014، كما أقر المجلس التشريعي قانون الدفاع الذاتي في 13/07/2014، ويتضمن هذا القانون وجوب قيام كل أسرة بتقديم أحد أفرادها ممن تتراوح أعمارهم بين 18 – 30 سنة من أجل أداء "واجب الدفاع الذاتي" الذي يستمر مدة 6 أشهر وتم رفعها إلى 9 أشهر في 1 كانون الثاني 2016. ومهمة هذه الهيئة هو العمل على وضع القوانين الناظمة لعملية "التجنيد الإلزامي" للعناصر، وتتم هذه العملية بشكل خاص من قبل الإدارة الذاتية على الكُرد في مناطق سيطرتها، بينما تقوم الأطراف المتحالفة معها بتنفيذ الأمر في مناطق سيطرتها وبشكل خاص قوات الصناديد التابعة لعشيرة الشمر.
- وحدات الحماية الجوهرية HPC تستقي مهامها وواجبتها من شروحات الإدارة الذاتية حماية هذه اللجان لمناطقها وأحيائها من أي هجمات قد تحدث في ظل الأحداث التي تمر بها المنطقة، كالقيام بنصب الحواجز على الطرقات العامة المؤدية إلى الأحياء، جمع المعلومات عن أي فرد يشك بتحركاته في المنطقة، مساندة وحدات حماية الشعب والمرأة في جهات القتال، التنسيق المستمر مع مراكز قوات الأسايش والقوى الأمنية العاملة على الأرض كافة.
- مؤسسة قوى الأمن الداخلي أسايش روج آفا تتبع للهيئة العامة فيها في مقاطعتي الجزيرة وكوباني برئاسة مشتركة بين القيادي "جوان ابراهيم" و"ايتان فرهاد"، وخلال ما يقارب 4 سنوات من تشكيله، تطور الأمن العام من الإشارة فقط لقوات الأسايش التي تقوم بالمهام الأمنية كافة خلال عامي 2013-2014، لتظهر مؤسسات أمنية تقوم بأدوار مختلفة وتتألف وفق هيكلتها الإدارية من: شرطة المرور (ترافيك)، وقوات مكافحة الإرهاب HAT، أسايش المرأة، أمن الحواجز، جهاز الأمن العام، شعبة مكافحة الجريمة المنظمة، ويمتلك جهاز الأمن العام مع نهاية عام 2016، 45 مركزاً منها 21 في مقاطعة الجزيرة، 5 في مقاطعة كوباني، 19 في مقاطعة عفرين، بالإضافة لأكثر من 195 حاجزاً ثابتاً في عموم روج آفا، وبلغ عدد الأفراد والعناصر المنضمين إلى هذه المؤسسات 4 إلى 5 آلاف عنصر. للاطلاع على البنى الأمنية للأسايش في مناطق «الإدارة الذاتية» انظر الشكل أدناه:



إذاً يدلنا التفكيك العام للبنى الأمنية الناشئة على الجغرافية السورية على جملة من الثوابت التي ستؤثر على طبيعة المخرج النهائي للجهاز الأمني العام المستقبلي في سورية وهي:

1. اختلاف المرجعيات السياسية والفكرية والعسكرية
2. عدم اتساق الداعمين الدوليين في هذه البنى.
3. اختلاف المشاريع والطموحات السياسية لتلك البنى.
4. عدم قدرة أي حكومة مركزية على ضبط هذا المشهد بأدوات مركزية وواقعية اللامركزية تفرض نفسها.
5. كمون مهددات أمنية إضافية ستنفجر لحظة أي انتقال سياسي لا تراعي هذا الواقع.
6. عدم نجاعة وصف أن بنية مناطق سيطرة النظام السياسية متسقة أمنياً.
7. التشكيك بقدرة النظام على ضبط بيئته الأمنية.
8. تنامي المخاطر الأمنية في مناطق سورية كافة.
9. ضرورة أن تنطلق عملية التغيير الأمني متسقة مع معطيات الواقع الأمني العام.
10. الاختراقات الأمنية الإقليمية والدولية المتعددة والمتضاربة.

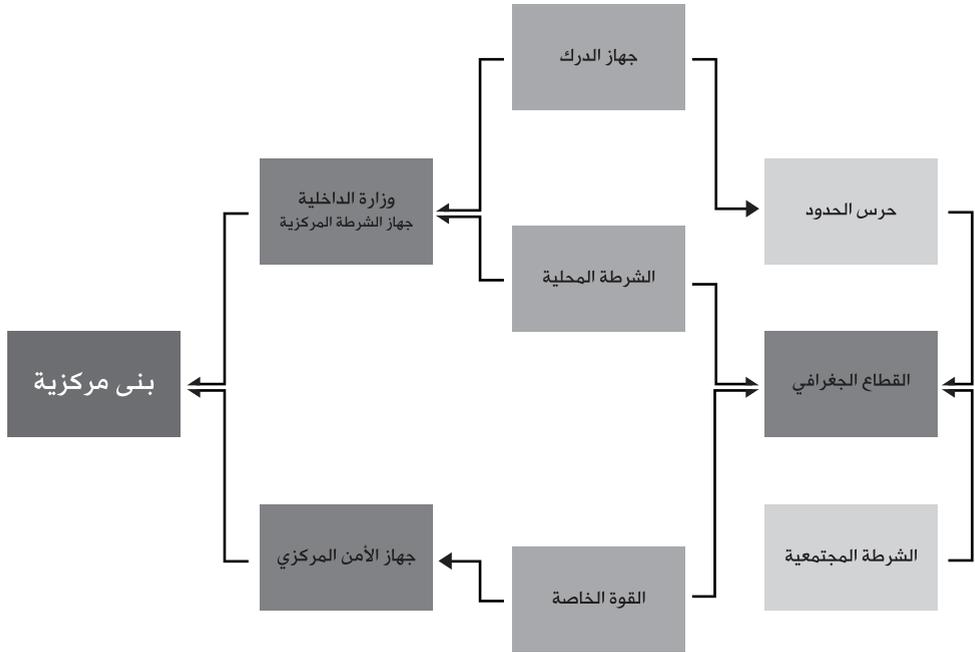
وفيما يتعلق بالترتيبات الرئيسية لبناء قطاع أمني متكامل، فإن الخطوات الرئيسية والممهدة للانتقال إلى بيئة أمنية خفيفة السيولة ومضبوطة قدر الإمكان باستراتيجية أمنية؛ هي:

1. مجموعة مبادئ دستورية تحدد عقيدة الأمن الجديدة وفق مبادئ اللامركزية الإدارية وتربطها ببوصلة الوطن والمواطن وتحدد من تدخلات الأجهزة الأمنية في الحياة السياسية.
2. خروج الميليشيات الأجنبية كافة من سورية وعدّها خطراً أمنياً يستوجب المواجهة.
3. اتفاق الفواعل والضامنين الدوليين والإقليميين على دعم الاستقرار الأمني وتنظيم العلاقات مع الجهة المركزية وتقديم الخبرات والدعم اللازم لتطوير البنى البشرية في تلك الفواعل الأمنية.
4. حل الميليشيات المحلية كافة وتسليم أسلحتهم للدولة كضرورة استراتيجية أو ضبط الأداء الأمني ضمن مدونة سلوك وأهداف أمنية توقع عليها هذه الميليشيات، تتضمن جدولاً زمنياً لتسليم السلاح والانحلال كإجراء تكتيكي مباشر.
5. تتبنى مخرجات العملية السياسية ضرورة التغيير الأمني ابتداءً والتأكيد على ضرورات الدمج.
6. ضرورة تبني الدولة لبرامج حوكمة العمل الأمني في سورية.

وفي هذا السياق ينبغي التأكيد على:

- توزيع القوة الأمنية بشكل مقنون على القطاعات الجغرافية خارج سيطرة النظام وذلك فيما يتعلق بالمهام الأمنية كافة، التي هي ما دون المهام السيادية.
- تضافر الفواعل لمحاربة الإرهاب بأشكاله كافة.
- الانطلاق من التجارب الأمنية الناجحة والعمل على ربطها مؤسسياً ببنى الحكم المحلي لا سيما في مناطق المعارضة ومحافظة السويداء.
- إنهاء المرجعيات القانونية السائدة وربطها بمرجعية قانونية موحدة تنجزها الدولة وفق الدستور الجديد.
- أرشفة العمل الأمني في المناطق كافة وفق نظام أرشفة خاص.
- التأكيد على ضرورة دعم المجتمع المدني لعملية التغيير ومراقبتها وصيانتها.
- تحويل الفواعل العسكرية إلى أدوات تنفيذية أمنية محلية تتبع لوزارة الداخلية إدارياً مع منحها هوامش استقلالية عالية.

- تعزيز مفهوم التمكين المحلي أمنياً عبر ضرورات إشراف وتنفيذ أبناء المنطقة للخطة والمهام الأمنية ومراعاة البعد الهوياتي لتلك المنطقة.
 - استصدار قانون عام ينظم تلك الأعمال الأمنية وأهدافها وحدودها وتعرف علاقتها مع الجهاز المركزي وتلزم الفواعل الأمنية بمجموعة سياسات تضمن استقلالية القرار السوري وتمنع التشطي والانقسام.
 - اتساق السياسات المالية والإشرافية والإدارية مع مفاهيم اللامركزية الإدارية.
- يبين الشكل أدناه مقترحاً أولياً للوظائف الأمنية المركزية والقطاعية⁽¹⁹⁵⁾:



(195) الوظائف الأمنية القطاعية: هي تلك الوظائف التي تمنحها السلطة المركزية للقطاع الجغرافي على سبيل توزيع القوة الأمنية وهي المتعلقة بضبط الحدود والمعابر (حرس الحدود)، أو المرتبطة بالجرائم المنظمة كالتهريب والعصابات (قوات الدرك) وتشكل هاتان القوتان من القوات العسكرية المحلية، أو تلك الوظائف المستمدة من طبيعة المجتمع وهويته والتي تعنى بالضبط المجتمعي (الشرطة المجتمعية) المكونة من عناصر مدنية مدربة، ناهيك عن وظيفتين رئيسيتين الأولى الشرطة المحلية وتنوع إدارياً وهيكلياً لوزارة الداخلية إلا أن الوحدة المحلية هي من تشرف عليها وتعين كوادرها وفق الأنظمة المتبعة، أما الثانية فهي القوة الخاصة المرتبطة عضواً بالقوة المركزية وتعد الذراع العسكري التنفيذي لهذه القوة فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب.

الوظائف الأمنية المركزية وهي تلك المتعلقة بالاختراقات الأمنية ومكافحة الإرهاب وجلب المعلومات الأمنية ورفد الجهات المختصة بها، وحماية الاستقرار العام وضمان نفاذ القانون، وتتابع الأعمال الأمنية في باقي القطاعات.

خطة التغيير الأمني في سورية

الفصل الثالث

"يبين هذا الفصل التحديات التي ستواجهها عملية التغيير، إذ يبحث في العلاقة بين الطرف السياسي وتحولاته ومدى اقترابه أو ابتعاده عن تشكيل عملية سياسية تفضي لتغيير أمني حقيقي مع الغايات المتوقعة في الملف الأمني وفرضيات التغيير عامة، كما يبين مدى ارتباط أي تغيير بمدى توافر القدرة على مواجهة تحديات "الدولة الفاشلة" والسير وفق منظومة إصلاحات لا يستقم سير العملية دونها وتجعله سيراً شكلياً والتفافاً على متطلبات هذا الملف، ويقدم المطلب الأخير في هذا الفصل رؤية تنفيذية للعملية الأمنية الموضوعية والتي تنطلق من جملة أهداف استراتيجية كفيلة بالوصول إلى بناء قطاع أمني متماسك قادر على القيام بمهامه الأمنية ويضمن المشاركة المجتمعية في صيانة الأمن ومراقبته، ويفصّل في هذا السياق الجدول الزمني ومراحل التنفيذ لهذه العملية بدءاً من مرحلة ما قبل الانتقال والتي يطلق عليها "مرحلة بناء السلام" ومروراً بالمرحلة الانتقالية وانتهاءً بمرحلة الاستقرار".

المبحث الأول: فرضيات التغيير الأمني في سورية

ينطلق المتابعون والمهتمون في عملية التغيير الأمني في سورية من مقارنة ارتباط عملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية بالتوصل لحل سياسي، يؤسس لقيام جسم موحد بمركز فعال، بغض النظر عن شكل هذا الجسم فيما إذا كان سيتبنى اللامركزية الإدارية أو السياسية بصيغها. من هنا كانت نقطة البدء بتحليل التجارب الأمنية القائمة في الجغرافية السورية بشمولية ووفق معايير موضوعية، والتأسيس عليها لوضع تصور لإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية يأخذ بعين الاعتبار تقاسم السلطات الأمنية بين المركز والأطراف، مع التأكيد على سيادية القطاع الأمني. على الجانب الآخر، يجادل بعض الباحثين بعدم واقعية هذا الطرح، بمعنى رهن عملية إعادة التغيير الأمني بالحل السياسي⁽¹⁹⁶⁾. حيث أن الاقتصار على سيناريو واحد من شأنه أن يلغي السيناريوهات السياسية القائمة لإعادة شرعنة النظام أو تمكنه من استعادة السيطرة على الجغرافية السورية وفق مدى زمني معين وبدعم حلفائه، أو دمج المعارضة والنظام (بطريقة المحاصصة السياسية) مع الإبقاء على الأجهزة الأمنية، وهو ما سيفقد الحديث عن إصلاح الأجهزة الأمنية معناه.

يعد ارتباط الظرف السياسي بتموضع التغيير الأمني ضمن منظومة الأولويات الوطنية ارتباطاً وثيقاً، فحين انطلقت الدراسة السابقة "الأجهزة الأمنية السورية وضرورات التغيير البنوي والوظيفي" من فرضيات تتوافق مع سياق الحديث عن العملية الانتقالية، أي ما قبل معادلة حلب وعزم النظام وحلفائه على فرض الحل العسكري، وهذا ما يُفقد الحديث عن العملية الانتقالية أي معنى، خاصة في ظل غياب أي مؤشرات جديّة على حدوث تحول في مقارنة المجتمع الدولي للملف السوري وذلك للأسباب التالية: (1) احتمالية مواصلة الرئيس الأمريكي الجديد دونالد ترامب لسياسة أوباما "الانعزالية"، (2) استمرار غياب الدور الأوروبي الذي يعود بجذوره إلى عام 2003، (3) نجاح روسيا في جعل سرديتها بخصوص الإرهاب وتصنيف المجموعات المقاتلة مقبولة بشكل تلقائي من قبل المجتمع الدولي.

وهذا الارتباط يعكس في طبيعة الحال أن "عملية التغيير" هي ورقة سياسية مرتبطة بالظروف الميدانية للنظام وحلفائه، وهي نظرة غير موضوعية ولا ترتبط مع ضرورات تهئية المناخ الملائم للاستقرار والدافع باتجاه مواجهة التحديات الأمنية السائلة، تلك الضرورات التي تعد أساساً صحياً لإنهاء التآزم السوري (السياسي - الاقتصادي - الجغرافي - المجتمعي) وعليه يمكن تثبيت الفرضيات الآتية:

1. يشكل التوافق السياسي المجتمعي على أهمية الإصلاح الأمني وظيفياً وبنوياً مستنداً رئيساً لإنجاح العملية الانتقالية والوصول إلى دولة المؤسسات والقانون.

(196) خلال ندوة نقاشية عقدها المركز حول "ملاح رؤية وطنية لإصلاح القطاع الأمني في سورية"، في مدينة إستانبول بتاريخ 2 أيار 2017.

2. يعد التباحث الوطني في سبل وآليات وأشكال الانتقال بعيداً عن تجاذبات السياسة والتصاقاً بالمهددات الأمنية المتعلقة بالوطن والمواطن، خطوة وطنية بالغة الضرورة.
 3. تعد مراعاة الشروط المحلية في أي عملية سياسية المتأتية كنتاج لصراع شرطاً لازماً للسير قدماً نحو الاستقرار خاصة فيما إذا كانت الظروف المواتية لتعزيز احتمالات الانهيار التام للدولة تفرض نفسها كتحدٍ على جميع الأطراف.
 4. للانتقال من حالة "الانتفاخ السرطاني" للأجهزة الحالية والوصول إلى قطاع أمني وطني متماسك عبر عملية تغيير سلسة، فإن ذلك يتطلب جملة من الإجراءات المدنية والعسكرية والأمنية، التي تنطلق من ضرورات الارتباط العضوي بحركية الإصلاح العام واتجاهاته الوطنية وعلى المستويات كافة، الأمر الذي يعني من شأن التوصل لحل سياسي حقيقي.
 5. إن المباحثات والمفاوضات الجارية في جنيف التي لاتزال تناقش القضايا غير الرئيسة بحكم قواعد التوافق الأولى بين الفاعلين الروسي والأمريكي، لا تندرج بالتأسيس لمرحلة انتقالية تضمن تغييراً حقيقياً على المستوى السياسي والدستوري والاجتماعي، وهو ما من شأنه أن يبقي عجلة الإصلاح متعثرة، فالعمل الجدي من قبل المجتمع الدولي على مناقشة القضايا المركزية وعدم تنحيها ودفعها إلى الأمام سيساهم في تهيئة العناصر الأساسية للاستقرار المجتمعي والوطني.
 6. إن أسئلة التغيير الأمني (منهجاً ووظيفة وبنية) هي من أهم الأسئلة التي تنتظر إجابات موضوعية تراعي الظروف الناشئة وجملة المتغيرات المتسارعة التي عصفت بالجغرافية السورية.
 7. إن العملية بحد ذاتها هي عملية معقدة لن تصلح معها الأطروحات المغيبة لطبيعة وأهمية الأمن الوطني من جهة، أو المتجاوزة لضرورات التماسك وعدم الانهيار من جهة ثانية، وتتطلب تلك جهداً وطنياً مشتركاً تصوغه مكونات المجتمع متسقاً مع متطلبات البنية الأمنية المحلية والإقليمية والدولية، والساعية لبناء قطاع أمني متماسك.
- وفي هذا الصدد يجب التأكيد على المبادئ الأساسية التي لا يمكن تجاهلها في عملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية والتي تشتمل على: (1) التمايز الوظيفي بين السلطات، (2) وضع قيود على تغول السلطة التنفيذية، (3) ضرورة قيام عقد اجتماعي بين الحاكم والمحكوم، (4) سيادة الثقافة الديمقراطية في المجتمع، (5) قيام مجتمع مدني حر، (6) خضوع الأجهزة الأمنية لسلطة القانون، (7) إدارة المدني للأجهزة الأمنية، (8) حيادية الدولة، (9) التشاركية، (10) نزع الصفة التنفيذية عن الأجهزة الأمنية، (11) ضبط مسميات الأجهزة الأمنية واعتماد لفظ الاستخبارات عوضاً عن المخبرات، (12) إدارة التنوع، (13) الشفافية المالية للأجهزة المالية.

ومن التساؤلات المؤثرة في التغيير الأمني يبرز التساؤل المتعلق بمن يقرر العملية؟ وبمعنى آخر من هي الجهة الوطنية التي تقرر إجراءات الإصلاح والتغيير الأمني ومن هي الجهة التنفيذية؟ وما مستوى عمق التغيير المطلوب؟ وما المناحي المراد تغييرها. وللإجابة عن تلك الأسئلة يبرز مستويان:

المستوى الأول: ويتعلق بالسياق السياسي وتفاعلاته ضمن المشهد العام واعتبار أن المحددات القانونية "حل الأزمة" هي مستندات جنيف وما تبعها من قرارات دولية ذات صلة. إلا أن العطالة السياسية التي تعترى حركية مفاوضات جنيف يجعل مطلب "التغيير والإصلاح" العام كما تم ذكره ورقة سياسية تتأثر بتموضع الأطراف عسكرياً من جهة وبمخرجات مسار الأستانة من جهة ثانية، وهو ما يندرج بتسييس العملية أو خضوع القطاع الأمني في أحسن السيناريوهات للمحاصصة السياسية، وعليه ينتظر من الأطراف الأخرى المعنية بالشأن الأمني من إعلام ومجتمع مدني ومؤسسات مختصة ومهتمة بالاستقرار وبناء السلام بأن تدفع باتجاه انطلاق عجلة التغيير وفق مبادئ المشاركة المجتمعية وقواعد الشفافية، وبهذه الحالة ينبغي أن يستمد قرار التغيير شرعيته من الاتفاق السياسي الذي أكدت عليه المستندات الناظمة لمداخل "حل الأزمة"، وتوكيل مهام وضع الأجندة والخطط لهيئة وطنية مشتركة تابعة للجسم الانتقالي.

أما المستوى الثاني فهو مرتبط بسيناريوهات الانتصار العسكري وتغييب الأجندة السياسية لمسار جنيف، عندئذ سيغدو أي حديث عن إصلاح أمني لا جدوى له وإن أطلق "المنتصر" برنامجاً في ذلك فهو سيكون المغير وهو محل التغيير لذا فإن العملية برمتها ستكون شكلية ولا قيمة لها⁽¹⁹⁷⁾.

كما تتأثر عملية التغيير الأمني ومساراتها بمجموعة من القضايا يجب مناقشتها ومراعاتها أثناء القيام بأي إعداد لخطة تغيير أمني وهي:

- ارتباط القطاع الأمني في سورية بالمنظومة الأمنية العالمية والإقليمية.
- الميليشيات الطائفية ومشاريعها العابرة للحدود داخل سورية والمنقذة من خلال مؤسسات الدولة أو من خارجها.
- الانطلاق من توصيف دقيق لمسار تشكل الأجهزة الأمنية من حيث الأسباب والسياق الزمني والتحويلات التي طرأت عليها فيما يتصل بهيكلها ومهامها والقوانين الناظمة لعملها.
- أثر القوى الإقليمية والدولية على الأجهزة الأمنية وكذلك الميليشيات الطائفية.
- تجنب ترسيخ المحاصصة الطائفية والعرقية والأثنية (قانوناً أو عرفاً) في عمليات التغيير

(197) هذا كإجابة لإحدى التساؤلات المطروحة في ورشة إسطنبول للتغيير الأمني والمتعلقة بمن يقرر التغيير ومن ينفذه.

- وذلك بحكم ما ستفرزه من هشاشة في أساسات العملية ولتجنب تكرار تجربة دول الجوار (لبنان والعراق).
- مواكبة تطورات الصراع ومناقشة ملف التغيير الأمني بما يتسق مع السيناريوهات المطروحة وبما لا يتجاوز المبادئ الأساسية الثابتة لعملية إعادة الهيكلة.
 - حالة التنشيط المحلية وكيفية الموازنة بين الدور الأمني للمركز وللأطراف.
 - التغييرات التي طرأت على مؤسسات الدولة من حيث الهياكل والمهام وآلية العمل، وماهي المؤسسات التي تشكلت خلال الصراع.
 - التأصيل الدقيق للمصطلحات والمفاهيم ذات الصلة بالأمن والتغيير الأمني.
 - مناقشة التغيير الأمني ضمن سياق شامل بحيث تتسق مع الإصلاح السياسي والمجتمعي والقضائي.
 - استعراض أشمل للتجارب الأمنية المحلية القائمة في الجغرافية السورية وتقييم التجارب الأمنية الناجحة في مجال حفظ الأمن المحلي.

المبحث الثاني: تحديات عملية التغيير الأمني في سورية وطبيعتها المحتملة

تنبع التحديات التي ستفرض نفسها على مستويات الإصلاح الأمني من واقع "الدولة الفاشلة" بالدرجة الأولى والتي تتعزز عوامل تدهورها مع استمرار عاملين اثنين، الأول الخطف المستمر لهذه الأجهزة من قبل النظام الحاكم وإجبارها على المواءمة مع السياسة الأمنية والعسكرية التي تسطرها الشبكات المذكورة آنفاً، والشغور الواضح لأهم وظائف الدولة المجتمعية بحكم أولوية البُعد السياسي والعسكري لدى جل الأطراف الفاعلة التي لم تقم بأية إجراءات تراعي عدم تعزيز مناخات الانقسام الاجتماعي وتسييس الخدمات وتجييرها لصالح النظام الحاكم حتى في أبسط الأمور المعاشية.

أما الثاني فينطلق من تحكم فئات دينية واجتماعية واقتصادية موالية للنظام على مراكز القرار في مؤسسات الدولة، وتبنيها لسياسة الإمعان في إلغاء وسحق الطرف الآخر وعدم شموله بخدمات الدولة، الأمر الذي يدفع موضوعياً لواقعية أطروحات أن منظومة الإصلاح منظومة متكاملة لن تستقيم معها السياسات الأحادية، فعمليتنا بناء الدولة والحوكمة الديمقراطية تُمثّلان شرطاً أساسياً لإعادة تأهيل القطاعات الأمنية وإخضاعها للرقابة الحكومية الهادفة.

ومما لا شك فيه وجود جملة من التحديات التي لاتزال تفرض نفسها على مدار سنوات "الصراع"، وستكون عاملاً مرهقاً لأية إجراءات وعمليات إصلاحية، الأمر الذي يتطلب وحدة في الموقف الوطني العام تجاه الاستراتيجية الأمنية الوطنية الجديدة، ومن هذه التحديات نذكر ما يلي:

1. إعادة بناء التحالفات الاجتماعية والمؤسسية السائدة التي كانت تقوم عليها الأنظمة الاستبدادية السابقة، واستبدالها بتحالفات جديدة مستقرة تجعل عملية بناء القطاع الأمني في المرحلة الانتقالية أكثر اتساقاً وتماسكاً. ويتطلب هذا تنحية كل الأسس الطائفية أو الأثنية أو الحزبية، وأن تستند مرجعية العملية البنائية على عاملين أساسيين: الوطنية والمهنية وبشكل عابر للفصائلية والحزبية⁽¹⁹⁸⁾.
2. المواءمة مع مفهوم "اللامركزية" بأنواعها، إذ تدلل المعطيات على تزايد تشظي المركزية وتأكلها الشديد، وهذا ما يتطلب القدرة على هندسة العملية الإصلاحية وفق متطلبات التمكين المحلي والضرورات الوطنية الكبرى.
3. مراعاة ثنائية (الواقعية – المثالية) فطبيعة الملفات الأمنية التي تكتنف المشهد السوري على المستوى المحلي والإقليمي لا يمكن التصدي لها بأطروحات مغرقة في تعاطفها النظري حول الرؤية المثلى للقطاع الأمني المستقبلي مما سيجعلها تصطدم بالعديد من العراقيل في بمراحل جد مبكرة.
4. صعوبة ضبط التجاوزات الأمنية بكل تجلياتها وأبعادها وذلك عائد لمجموعة أسباب، يتعلق بعضها بمحاولات شبكات النظام المتمكنة على مستوى الأدوات والخبرة والآليات لبث الفوضى وإدارتها لخدمة أهدافها السياسية في الالتفاف على صيغ الضبط.
5. غياب السلطات الوطنية ولا سيما القضائية والعسكرية التي تعدّ دعامة صيانة للأمن الوطني، إضافة إلى صعوبة امتلاك القدرة على تشكيل مؤسسات سياسية وإدارية قوية تمتلك إرادة حقيقية للتغيير، مدعومة شعبياً، قادرة على تحسين وسائل الرقابة والمساءلة القانونية والمجتمعية، وبناء قطاع أمني منسجم يعتمد على مقاربة غير متحيزة تستند إلى توافق مجتمعي حول مكونات النظام الاجتماعي ومبادئ الاقتصاد العادل.
6. تضارب طبيعة وغاية الرؤى الأمنية للفاعلين المحليين، فالنظام وموالوه لن يقبلوا بأية صيغ تطويرية أو إصلاحية لأن في ذلك تقويضاً لأدوات حكمه، ناهيك عن اعتبار المعارضة برمتها إرهابيين وأهدافاً مطلوبة للأجهزة الأمنية، بينما لا تتبنى معظم فعاليات المعارضة على اختلاف عقائدها إلا نظرية النسف الكلي وتفكيك الأجهزة وعزل المنضوين فيها ثم إعادة

(198) يزيد صايغ: معضلات الأمن، مرجع سابق.

- البناء من جديد مع تكريس القطيعة التامة مع النظام الحاكم وكل أدواته كشرط لازم للتغيير السياسي.
7. إعادة امتلاك القرار الوطني، وتجفيف منابع الاستقطاب السياسي الإقليمي والدولي الذي يتعزز طردياً مع استمرار "الأزمة"، والعمل على بناء صيغ أمنية تراعي المهددات الأمنية المحلية دون تعارض مع المعادلات الأمنية الإقليمية والدولية.
8. تنامي المشاريع العابرة للوطنية سواء المرتبطة بعقيدة دينية أم قومية، خاصة مع توافر أسباب تمكينها محلياً وامتلاكها القدرة على التعرض الدائم لسير عمليات الإصلاح، الأمر الذي يتطلب إبراز ومواجهة هذه المشاريع كأولوية وطنية متفق عليها.
9. طبيعة تحولات الثورة في سورية وخصوصيتها عن باقي دول الربيع العربي جراء التسارع في الانتقال في مستويات الصراع وشموله لأبعاد مجتمعية وعقدية وقومية عدة، كما أنه بات مرشحاً لحرب دولية مباشرة على الأرض السورية، إذ إن تغير طبيعة الصراع القائم وتحوله من شكل إلى آخر وما رافقه من نتائج كاختطاف الدولة لصالح حلفاء النظام وميليشياته جعل من عملية التحول نحو إعادة البناء عملية يعترضها جملة عقبات وتحديات، وبالتالي سيُشكل التوافق الشعبي والرؤى السياسية الموحدة لهذه العملية أسأً ضامناً في إتمام هذا التحول.
10. الارتباط العضوي بين إعادة الهيكلة والإرادة السياسية في التغيير والانتقال السياسي المؤسس لقيم العدالة والديمقراطية والمشاركة المجتمعية الفعالة في بناء الدولة والمجتمع.
11. فوضى السلاح والسيولة الأمنية، فلا يمكن فرض الأمن والاستقرار والعمل على إصلاح المؤسسات في بيئة تتسم بالفوضى، خصوصاً في ظل انتشار السلاح واستخدامه في فرض المشاريع السياسية.
12. انهيار الاقتصاد السوري، وهو العائق الحقيقي أمام عملية إصلاح أي جهاز أو مؤسسة في الدولة، والحجم الكارثي للدمار الذي حلّ بالبنية التحتية في معظم المناطق السورية إضافة إلى الكارثة الإنسانية التي حلت بالمجتمع السوري⁽¹⁹⁹⁾.
13. حصول انقسام قومي وأيديولوجي وطائفي حاد في المجتمع السوري نتيجة لتحولات الصراع السياسي في سورية وما أفرزته سياسات إدارة الأزمة من قبل الفاعلين الإقليميين والدوليين.
14. غياب العدالة الانتقالية في المفاوضات السياسية ولدى الفاعلين الإقليميين والدوليين كافة،

(199) إصلاح القطاع الأمني: تقرير مشروع اليوم التالي، الرابط: <http://goo.gl/EWQLqK>

- وما ستفرزه من سلوكيات ثأرية وانتقامية، سيزيد من نسب التوتر والانفجار المجتمعي. وبالتالي يعطل عملية إعادة الهيكلة.
15. شيوع ثقافة الانتقام في البنى والعلاقات الاجتماعية وأثرها على مقاومة عملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية⁽²⁰⁰⁾.
16. الحالة المليشياوية القائمة ذات المنشأ الخارجي أو المحلي وأثرها على خطط الإصلاح الأمني.
17. تدخل القوى المسلحة والأجهزة الأمنية في العمليات السياسية المؤسسة للمرحلة الانتقالية وللإصلاح الأمني، ولديها القدرة على خرق المنظومة القانونية.
18. الافتقار للخبرات التقنية التي تتطلبها عملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية.
19. تأجج المسألة الطائفية وأثرها الحالي والمحتمل على الأجهزة الأمنية.
20. اقتصاد العنف وأثره على خطط إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية.

وفيما يتعلق بطبيعة عملية التغيير المحتملة، وعلى الرغم من المبررات الموضوعية لدعوات النسف والحل وإعادة التشكيل إلا أن الضرورة الأمنية وأهميتها في سياق أي عملية انتقالية (لاسيما في جغرافية سورية وكونها أحد عناصر معادلة إقليمية ودولية حساسة) تفرض سيناريوهات أخرى تتمثل في إعادة الهيكلة أو التغيير المدروس المنضبط والبعيد عن مجالات التنافس السياسي، فالأمن من أهم وظائف الدولة لتحقيق الاستقرار الاجتماعي وتحصين البلاد من أي اختراق أمني يهدد النسيج الاجتماعي، وهو أساس التنمية ودون توفر الأمن وخاصة في مراحل ما بعد الصراع حيث المجتمع منك ومشتت وفي أثناء عمليات إعادة الإعمار والبناء المرافقة لانهاء الصراعات يشكل تحدياً كبيراً، وفي المقابل فإن غياب التنمية ينتج عنه توقف العمليات التطويرية ومن ثمّ غياب الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي.

إذاً إن تفكيك الأجهزة الأمنية وإنهاء عملها نهائياً وعدم إعادة بناء بديل وطني ببنية متماسكة ووظائف متصلة بطبيعة الفعل الأمني، إنما هو طرح مستبعد وخاصة في المرحلة القادمة من سورية الجديدة التي تنامت فيها المشاريع العابرة للحدود السورية وكادت سلوكياتهم اللا حضارية تتجذر في البنية السورية، وبالتالي فإن نظرية تفكيك الأجهزة الأمنية الحالية يعتبر من الأمور التي تؤدي إلى انهيار الدولة السورية بشكل كامل. ومن هنا تبدو الحاجة الأكثر اتساقاً مع ثنائية (رفض السلوك والمنهج / الضرورة الأمنية) إلى ضرورة إعادة الهيكلة للمؤسسات الأمنية في المرحلة القادمة لتجاري أجهزة الأمن الموجودة في الدول المتقدمة والمبنية على أسس صحيحة لخدمة الوطن والمواطن.

(200) ورشة بيروت (11 - 20).

الهدف الأساسي من عملية إعادة الهيكلة هو إعادة بناء مؤسسة ما يهدف إكسابها فاعلية وفائدة أعظم تتوافق مع الأهداف الجديدة ومتطلبات المرحلة القادمة. وبهذا السياق تعني عملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية إعادة بنائها بما يتوافق مع مصلحة الشعب في حمايته من الأخطار المحتملة التي تهدد استقرار المجتمع وتحمي عملياته الحركية الوطنية. لا بد إذن أن تشمل عملية إعادة الهيكلة على ما يلي:

- إعادة بناء الهياكل التنظيمية للمؤسسة الأمنية، وما يتبعه من ضرورات إلغاء أو دمج وحدات واستحداث أخرى، وتحديد الأهداف العامة والنتائج الدقيقة التي تسعى المؤسسة إلى تحقيقها على المدى البعيد.
- تحديد الأنظمة والقواعد المؤثرة في أوضاع وعمليات المؤسسة الأمنية، وبحيث يكون تجديدها أو تحديثها متوافقاً مع إمكانيات التطبيق، بالإضافة إلى وضوح آليات العمل والرقابة عبر مجموعة قوانين ملزمة ومتسقة مع العمل القضائي والعدي.

يستمد الأمن الوطني لأي دولة مبرراته النظرية والعملية من مفهومين رئيسين يُمثلان صلب وجود الدولة أولهما السيادة وتعني تمتع الدولة باختصاص شامل على إقليمها بشكل مستقل عن أي سلطة أخرى، ما لم يقيد هذا الاختصاص بقواعد دولية. ويُعد نشاط الأمن الوطني انعكاساً لهذه السيادة بوصفه فكرة تستند إلى حق الدولة الشرعي في الدفاع عن كيانها وحماية أمنها من خلال اتخاذ الإجراءات الكفيلة بذلك. وثانيتها: المصالح الأساسية والحيوية للدولة وهي من المفاهيم العائمة، التي تهدف في جوهرها إلى ضرورة تفضيل مصالح الدولة على أي اعتبارات أخرى، لذا فإن أمن الدولة هو مجموع مصالحها الحيوية. وقد يتحول الأمن الوطني في بعض الحالات إلى هاجس يندمج في صلب العقيدة السياسية للدولة، فينعكس في سلوكها وممارساتها، ليُشكل هدفاً ووسيلة في آن واحد، ولا سيما إذا تبنت السلطة مفردات النظرية التأميرية أو هاجس التهديد أو العدو كجزء من استراتيجيتها الداخلية والخارجية ليكون ذلك أساساً تقوم عليه ما يدعى بالدولة البوليسية. ويظهر توجه الدولة البوليسية هذه في أشكال عدة أبرزها: الشك وعدم الثقة في نوايا الآخرين والعنف الذي يظهر جلياً في سلوكها الموجه للداخل أو الخارج، مما يُبرر لها في إطار متطلبات الأمن الوطني الكثير من الأهداف أبرزها اختلاق الأزمات لإبعاد الأنظار عن المشاكل المستعصية أو العيوب الذاتية للنظام، وتبرير التوسع على حساب الآخرين، وكذلك تبرير الدخول في سباق التسلح ومحاولة عسكرة المجتمع. أما الهدف الأخطر والغالب في طبيعة هذه الأنظمة هو مصادرة الحريات بالعنف، ومحاولة شخصنة السلطة لتبرير ظهور النظم الشمولية.

المبحث الثالث: الأجهزة الأمنية السورية وضرورة الإصلاح الدستوري والقانوني

إن السلطة الأمنية والحرية مفهومان نسيبان، فلا وجود لسلطة أمنية مطلقة، أو حرية مطلقة، إنما هناك سلطة نسبية وحرية نسبية، وكل منهما بأداء الأخرى متناسبان، إن ارتفعت حرارة واحدة منها انخفضت درجة الأخرى، والعكس بالعكس، ومن هذا الديالكتيك بين السلطة والحرية، يمكن القول بأن الحرية والسلطة متكاملان وليسا متناقضين، وهنا تأتي وظيفة القانون بأشكاله كافة في الدولة بأن يحدد نسبية كل منهما، بحيث يحفظ توازناً مقبولاً من العلاقة بينهما، يسمح بالقول بأن كل منها له وجود يُحترم، وينبغي على الحرية أن تتعايش مع القانون، هذا التعايش يتسم بالجدلية، إذ يسعى القانون إلى حماية النظام على حساب الحريات. من هنا يثار العديد من التساؤلات، هل عملت القوانين السورية بأشكالها على تحقيق توازن بين الحرية والسلطة الأمنية؟ أم أنها حققت الأمن على حساب حقوق المواطنين وحرّياتهم؟ الأمن الذي يدلنا معناه اللغوي على الاطمئنان وعدم الخوف، هل الدولة السورية حققت الأمن بهذا المعنى؟ بالإضافة إلى الأسئلة المتعلقة بعلاقة السلطات الأمنية السورية بالقانون؟ وهي تمارس سلطتها بعيداً عن الالتزام القانوني؟

المطلب الأول: القاعدة الدستورية والأجهزة الأمنية: الدستور كما هو كائن

بمحاولة من السلطة لاستيعاب الأحداث، وتحت الضغط، تم إصدار دستور 2012 ضمن خطة تراها الحكومة كفيلة بإصلاح السلطات ومؤسساتها الأمنية، لكن الحقيقة أن هذا الدستور جاء نتيجة نشاط الفئة الممسكة بالسلطة، ولم تدع الطرف الآخر للمشاركة، فكان دستوراً سلطوياً بامتياز، وبدل أن يكون عامل تهدئة كان عامل جدل ولغط وانقسام، لا بل زاد في انشطار المجتمع السوري، وتعميق الأزمة، وأصبح الدستور جزءاً من المشكلة، ولم يصبح مفتاح الحل.

ولأن تغول السلطات الأمنية يتم على الحقوق والحريات العامة، فقد حرصت الدول على حماية الحقوق والحريات العامة في دساتيرها، ووضع الآلية لاحترامها، وما فجر الأحداث في سورية غياب الحقوق والحريات، وليس غياب الأمن، من هنا حرص واضعو دستور 2012 على وضع باب خاص بالحقوق والحريات شمل المواد (33-54) وهي نصوص كفيلة بحماية الحقوق والحريات في أي بلد في حال تطبيقها، ولكن الدساتير لا تحمل في طياتها فضيلة تضمن نجاحها، ولا تتوقف فاعليتها على القيمة الكامنة في نصوص الدستور، إنما يتوقف نجاحها على ظروف وآليات تطبيقها، ومن هنا سنستعرض ما ورد في دستور 2012 من نصوص تتعلق بحماية الحقوق والحريات، ونتساءل هل استطاعت حمايتها؟

أولاً: الدستور عارض الاعتقال التعسفي ولم يحميه، لقد نص الدستور على حماية حرية المواطن من أي اعتقال تعسفي تقوم به السلطات الأمنية أو الإدارية، ونصب من السلطة القضائية حارساً لهذا الحق، بحيث جعلها صاحبة الإذن به، من خلال النصوص التالية:

- (م33ف1) الحرية حق مقدس، وتكفل الدولة للمواطنين حريتهم الشخصية، وتحافظ على كرامتهم وأمنهم.
- (م53ف) لا يجوز تحري أحد أو توقيفه إلا بموجب أمر أو قرار صادر عن الجهة القضائية المختصة، أو إذا قبض عليه في حالة الجرم المشهود، أو بقصد إحضاره إلى السلطات القضائية بتهمة ارتكاب جناية أو جنحة.
- (ف2) لا يجوز تعذيب أحد، أو معاملته معاملة مهينة، ويحدد القانون عقاب من يفعل ذلك.
- (ف3) كل شخص يقبض عليه يجب أن يبلغ أسباب توقيفه، ولا يجوز الاستمرار في توقيفه أمام السلطة الإدارية إلا بأمر من السلطة القضائية.

رغم وضوح النص الدستوري بحماية الحرية، ومعارضة أي اعتقال تعسفي، إلا أن الأجهزة الأمنية مارست الاعتقال التعسفي العلني والممنهج على عشرات الآلاف من السوريين. وبقياس النص وتطبيقاته التنفيذية على أرض الواقع يدرك الجميع أن هذا النص ينتهك كل يوم، وبكل كلمة وردت فيه، فلا الحرية كانت حقاً مقدساً، ولم تعمل الدولة على حماية حريات المواطنين، ولم تنتظر الأجهزة الأمنية قراراً من السلطة القضائية لتوقيف أي مواطن أو تحريه، كما أنه لم يبلغ أي موقوف بأسباب توقيفه أو حقوقه، واستمرت السلطات الأمنية بتوقيفه إلى أن تشاء بإطلاق سراحه، وإن امتدت فترة توقيفه لسنوات لا تحتاج لأي تغطية قانونية من السلطة القضائية، إذاً، هذا الاعتداء العلني على المواطنين المعتقلين، هو اعتداء على هذه النصوص الدستورية أولاً.

أثبت الواقع العملي في الحياة الدستورية السورية أن الضمانات النظرية التي تحتويها الدساتير لتفعيل نصوصها وضمان تطبيقها غير قادرة بمفردها على كفالة هذا الاحترام، وتحقيق الغرض المنشود من تقريرها، وذلك لأن هذه الضمانات النظرية لا تفي بذلك الغرض، مهما بلغت من الدقة في الصياغة والإحكام والتعبير، ولو فعلت هذه النصوص وطبقت بشكل حقيقي على أرض الواقع، لكانت ضماناً قوياً وخيمة لحماية المواطن من أي تعسف تقوم به السلطة.

ثانياً: الدستور منح الحريات السياسية والأمن عاقب من مارسها، إن من أهم أنواع الحريات في العصر الحديث الحريات السياسية، حرية الاعتقاد، والرأي، والاجتماع، والتظاهر، وتكوين الأحزاب، وغيرها من الحريات التي تعد ممارستها تعبيراً عن رأي سياسي معين، ولم يغفل دستور سورية لعام 2012 النص على الحريات، ولا سيما السياسية منها، وذلك من خلال المواد التالية:

- م8م (ف2) تسهم الأحزاب المرخصة، والتجمعات الانتخابية في الحياة السياسية الوطنية، وعليها احترام مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية.
 - م8م (ف3) ينظم القانون الأحكام والإجراءات الخاصة بتكوين الأحزاب.
 - م34م (ف34) لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وينظم القانون ذلك.
 - م42م (ف2) لكل مواطن الحق في أن يعرب عن رأيه بحرية وعلنية، بالقول أو الكتابة أو بوسائل التعبير كافة.
 - م43م (ف43) تكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام واستقلاليتها وفقاً للقانون.
 - م44م (ف44) للمواطنين حق الاجتماع والتظاهر سلمياً، والإضراب عن العمل في إطار مبادئ الدستور، وينظم القانون ممارسة هذه الحقوق.
 - م45م (ف45) حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية ولأهداف مشروعة وبوسائل سلمية مكفولة، وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون.
- في هذه النصوص نلاحظ قاسماً مشتركاً بينها جميعاً، هو أن المشرع الدستوري بعد أن يمنح الحق بشكل مطلق، يعود ويعطي القانون حق تنظيمه⁽²⁰¹⁾، لذلك كان يتوجب على دستور سورية لعام 2012 عدم تخويل المشرع حق تنظيم أي من تلك الحريات السياسية، لأن المشرع العادي هنا ليس عليه من القيود القانونية سوى قيد واحد هو عدم إلغاء أو هدم تلك الحرية. وهنا تكمن الإشكالية المركبة، فإن ما منحه المشرع الدستوري من حقوق، استرده المشرع العادي بالقوانين التي نظمت ذلك الحق أو تلك الحرية، هذا من ناحية النص القانوني، أما الواقع فإن الجهات الأمنية لم تكتفِ لهذه النصوص، فعاقبت كل من صدقها، وحاول ممارسة أي من الحقوق الواردة في النصوص الدستورية.
- ثالثاً: الدستور يحمي الحياة الخاصة والأجهزة الأمنية تنتهكها، لذلك نص دستور سورية لعام 2012 على حماية الحياة الخاصة بمجموعة من المواد منها⁽²⁰²⁾:
- م36م (ف1) الحياة الخاصة حرمة يحميها القانون.

(201) واتفق مع الدكتور عبد الحميد متولي بقوله (إن الدستور حين يغول للمشرع حق تنظيم حرية من الحريات، إنما يغول له الحق في أن ينتقص من هذه الحرية، فإن من له حق التنظيم بإحدى الحريات كان له وضع قيود على تلك الحريات، والقيود تنطوي بدهاءة على الانتقاص من هذه الحرية).
 (202) عند الحديث عن الحياة الخاصة وأهميتها للمواطن، يحضرنى قول (وليام بيت) رئيس وزراء بريطانيا وهو يتحدث عن قدسية المنزل في بريطانيا فيقول (بيت أكثر الرجال قرأ، يستطيع أن يتحدى جميع سلطات التاج، فقد يكون هذا البيت هزياً، قد يهتز سقفه، وتعصف به الرياح، وتتسرب

- ف2 المساكن مصنونة لا يجوز دخولها أو تفتيشها إلا بأمر قضائي وفي الأحوال المبينة في القانون.
 - م37 سرية المراسلات البريدية والاتصالات السلكية واللاسلكية وغيرها مكفولة وفق القانون.
- في البدء نشير على أن الدستور إذا منح حرية أو حقاً، يجب ألا يخول المشرع تنظيمه، لأنه ينتقص منه كما ذكرنا سابقاً، أما الواقع العملي فيخبرنا بأنه "يحق" لموظف الأمن في سورية اقتحام أي منزل، ولا يحتاج أي إذن قضائي، وأن سرية المراسلات والاتصالات منتهكة من قبل الأجهزة الأمنية، وقد أحدثت لها فرعاً خاصاً للتجسس على مراسلات واتصالات المواطنين، وأحدثت مفرزة في كل مركز بريد مهمتها التجسس على المواطنين.

هذه أهم الحقوق والحريات التي نص عليها الدستور لحماية المواطنين من تغول السلطات الأمنية، لكن هذه النصوص لم تشكل أي حماية للمواطنين، ولم تستطع ردع السلطات الأمنية عن ممارساتها، وإساءة استخدام سلطاتها، فعملت على هدم تلك النصوص، وأفقدتها معناها وقيمتها، لأن هذه النصوص تم اختراقها قبل وأثناء وضعها، فهي لا تساوي الحبر الذي كتبت به.

المطلب الثاني: القاعدة الدستورية والأجهزة الأمنية: (الدستور كما يجب أن يكون)

إن المقترحات التي يجب أن يتضمنها الدستور تتلخص في ثلاثة محاور، تفعيل النصوص الدستورية، بحيث تجسد على الواقع ويكون لها أثر إيجابي، وتعديل بعض النصوص، ولا سيما المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين، وإحداث نصوص دستورية تتعلق بتشكيل مجلس الأمن الوطني العام ومهامه.

أولاً: تفعيل النصوص الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات

أصيبت الحقوق والحريات العامة في سورية بأزمات مستعصية على الرغم من كثرة النصوص الدستورية الضامنة لها، ولكن لا نجد لها صدى في الواقع، وأصبح الإشكال المركب في سورية يتمثل في كيفية الدفاع عن حقوق نص عليها الدستور، أمام جور واستبداد وتغول السلطات الأمنية على تلك الحقوق، وتحول الدستور إلى مجرد ورقة لا قيمة لها لانعدام الظروف الاجتماعية والسياسية المواتية التي تساعد على تفعيل تلك النصوص وتطبيقها على الواقع. إذاً لا بد في سبيل حماية الإنسان لحقوقه وحرياته من تغول السلطات الأمنية، من تفعيل النصوص السابقة، وتجسيدها واقعاً، لتصبح الخيمة أو الملاذ الأخير للمواطن في وجه بطش السلطات الأمنية، لذلك

إليه الأمطار، لكن ملك إنكتر لا يستطيع أن يدخله إلا بإذن قضائي، لأنه مكان للهدوء والراحة ومستودع الأسرار.

نرى اتخاذ مجموعة من الإجراءات لتفعيل هذه النصوص وفق ما يلي:

يجب ألا تبقى القاعدة الدستورية الضامنة للحقوق والحريات دون جزاء عند مخالفتها، لأن تخلف الجزاء يجرّد القاعدة من صفتها القانونية⁽²⁰³⁾، ويمكن أن يكون النص:

- أ. كل من أقدم على تعطيل أو مخالفة أو انتهاك المواد الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات العامة سواءً كان ذلك لمخالفة مضمونها أم شكلها يعاقب بالحبس والغرامة.
- ب. تشدد العقوبة إلى الضعف إذا كان الفاعل أقدم على جريمته نتيجة السلطة التي يمتلكها أو بسببها أو بسبب الوظيفة العامة التي يشغلها.
- ج. تحرك الدعوى العامة من قبل النيابة العامة مجرد علمها بأي وسيلة كانت بالواقعة، ولا تتوقف إقامة الدعوى العامة على الشكوى أو اتخاذ الشاكي صفة الادعاء الشخصي.

ثانياً: تعديل النصوص الدستورية المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين

تستند السلطات الأمنية عندما تخالف هذه القواعد الدستورية إلى قوانين أو مراسيم تحمها، ولأن القوانين هي السابقة في مخالفة مضمون الدساتير، لذلك لا يكفي النص على الحقوق والحريات في الدستور، أو المصادقة على الإعلانات والاتفاقيات الدولية، بل لابد من ضمان احترامها وحمايتها من طرف الحكام والمحكومين على السواء، ولا يتم ذلك إلا بوجود رقابة دستورية فاعلة، لأن الدستور هو القانون الأسسى والأساسي للأمة، لذلك فإن كل تشريع يخالف الدستور هو تشريع باطل عديم الأثر. إن الرقابة على دستورية القوانين في حالة غياب لدى الدولة السورية منذ نشأتها، ولم تقدم على إلغاء أي قانون خلال مدة تزيد على مئة عام، مما أدى إلى ارتفاع مخزون القوانين المخالفة للدستور، والمتعارضة مع الحقوق والحريات العامة.

إن ضعف الرقابة الدستورية أو انعدامها لم يرتبط بنظام سياسي معين، أو توتقراطي أو ديمقراطي، بل بأسباب تتعلق بنوعية الرقابة على دستورية القوانين المطبقة في سورية، التي هي رقابة سياسية، هذا الشكل يؤدي إلى تعطيلها⁽²⁰⁴⁾، إضافةً إلى حصر حق الرقابة بالجهات المساهمة في صناعة القانون فقط، وهي عدد من أعضاء مجلس الشعب ورئيس الجمهورية، وهؤلاء -حتماً- لن تكون لديهم رغبة في الطعن بقانون ساهموا بصنعه.

(203) كما يقول العلامة إهرنج "إن القاعدة التي تخلو من عنصر الجزاء هي من قبيل التناقض، فهي نار لا تحرق، ونور لا يضيء"، فالقاعدة القانونية ليست نصيحة ولا رجاء يتوجه به المشرع إلى المخاطبين بأحكامها، وإنما هي تكليف يعززه الجزاء، إذ ينبغي أن يكون الجزاء على مخالفة القاعدة الدستورية في سورية جزءاً مادياً تطبيقه السلطة العامة، ويتم ذلك من خلال إضافة مواد لقانون العقوبات تنص على أن من ينتهك القاعدة الدستورية بأي شكل من الأشكال تحرك الدعوى العامة بحققة تلقائياً من قبل النيابة العامة، ولا تتوقف إقامتها على تقديم شكوى أو ادعاء شخصي وتشدد العقوبة إذا كان الفاعل أقدم على فعله بسبب الوظيفة أو السلطة التي يمتلكها.

(204) نرى بأن الرقابة السياسية بطبيعتها تنشأ معطلة ففي فرنسا أحدثت الرقابة بعام 1799 ولم تلغ أي قانون إلى عام 1971.

والأمر الأخير هو وقت إجراء الرقابة حيث جميع الدساتير السورية السابقة نصت على رقابة مسبقة على صدور القانون، ولم تسمح بأي رقابة لاحقة على القوانين أي بعد صدورها، لذلك ينبغي تعديل المواد المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين لتصبح كما يلي:

أ. التحول من الرقابة السياسية إلى الرقابة القضائية، وتشكيل محكمة دستورية مؤلفة من عدد من القضاة، تكون مهمتها الرقابة على دستورية القوانين، وإضافةً إلى المحكمة الدستورية، إعطاء الحق بشكل صريح وواضح لجميع المحاكم بعدم تطبيق النص القانوني المخالف للدستور، وهو ما يسمى منها برقابة الدفع.

ب. توسيع حق المراجعة بالإضافة للجهات الرسمية، إعطاء الحق لأي مواطن يستند في دعواه إلى المواد المتعلقة بالحقوق والحريات العامة بمراجعة المحكمة الدستورية لإلغاء التشريع.

ج. الرقابة يجب أن تكون سابقة ولاحقة لصدور القانون، ولا سيما القانون المتعارض مع النصوص الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات، يجب أن يكون الأمر مفتوحاً، ومن حق أي مواطن وفي أي وقت، يطبق عليه قانون يراه متعارضاً مع النصوص الدستورية مراجعة المحكمة الدستورية.

هذه الإجراءات الواسعة قليلاً نحتاجها على الأقل في الفترة الأولى لإزالة التراكم القانوني المخالف للدستور، منذ نشأة الدولة السورية إلى الآن، بالمحصلة نحتاج إلى ثورة واسعة لتفعيل الرقابة على دستورية القوانين، ولا سيما تلك التي تسمح بتغول السلطات الأمنية على الحقوق والحريات.

ثالثاً: دسترة جهاز الأمن الوطني العام

أدرت الدول كافة وعلى رأسها الدول النامية أن اقتصار مفهوم الأمن الوطني على الأبعاد العسكرية من شأنه أن يؤدي إلى تهديد الأمن وليس حمايته⁽²⁰⁵⁾، وذلك لما يترتب عليه من تخصيص نسبة كبيرة من الموازنة القومية للإنفاق على استيراد المعدات، والتدريب المكثف والمكلف، وكذلك لما يؤدي إليه من إنشاء نخبة تسلطية تحد من حجم المشاركة الشعبية.

ولذلك توسع مفهوم الأمن الوطني لدى الدول المتقدمة⁽²⁰⁶⁾ فيرى (روبرت مكن مارا) وزير الدفاع الأمريكي السابق أن الأمن يعني التطور والتنمية سواء منها الاقتصادية أم الاجتماعية أم السياسية في ظل حماية مضمونة، أما الفقه فقد عرف الأمن الوطني بأنه قدرة الدولة على الدفاع عن أمنها وحقوقها وصيانة استقلالها وسيادتها على أراضيها، وتنمية القدرات والإمكانات، في

(205) المقصود بذلك أي النص على جهاز الأمن الوطني العام في الدستور.

(206) الأمن القومي أو الوطني كأي مفهوم أو مصطلح لا يمكن التوصل إلى تحديد دقيق له خارج نطاق المكان أو الزمان الذي يتحرك في مداره، مع التنبه لخضوعه الدائم للتعديل والتطوير انسجاماً مع المتغيرات والعوامل التي أثرت ولا زالت تؤثر في بروزه إلى ميدان التداول والتعليق.

مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية، مستندة إلى القدرة العسكرية والدبلوماسية.

المطلب الثالث: القاعدة القانونية والأجهزة الأمنية: القوانين السورية تحمي الأجهزة الأمنية

شكلت القوانين السورية شبكة حماية لرجال الأمن في وجه الملاحقة القضائية، فكانت السد المنيع في وجه السلطات، أو الأفراد الذين يودون ملاحقة رجال الأمن على ما ارتكبه من انتهاكات، إن هذه القوانين منها ما له علاقة مباشرة بعمل الأجهزة الأمنية، ومنها ما يشكل حماية غير مباشرة لهذه الأجهزة. هناك قوانين تنظم عمل الأجهزة الأمنية بشكل مباشر، وتساعد على الانتهاكات التي تقوم بها، وندرس منها ثلاثة مراسيم تشريعية.

- المرسوم التشريعي رقم 14 تاريخ 1968/12/15 قانون إحداث إدارة أمن الدولة، صدر هذا المرسوم دون أن يكتمل، فولد مشوهاً، شكلاً وموضوعاً، من الناحية الشكلية انتهك حقوق جميع السوريين بأن يطبق عليهم قانون غير مكتمل الإجراءات، وموضوعاً انتهك حق من تأذى من عمل إدارة أمن الدولة ورغب بملاحقة عناصرها ومنعه القانون.

فمن الناحية الشكلية، نصت المادة 30 من المرسوم المذكورة أعلاه "لا ينشر هذا المرسوم ويعمل به اعتباراً من تاريخ صدوره"، وتابعت على ذات المنوال المادة (101) من المرسوم التشريعي 549 تاريخ 1969/5/25 من قانون التنظيمات الداخلية لإدارة أمن الدولة "لا ينشر هذا المرسوم ويعتبر نافذاً من تاريخ نفاذ المرسوم 146 تاريخ 1968/12/15"، وتشكل هذه المادة الخطر الحقيقي في المرسوم، لأنها تلغي المفهوم الحديث للقانون، فالنشر هو المرحلة الأخيرة التي يمر بها التشريع لكي يصبح ملزماً للمخاطبين به⁽²⁰⁷⁾، إذ إن العمل بالقواعد القانونية يقتضي (عقلاً، وعدلاً) علم المخاطبين بوجودها ومضمونها حتى يوجهوا سلوكهم بمقتضاها، إذ إن للقانون قواعد تتضمن أوامر ونواهي، ليلتزم بها المواطن، كيف يستطيع الالتزام بها من لم يعلم بها، وكيف للعدالة أن تطبق على شخص لم يعلم بوجود القانون، ويعد هذا الخلل المقصود سابقة لم تشهدا الدولة السورية من قبل، قانون يطبق دون نشره، وهو يشكل انتهاكاً كبيراً في مجال التطور القانوني للدولة. وعليه فإن هذا القانون باطل لعدم اكتمال مراحل سنه، فكل قانون حتى يولد يمر بأربع مراحل: الاقتراح-الإقرار-الإصدار-النشر. والنشر هو الذي يعطي القانون صفة الإلزام لذلك فانهدامه يجعله غير ملزم.

أما من الناحية الموضوعية، لم يكتف المشرع بأن ألزم المواطنين بقانون لم ينشر، بل ضمنه

(207) يقصد بالنشر إعلام الناس بالتشريع، أو تمكينهم من العلم به لكي يصبح ملزماً بالنسبة لهم، ويكون النشر عادة في الجريدة الرسمية ولا يغي عن النشر في الجريدة الرسمية أي وسيلة كانت، وكذلك لا يغي عنه العلم الشخصي بالقانون.

نصوصاً مخالفة لأبسط قواعد المساواة، فقد نصت المادة 16 منه على ما يلي "لا يجوز ملاحقة أي من العاملين في الإدارة عن الجرائم التي يرتكبونها أثناء تنفيذ المهمات المحددة الموكلة إليهم أو في معرض قيامهم بها إلا بموجب أمر ملاحقة يصدر عن المدير"، ولذلك نصت المادة 74 من المرسوم التشريعي رقم 549 تاريخ 1969/5/25 من قانون التنظيمات الداخلية بإدارة أمن الدولة على ما يلي: "لا يجوز ملاحقة أي من العاملين في إدارة أمن الدولة أو المنتدبين أو المعارين اليها، أو المتعاقدين معها، مباشرة أمام القضاء في الجرائم الناشئة عن الوظيفة، أو في معرض قيامه بها، قبل إحالته إلى مجلس التأديب في الإدارة، أو استصدار أمر ملاحقة من قبل المدير".

يمكن من خلال القراءة الأولية لهذين النصين أن نستنتج بعض الملاحظات وأهمها:

- لقد حصن النص كل من يعمل في إدارة أمن الدولة من الملاحقة القضائية، فأصبح القانون خيمة يتحصن بها المجرمون من ملاحقة القانون.
- لقد خص النص (الجرائم) فقد نص صراحة (لا يجوز الملاحقة عن الجرائم التي يرتكبونها) فهو لم يحصن الأفعال التي بها شبه جريمة، بل حصن الفعل الذي يشكل جريمة من الملاحقة، إن هذا النص يحول الدولة السورية بكل سلطاتها إلى شريك مع المجرم، فقانون العقوبات يعاقب من يخفي مرتكب الجريمة، فكيف من يحصن مجرماً من الملاحقة فهو لا يخفيه بل يظهره على رؤوس الأشهاد ولا يستطيع أحد أن يلاحقه.
- يهدم هذا النص مبدأ المساواة أمام القانون، التي نص عليها الدستور، لأنه منح امتيازاً لفئة من الموظفين عن باقي موظفي الدولة.
- يهدر هذا النص مبدأ العدالة القاضي بأن المجرم ينال جزاءه العادل بالقانون.
- هذا النص يتعارض مع نصوص قانونية أخرى، وضعت لتلاحق الموظف إذا أخطأ أو ارتكب جريمة بسبب وظيفته، فهو يتعارض على الأخص مع النصوص التالية:
- المادة (1) من قانون أصول المحاكمات الجزائية التي أعطت الحق للنيابة العامة بملاحقة الجرائم وتجبر على تحريك الدعوى إذا نصب المضرور من نفسه مدعياً شخصياً.
- المادة (257) التي تعاقب الموظف الذي يجلس مواطناً بغير الحالات التي سمح بها القانون.
- المادة (360) والتي تتعلق بخرق حرمة منزل من قبل موظفي الدولة.
- المادة (366) التي تتعلق بجلب منفعة لنفسه أو لغيره أو بقصد الأضرار بالغير.
- المادة (391) التي تعاقب الموظف الذي يحصل على اعتراف مواطن بالتعذيب.

وخلاصة القول: إن ما يمكن أن ينتج عن أفعال رجال الأمن من جرائم هي ما ذكرت، فإذا

توقف تحريك الدعوى العامة على ملاحقة مدير الإدارة الذي هو شريك بالجريمة، فلن يعطي الموافقة على تحريك أي دعوى بحق أي جريمة ترتكب في إدارته.

- المرسوم التشريعي رقم 64 تاريخ 2008/9/30 المتعلق بحصانة عناصر وزارة الداخلية وشعبة الأمن السياسي والضابطة الجمركية، لم يكن صدور المرسوم 14 لعام 1968 هو خطأ عابر في سياسة الدولة السورية الأمنية، بل هو منح تسير عليه لتحسين المجرمين الذين يعملون لحسابها من أي ملاحقة، فبعد أربعين عام تقريباً تصدر المرسوم 64 تاريخ 2008/9/30 لتكرر ذاتها وأخطاءها، وتضيف عناصر أمنية أخرى تمنع القضاء من ملاحقتهم عند ارتكاب جرائم، حيث نصت المادة (1) من المرسوم أعلاه على الآتي:

أ. الجرائم المرتكبة من ضباط وصف ضباط وأفراد قوى الأمن الداخلي، وعناصر شعبة الأمن السياسي، وعناصر الضابطة الجمركية، بسبب تأدية المهام الموكلة إليهم.

ب. تصدر أوامر الملاحقة بحق ضباط وصف ضباط وأفراد قوى الأمن الداخلي، وعناصر شعبة الأمن السياسي، وعناصر الضابطة الجمركية، بقرار من القيادة العامة للجيش والقوات المسلحة.

كما نصت المادة (2) على: تحال الدعاوى المقامة أمام القضاء العادي المتعلقة بالجرائم المذكورة في المادة (1) إلى القضاء العسكري. إن ما ذكر من تقييم على المرسوم السابق ينطبق ذاته على هذا المرسوم، ولكن أضاف المرسوم المادة الثانية بأن نقل الاختصاص من القضاء العادي الذي يتمتع بالحصانة نسبياً أكثر من القضاء العسكري، حيث يستطيع وزير الدفاع حفظ أو تخفيف أو إلغاء أي عقوبة صادرة من القضاء العسكري.

- المرسوم التشريعي رقم 55 تاريخ 2011/4/21، لقد أعطى هذا المرسوم للسلطات الأمنية الحق في توقيف المشتبه بهم لمدة ستين يوماً دون أمر من السلطة القضائية، حيث يعطي هذا المرسوم الأجهزة الأمنية حقاً بأن تبقى المشتبه به لدى السلطات الأمنية ويحقق معه لمدة ستين يوم، وهذا الاعتقال الوارد بهذا المرسوم يتماثل مع الاعتقال الإداري⁽²⁰⁸⁾ الذي برز بشكل خاص في الأراضي الفلسطينية المحتلة، ويتم من قبل الكيان الصهيوني الذي يعتقل الناشطين بموجب قرارات إدارية دون الحاجة للسلطة القضائية. كما أن هذا الاعتقال هو غير التوقيف الاحتياطي الذي هو وضع المدعى عليه في أحد محال التوقيف طيلة مدة التحقيق معه وبموجب مذكرة صادرة عن السلطة القضائية، والجذر التاريخي لهذا القانون والذي استمد منه قانون أصول المحاكمات الجزائية، هو القانون الصادر عام 1810 في فرنسا الذي يتوجب على الشرطة أن تحيل المتهم

(208) يعترض الأستاذ موريس كارسون على مدة الأربع وعشرين ساعة لإحضار المقبوض عليه فيقول "إن هذا النص إنما يفصح عن الوقت الذي صدر فيه (1810) حيث لم تكن طرق المواصلات في جميع الأحوال ميسورة أما الآن فيجب أن يقدم المقبوض عليه أمام القاضي التحقيق به فوراً".

خلال أربع وعشرين ساعة إلى النيابة العامة⁽²⁰⁹⁾.

إن هذا المرسوم ينتزع من المتهم أهم ضمانه هو أن تودع سلطة توقيفه إلى قاضي من رجال السلطة القضائية فقط دون أي جهة أخرى، حيث أن إجراءً خطيراً يسلب من الشخص حريته لا يجوز أن يمارسه أحد غير القضاة الذين يتمتعون بالاستقلال والحياد والتخصص.

المطلب الرابع: العلاقة التبادلية بين القوانين الاستثنائية والأجهزة الأمنية

منذ أن تسلم البعث السلطة، دأب على إصدار قوانين استثنائية، شكلت الحامل القانوني الرئيسي للدولة السورية، تعددت وتنوعت، وكانت الغاية منها حماية النظام والسلطة، ونجحت في ذلك لمدة تزيد على نصف قرن. وشكلت هذه القوانين المرتكز القانوني للأجهزة الأمنية، التي كانت تتغذى بها ليستمر وجودها، وتزداد سلطاتها، والعلاقة التشابكية مع تلك القوانين شكلت مظلة واقية لتجاوزاتها. بالمقابل فإن الأجهزة الأمنية بمنهجها المعادي للقانون والعدالة، طبقت تلك القوانين وبثت بها الروح، وحولتها من نصوص كان من الممكن أن تكون حبراً على الورق، إلى نص يعيش ويحيا ويطبق على الناس بفضل تلك الأجهزة الأمنية، إذ لولا القوانين الاستثنائية لكانت أفعال الأجهزة الأمنية غير شرعية، وتشكل اعتداءً مادياً بحتاً، ولولا الأجهزة الأمنية لما طبقت القوانين الاستثنائية. لذلك سنمر سريعاً عند أهم القوانين الاستثنائية التي لها علاقة بالأجهزة الأمنية.

- قانون الطوارئ الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 51 تاريخ 1962/1/24، طبق هذا القانون منذ 1963/3/8 بموجب القرار العسكري رقم 2 عام 1963، واستمر لغاية إنهاء حالة الطوارئ بعام 2011، وبداية ينبغي أن نعلم أن إعلان نهاية الطوارئ لا يعني إلغاء قانون الطوارئ المؤلف من أربعة عشر مادة، واستطاعت أن تحكم سورية لمدة تزيد على نصف قرن، لأن جميع الصلاحيات والسلطات التي تمتعت بها الأجهزة الأمنية مستمدة من هذا القانون ولا سيما المادة الرابعة منه التي تنص:

أ. وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والتنقل والمرور في أماكن وأوقات معينة، وتوقيف المشتبه به أو الخطرين على الأمن والنظام العام توقيفاً احتياطياً، والإجازة في تحري الأشخاص والأماكن في أي وقت وتكليف أي شخص أي عمل من الأعمال.

ب. مراقبة الرسائل والمخابرات أيضاً كان نوعها، ومراقبة الصحف والنشرات والملفات والرسوم والمطبوعات والإذاعات، وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها، وضبطها

(209) الاعتقال الإداري هو اعتقال يتم بناءً على أمر إداري فقط بدون جسم قضائي وبدون لائحة اتهام وبدون محاكمة بحيث يكون بناءً على ملفات سرية استخباراتية.

ومصادرتها، وإلغاء امتيازها، وإغلاق أماكن طبعها.

ت. تحديد مواعيد فتح الأماكن العامة وإغلاقها.

ث. سحب إجازات الأسلحة والذخائر والمواد القابلة للانفجار.

ج. إخلاء بعض المناطق أو عزلها، وتنظيم وسائل النقل، وحصر المواصلات وتحديددها في المناطق المختلفة.

ح. الاستيلاء على أي منقول أو عقار، وفرض الحراسة المؤقتة على الشركات والمؤسسات، وتأجيل الديون، والالتزامات المستحقة التي تتحقق على ما يجري الاستيلاء عليها.

كل ذلك مع عدم الإخلال بالعقوبات الأشد المنصوص عليها في القوانين الأخرى، إذ تعتبر هذه المادة مانحة الصلاحيات للسلطات الأمنية، وهي التي غدت تلك السلطات بكل الصلاحيات الاستثنائية، التي مارستها لمدة تزيد على النصف قرن.

هذا القانون لا زال ساري المفعول، لكنه معلق، فمتى ما أعلنت حالة الطوارئ يعاد تطبيقه لذلك كان يتوجب مع إلغاء حالة الطوارئ تعديل هذا القانون، بما ينسجم مع الاتفاقيات الدولية والإعلانات عن شروط إعلان حالة الطوارئ ومضمونها، بحيث تخلق حالة توازن معقولة بين الحالة الطارئة التي تصيب الدول وبين الحقوق والحريات العامة بحيث لا تهدر ولا تنتهك.

- القانون 49 تاريخ 1980/7/8، والذي ينص في المادة الأولى منه على: "يعتبر مجرمًا ويعاقب بالإعدام كل منتسب لتنظيم جماعة الإخوان المسلمين"، هذه المادة غدت السلطات الأمنية لمدة تزيد عن ربع قرن للأسباب التالية:

أ. اعتبرت من ينتسب للجماعة هو مجرم وليس متهمًا، فمجرد اتهام الأجهزة الأمنية للمواطن بأنه ينتسب للجماعة يتحول تلقائياً لمُجرم، ويتم التعامل معه على هذا الأساس.

ب. كل مواطن ضد السلطة ونظام الحكم، تستطيع الأجهزة توجيه هذه التهمة له ويوضع تحت رحمة القانون 49

ت. كل من يمارس العبادة ويتردد على الجوامع وينتمي لفكر الإسلام السياسي هو منتسب للإخوان.

لقد استطاعت الأجهزة الأمنية استغلال هذه المادة على كل من يعادي النظام، وتطبيقها على من تريد داخل معتقلاتها، بعد انتزاع الاعتراف منه بالقوة.

- إحداث المحاكم الاستثنائية، لقد عمل نظام البعث على إحداث محاكم استثنائية للهروب من القضاء المحايد والمستقل والمتخصص، فأنشأ العديد من المحاكم الاستثنائية منها:

أ. محكمة أمن الدولة المحدثة بالمرسوم رقم 47 لعام 1968: هذه المحكمة لا تتقيد بالضوابط الإجرائية والموضوعية التي تتقيد بها المحاكم الأخرى، فقد نصت المادة (7) من مرسوم إحداثها (لا تتقيد محاكم أمن الدولة بالإجراءات الأصولية المنصوص عنها في التشريعات النافذة، وذلك في جميع أدوار وإجراءات الملاحقة والتحقيق والمحاكمة)

ب. المحكمة الميدانية المحدثة بالمرسوم رقم 109 تاريخ 1968/8/17: هذه القوانين التي أحدثت هذه المحاكم المتعارضة مع أحكام الدستور والاتفاقيات والإعلانات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، هي التي حكمت سورية ولا زالت تتحكم بمفاصل الدولة وبحياة المواطنين، كما أن هذه المحاكم ساهمت بالتغطية على الجرائم المرتكبة داخل الأجهزة الأمنية من خلال ما يلي:

- استلام الموقفين عند الأجهزة الأمنية دون النظر لمدة التوقيف التي كانت تصل في أغلب الأحيان لسنوات، وهو ما لا يقبله القضاء العادي.
- الأخذ بالاعتراف الأمني دون الالتفات الى أن الاعتراف انتزع بالتعذيب والعنف.
- اعتبرت هذه المحاكم نفسها جزءاً من المنظومة الأمنية، فلم تكثر لحالة التعذيب والاعتقال التعسفي ولم تبحث بهم أبداً.
- العمل وفق التوجيهات الأمنية لجهة صدور الأحكام بحق المتهمين، بحيث تغطي على الأغلب فترة التوقيف عند الجهات الأمنية.
- عند الحكم بالبراءة لا يبحث بالتعويض أو تحميل المسؤولية لأحد عن السنوات التي قضاها المتهم في المعتقل الأمني.

المطلب الخامس: الاقتراحات القانونية في إصلاح الأجهزة الأمنية

يستلزم الإصلاح القانوني أمرين، إلغاء القوانين التي تتغذى منها الأجهزة الأمنية، ومحاربة الظواهر التي ترهب بها المواطنين.

أولاً-إلغاء القوانين الاستثنائية (الرثة التي يتنفس منها الاستبداد)، لن يتم أي إصلاح قانوني للسلطات الأمنية، قبل إلغاء جميع القوانين الناظمة لعمل هذه الجهات، والقوانين الاستثنائية التي تشكل الرثة التي تتنفس منها، والخيمة التي تحميها، والمظلة التي تعطيها الشرعية. ويجب أن يشمل الإلغاء القوانين التالية:

1. المرسوم التشريعي رقم (14) تاريخ 1969/1/25 المتعلق بإحداث إدارة أمن الدولة

2. المرسوم التشريعي رقم 549 تاريخ 1969/5/25 المتعلق بالتنظيمات الداخلية لإدارة أمن الدولة وقواعد خدمة العاملين فيها.
3. المرسوم التشريعي رقم 47 تاريخ 1968/3/28 المتعلق بأحداث محكمة أمن الدولة العليا.
4. القانون رقم 22 تاريخ 2012/2/26 المتضمن تأسيس محكمة مكافحة الإرهاب (وريثة محكمة أمن الدولة)
5. القانون رقم 49 تاريخ 1980/7/8 المتعلق بالانتساب لجماعة الإخوان المسلمين.
6. القانون رقم 53 تاريخ 1979/4/8 قانون أمن حزب البعث العربي الاشتراكي.
7. المرسوم التشريعي رقم 4 تاريخ 1965/1/2 المتعلق بالعقوبات التي تطبق بحق من يعرقل تنفيذ التشريعات الاشتراكية.
8. المرسوم التشريعي رقم 51 تاريخ 1962/1/22 قانون الطوارئ.
9. المرسوم التشريعي رقم 109 تاريخ 1968/8/17 المتضمن إحداث المحكمة الميدانية.
10. المرسوم التشريعي رقم 40 تاريخ 1966/5/21 الذي رفع الحصانة عن القضاء وضمان عدم تكراره.
11. المرسوم التشريعي رقم 64 تاريخ 2008/9/30 الذي أعطى حصانة لعناصر وزارة الداخلية وعناصر الأمن السياسي وعناصر الضابطة الجمركية.
12. المرسوم التشريعي رقم 55 تاريخ 2011/4/21 والقاضي بالسماح بتوقيف المشتبه بهم لمدة تزيد على الستين يوماً.
13. القانون رقم 19 تاريخ 2012/7/2 المتعلق بمكافحة الإرهاب.
14. القانون رقم 20 تاريخ 2012/7/2 المتعلق بصرف الموظفين من الخدمة وحرمانهم من حقوقهم في حال إدانتهم من قبل محكمة الإرهاب.
15. إلغاء أي قانون أو قاعدة قانونية تتعارض مع الحقوق والحريات العامة المنصوص عنها بالدستور السوري، أو الواردة بالاتفاقيات والاعلانات الدولية لحقوق الإنسان والحريات العامة، والتي وقعت عليها الدولة السورية.

ثانياً-لجم التجاوزات الأمنية بالقانون، إن الممارسات الأمنية التي تشكل حالات الاعتداء المادي على المواطنين متعددة ومتنوعة ومتكررة، لكن من أخطر هذه الممارسات الاعتقال التعسفي

والتعذيب، لأن السلطات الأمنية تستطيع بهما أن تكتم الأفواه، وتدخل الرعب في قلوب المواطنين. لذلك سندرس كل ظاهرة على حدا مع اقتراح معالجتها من الناحية القانونية.

1. محاربة الاعتقال التعسفي بالقانون

لم يجر تعريف الاعتقال التعسفي من قبل الأمم المتحدة بمواثيقها التي نصت على تجريمه، لكن مجموعة العمل حول الاعتقال التعسفي عرفته: (إنه اعتقال يخالف أحكام حقوق الإنسان التي تنص عليها الوثائق الكبرى لحقوق الإنسان) وذات المجموعة وضعت أنماطاً ثلاثة للاعتقال التعسفي: النمط الأول: هو أن يتم الاعتقال التعسفي في ظل غياب الأساس القانوني؛ النمط الثاني: أن يكون سبب الاعتقال هو ممارسة الشخص لحقوقه وحرياته التي نص عليها الدستور؛ النمط الثالث: هو ألا يخضع المعتقل منذ اللحظة الأولى لإجراءات المحاكمة العادلة⁽²¹⁰⁾، والأخطر من الاعتقال التعسفي ويشابهه بالفعل هو الاختفاء القسري ويعني (الاختطاف أو حرمان الحرية أي كان نوعه لأسباب سياسية، يتبعه رفض الاعتراف بالحرمان من الحرية، أو إخفاء مصير الشخص المختفي، أو مكان تواجده مما يجعله خارج حماية القانون).

لقد عالج قانون العقوبات السوري حالة الاعتقال التعسفي بالنص على ذلك بالمادة 357 منه التي تقول (كل موظف أوقف أو حبس شخص في غير الحالات التي ينص عليها القانون يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة) ورغم قساوة العقوبة لم تحقق أي حالة من الردع فالاعتقال التعسفي في تزايد، وممارس من السلطات الأمنية بشكل يومي وعلني، ولم تطبق هذه المادة على أي من عناصر الأجهزة الأمنية التي قامت بالاعتقال التعسفي. لذلك لا بد من رؤية قانونية جديدة لمحاربة الاعتقال التعسفي الذي تقوم به الأجهزة الأمنية وفق ما يلي:

- تعريف الاعتقال التعسفي ضمن أنماطه الثلاث، وكل توقيف خارج دائرة القانون وبدون مذكرة قضائية.
- العقوبة يجب أن تشمل كلاً من الفاعل والمحرض والشريك والمتدخل وألا تقل عن 15 عشر سنة سجنًا.
- كل من علم بالاعتقال التعسفي ولم يخبر السلطات القضائية هو شريك بالاعتقال التعسفي.
- معاون النيابة أو القاضي الذي تلقى الأخبار بواقعة الاعتقال التعسفي، ولم يتخذ الإجراءات اللازمة لإنهائه، هو شريك وتطاله العقوبة المقررة بالقانون.

(210) من شروط المحاكمة العادلة 1- ضمانات إلقاء القبض 2- ضمانات الاعتراف 3- ضمانات الحجز والتفتيش 4- مدة التوقيف الاحتياطي 5- محكمة مختصة غير استثنائية 6- محكمة مستقلة محايدة 7- علنية الجلسات وشفوية المرافعات 8- براءة المدعي عليه حتى تثبت إدانته 9- درجات التقاضي 10- عدم رجعية القوانين

- يتوجب على النيابة العامة ندب وكيل النيابة لمراقبة دور التوقيف الأمنية وبشكل يومي.
- هذه الجريمة لا تطبق عليها أحكام التقادم.

2. مناهضة التعذيب بالقانون

يعرف التعذيب بأنه (كل عنف أو إيذاء أياً كانت طبيعته يقترب من طرف موظف، أو يأمر تجاه المتهم، تتحقق به جريمة التعذيب)، هذا التوسع في مفهوم التعذيب من شأنه أي يوفر حماية أكثر لمن يقع ضحية لهم، وقد جرم قانون العقوبات السوري التعذيب بالمادة 391 منه التي تنص: (أ- من سام شخصاً ضروباً من الشدة لا يجيزها القانون رغبةً منه بالحصول على إقرار عن جريمة أو على معلومات بشأنها عوقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات، ب- إذا أفضت أعمال العنف عليه إلى مرض أو جراح كان أدنى العقاب سنة). رغم أن النص سابق في وجوده على السلطات الأمنية في عهد البعث، إلا أنه كان قاصراً عن قمع هذه الظاهرة، التي هي بازدياد، ولاسيما عند حدوث الاضطرابات والثورات، حيث تزيد الأجهزة الأمنية من وحشيتها في التعذيب على أمل منها أن تنهي حالة التمرد ضد السلطة، كما يمكن تسجيل ملاحظة العجز على هذا النص إذ إنه لم يقمع الظاهرة، ولم يعاقب من قام بالتعذيب، وبقيت الأجهزة الأمنية تمارس التعذيب إلى حد الموت.

3. المعالجة الحديثة لقمع ظاهرة التعذيب

انطلاقاً من ضرورة الاستفادة من الدول المتقدمة في مجال حقوق الإنسان والحريات العامة والتي استطاعت القضاء على ظاهرة التعذيب في بلادها عامة، ومن الأجهزة الأمنية خاصة، نبين تجربة فرنسا التي أصدرت القانون رقم 92/684 تاريخ 1993/7/12 وعدلت من مفهوم التعذيب كظرف مشدد وحولته إلى جريمة مستقلة قائمة بذاتها ومتباينة عن جريمة الإيذاء، حيث:

- حددت المادة 221/1 من القانون المذكور العقوبة على جريمة التعذيب بالحبس إلى 15 عشر سنة، إذا لم تكن مصحوبة بظرف مشدد، بالإضافة إلى المنع من ممارسة الحقوق الوطنية والمدنية، والمنع من الإقامة على التراب الفرنسي.
- 223/3 إذا اقترنت جريمة التعذيب باعتداء جنسي غير الاغتصاب تصل العقوبة إلى 20 سنة. وتشدد العقوبة إلى 30 عاماً إذا ارتكب التعذيب على قاصر أو عاجز أو نتج عنه بتر أو عاهة دائمة.
- 222/6 إذا نتج عن جريمة التعذيب وفاة الضحية دون نية إحداثها تصبح العقوبة السجن المؤبد.

كما تابعت بعض الدول التشدد في عقوبة جريمة التعذيب، ومنها بلجيكا التي أصدرت قانوناً بتاريخ

2002/7/14 خاصاً بجريمة التعذيب، ونصت المواد 2/417 3/417 على عقوبة جريمة التعذيب من 10 سنوات إلى 20 سنة وفي حالة التشديد تصبح العقوبة من 15 سنة إلى 30 سنة.

لذلك ينبغي لمعالجة هذه الجريمة في سورية إصدار قانون خاص بجريمة التعذيب، يتضمن العقوبات القاسية والرادعة ذاتها، الواردة في القانون الفرنسي والبلجيكي، ويشدّد العقوبة عندما تتم داخل الأجهزة الأمنية بغرض الحصول على الاعتراف، وألا تسقط هذه الجرائم بالتقدم وتحرك الدعوى العامة تلقائياً دون شكوى المتضرر، واتخاذ الإجراءات ذاتها التي ذكرناها بالنسبة للاعتقال التعسفي.

المبحث الرابع: عقبات تطبيق وتنفيذ عملية التغيير الأمني في سورية

على الرغم من أن عملية إعادة الهيكلة عملية سياسية بالدرجة الأولى، إلا أن هناك بعض الملاحظات التقنية والاجتماعية التي ستشكل عقبة لتطبيق أجندة وبرامج عملية التغيير الأمني.

المطلب الأول: صعوبة تنفيذ استحقاقات التغيير الأمني

تعد الإجراءات التقنية في تلك العمليات إجراءات بالغة الصعوبة فهي مكونة من مجموعة متسلسلة من الخطوات تبدأ بالبناء التشريعي للقوانين الناظمة لعمل الأجهزة الأمنية (كما ذكرنا بالمبحث السابق)، ومن ثم إحداث مؤسسات رقابية تتيح للسلطات المدنية مراقبة عمل وميزانيات هذه الأجهزة، فيما يلي تلك المرحلة يأتي الدور على هيكلتها الإدارية وتقسيم اختصاصاتها تبعاً للاحتياجات الأمنية للبلاد وتدريب ضباطها وأفرادها وفق البرامج المتفق عليها عالمياً، وقد يتم الاستعانة في هذه المرحلة بخبرات دولية أو إقليمية.

ومن مطالعة تجارب الدول التي مرت بمرحلة تحول ديمقراطي وعملية إعادة هيكلة للأجهزة الأمنية، نجد أن الإطار العام لعملية إعادة الهيكلة يكاد يكون متطابقاً ما خلا بعض الفروقات البسيطة العائدة لخصوصية كل بلد وأجهزته واحتياجاته الأمنية، ولكن المشكلة والاختلاف الحقيقي يكمن في طريقة وصول كل بلد إلى مرحلة التحول الديمقراطي، الأمر الذي سيترتب عليه تحديد شكل عملية إعادة الهيكلة ومدى صعوبتها والأطراف القائمة عليها، وخصوصاً إذا كان هذا التحول الديمقراطي جاء بنتيجة صراع دموي طويل الأمد كما هو الحال في سورية، فالصراع الدموي الذي أخذ طابع الحرب الأهلية، وأحدث انقساماً وشرخاً هوياتياً بين مكونات الشعب السوري، سيفرض أن تكون العقبة الكبرى في وجه التحول الديمقراطي في البلاد بما يتضمنه من عملية إعادة هيكلة للأجهزة الأمنية هي "العدالة الانتقالية وعملية المصالحة الوطنية"،

تلك الخطوة التي سيحدد شكلها السيناريو الذي سينتهي به الصراع في سورية، وهنا نحن أمام خيارين: إما أن يخرج أحد طرفي الصراع منتصراً فيطبق ما يسمى سياسياً بـ(عدالة المنتصر) وهي وإن كانت أقرب إلى الشكل الانتقامي منه إلى العدالة، إلا أنها ستكون أسهل بالنسبة لعملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية كون العملية ستقاد من قبل الطرف المنتصر ووفق أجندته وتصوره لدور تلك الأجهزة. أما في حال تمت نهاية الصراع وفق المطروح من تصورات دولية تكون فيها قيادة المرحلة الانتقالية والتحول الديمقراطي مشتركة بين طرفي الصراع، فإن عملية العدالة الانتقالية لن تنجح على الغالب في محاسبة مرتكبي الجرائم في سورية وعلى رأسهم نظام الأسد وضباط جيشه وأجهزته الأمنية.

إن العديد من التجارب التي استدعت فيها المصالحة الوطنية والمشاركة في إدارة عملية التحول الديمقراطي العفو أو تأجيل محاكمة مرتكبي جرائم الحرب لسنوات، ليست قليلة، كما حدث في تجارب معظم دول أمريكا اللاتينية وأفريقيا وكوسوفو، ولكن الأمر مختلف في سورية حيث إن إفلات رموز الإجرام في نظام الأسد من المحاكمة أو تأجيلها سيفسد بالضرورة عملية المصالحة الوطنية، كونه سيتترك إرثاً كبيراً جداً من الظلم والقضايا المعلقة لمئات الآلاف من ضحايا النظام، وسيجعل البلاد عرضة لاندلاع الصراع مرة أخرى في أي لحظة، وهنا تظهر عقبة أخرى في وجه عملية التحول الديمقراطي وهيكلية الأجهزة الأمنية كجزء منها، وهي صعوبة عملية نزع السلاح من يد فصائل المعارضة والمليشيات غير الحكومية الداعمة لنظام الأسد، وإعادة دمجها في القوات الحكومية والذي يعتبر شرطاً مبدئياً لنجاح عمليتي التحول الديمقراطي وإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية، وتعتبر الحالة الليبية مثلاً واضحاً على فشل عملية التحول الديمقراطي وإعادة بناء أجهزة أمنية جديدة، نتيجة لرفض الفصائل الثورية المسلحة إلقاء السلاح والاندماج في الأجهزة الأمنية الحكومية⁽²¹¹⁾، على الرغم من أن سيناريو الحل في ليبيا كان انتصار طرف على الآخر.

كما أن مشاركة ضباط أو مسؤولي نظام الأسد في عملية التحول الديمقراطي سيشكل عقبة جديدة في وجه تلك العملية وبخاصة شقها المتعلق بإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية، وسيطيل من أمدها ويزيد صعوبتها كما حدث في الحالة البرازيلية، خصوصاً مع انقسام الشارع السوري الناتج عن الصراع، وانشغال الأحزاب والمجتمع المدني في مرحلة ما بعد الصراع بعملية معالجة آثاره وعلى رأسها إعادة الإعمار، والتي ستكون على رأس أولوياتهم، مما قد يؤدي إلى فقد الدعم الشعبي والتوافق حول عملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية، بل إن مشاركة أعضاء النظام السابق في عملية التحول الديمقراطي قد يؤدي بالعملية كاملة، ويؤدي إلى إعادة إنتاج الديكتاتورية بشكل مختلف، وهو ما حدث في مصر نتيجة سيطرة الجيش على عملية التحول الديمقراطي ومشاركة "الفلول" في العملية.

(211) انظر: دونالد جيه بلانتي، تحول قطاع الأمن في ضوء الصحوة العربية، معهد السلام الأمريكي، تقرير خاص رقم 317، أيلول/سبتمبر 2012.

مما يزيد من خطورة سيناريو الإدارة المشتركة بين المعارضة والنظام لعملية التحول الديمقراطي ويجعلها في صالح النظام، وخاصة فيما يتعلق بعملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية، أن المعارضة السورية في تصورها إن لم يكن الوحيد فهو الأكثر تكاملاً وأقصد هنا "خطة التحول الديمقراطي"، لم تحسب حساباً لهذا السيناريو، وإنما بنت خطتها وبرنامجهما لإعادة هيكلة الأجهزة الأمنية على أساس أنها الطرف المنتصر، والذي سيقود منفرداً العملية برمتها⁽²¹²⁾، وهذا قد يكون عائداً إلى توقيت إصدار الخطة والذي كان في آب/أغسطس 2013 حيث كانت الموازين العسكرية والسياسة تميل لصالح المعارضة، ولم يكن التدخل الروسي على الأرض في سورية قد حدث بعد، الأمر الذي جعل من الخطة متفائلة جداً بل وأقرب إلى الحالة المثالية منها إلى الواقعية.

وفي ظل سيناريو الإدارة المشتركة بين النظام والمعارضة لعملية التحول الديمقراطي وهيكله الأجهزة الأمنية، وما سينتج عنه من خلافات بين الطرفين كون تصور كل منهما مختلف تماماً عن الآخر حول الأجهزة الأمنية ودورها الوظيفي، تظهر الحاجة إلى وجود داعمين إقليميين ودوليين لعملية إعادة الهيكلة عموماً وخطواتها التقنية خصوصاً من حيث إعداد برامج التدريب وإرسال مدربين، وقد تكون العملية بحاجة لقيادة دولية في بدايتها نتيجة عجز النخب المحلية السورية عن قيادتها، وهنا ستظهر العقبة الأكبر أمام عملية إعادة الهيكلة فمن هو الطرف الدولي أو الإقليمي الذي سيدعم أو سيقود عملية إعادة الهيكلة في ظل انقسام المواقف الإقليمية والدولية بين داعم للمعارضة وداعم للنظام وعلى هذا الأساس فإن لكل طرف وجهة نظر خاصة في عملية إعادة الهيكلة، وفي ظل الوجود العسكري الروسي على الأرض يبدو أن روسيا ستكون صاحبة الدور الأكبر في عملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية السورية، حتى لو شاركت أطراف أخرى إقليمية أو دولية، الأمر الذي إن حدث سيشكل خطراً على إمكانيات نجاح إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية بشكل ديمقراطي وسيجعل العملية منحازة باتجاه النظام، وهذا ما تثبتته دراسة تجارب إعادة الهيكلة في دول ما بعد الصراع والتي سيطر عليها طرف دولي وحيد مما أدى إلى فشل العملية كما حدث في تجربة سيراليون، والتي سيطرت فيها الولايات المتحدة الأمريكية على عملية إعادة الهيكلة .

وفيما يتعلق بعملية DRR يتضح من خلال ما تم استعراضه من نقاط تتعلق بماهية هذه العمليات ومكوناتها وآليات تطبيقها (التي تم التطرق لها في الفصل الأول)؛ بأنها عملية تقنية واضحة المعالم، ولكنها في المقام الأول تحتاج إلى خبراء ومؤسسات أجنبية لتنفيذها على الأقل في مراحلها الأولى ريثما يتم تدريب طواقم وطنية تكون قادرة على الاضطلاع بالعملية، وإن كان عدم القدرة الوطنية عائق بالنسبة للعملية كون المؤسسات الدولية مهما بلغت خبرتها التقنية تبقى أقل قدرة على فهم خصوصية وطبيعة الصراع من الجهات الوطنية، وبالتالي سيؤدي غياب الكفاءات الوطنية إلى إطالة أمد العملية، ويمكن اعتبار فهم خصوصية الصراع وطبيعته ودوافع

(212) انظر: خطة التحول الديمقراطي في سورية، الفصل التاسع: إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية في سورية، ص: 141.

الفواعل الأساسية المنخرطة فيه، هي أولى خطوات تكييف التقنيات الدولية لنزع السلاح وإعادة دمج المقاتلين السابقين عبر تقسيمهم إلى فئات تبعاً لدوافع الانخراط بالصراع، ففي حالة مثل سوريا تتعدد الدوافع لانخراط المقاتلين في الصراع بين دوافع عدة، منها المادي والإيديولوجي، بحيث يمكن تصنيفهم في الفئات التالية:

1. على مستوى النظام

- قوات حكومية: حيث يمكن تطبيق برامج الDDR على تلك المجموعات بعد تنفيذ عملية العدالة الانتقالية ومحاسبة مرتكبي جرائم الحرب وتجاوزات حقوق الإنسان، كونه يسهل سحب سلاحها وتسريحها مقابل مساعدات مادية تساعد على دمجهم في الحياة المدنية، بالإضافة إلى توافر السجلات الحكومية التي تحصي عددهم وأنواع الأسلحة التي يمتلكونها، الأمر الذي يسهل عملية جمع سلاحهم.

- مليشيات طائفية: تتكون من المليشيات الشيعية السورية التي أشرفت إيران وحزب الله على إنشائها وتسليحها وتمويلها، وهي تعد الأخطر من حيث إنها تمثل جزءاً من استراتيجية إيران لخلق دولة ضمن الدولة السورية تحفظ مصالحها أيضاً كانت مآلات الثورة السورية على غرار ما حدث في العراق ولبنان، حيث يصعب إحصاء أعداد وسلاح تلك المليشيات من ناحية، ولانخراط مقاتليها بمشروع طائفي إقليمي يُصعب عملية سحب سلاحهم وإعادة دمجهم بالمجتمع، الأمر الذي قد يحتاج إلى استخدام القوة لإضعاف تلك المليشيات كمرحلة أولى ثم إجبارها على إلقاء السلاح، كما تندرج ضمن هذه الفئة المليشيات الطائفية غير الشيعية (العلوية، الدرزية، المسيحية) التي دعم النظام تشكيلها لحماية مناطق انتشار تلك الطوائف، وهي مليشيات تمارس عمليات النهب كمورد رئيسي للتمويل، لذلك فإن تسريح أفرادها مقابل الدعم المادي الذي تقدمه برامج الDDR سيكون سهلاً، ولكن تبقى المرحلة الانتقالية هي الفيصل في قابلية تلك المليشيات لإلقاء سلاحها، من حيث تقديم ضمانات لها بعدم وقوع أعمال انتقامية بحقها وبحق الطوائف التي تمثلها، والتي اختارت الوقوف إلى جانب النظام، وهو الأمر الذي قد يؤدي إذا لم يتحقق إلى تمسك تلك المليشيات بسلاحها واندلاع صراعات طائفية .

2. على مستوى المعارضة

- فصائل وطنية (الجيش الحر): والمكونة من مجموعات من العسكريين المنشقين عن جيش النظام، وأفراد مدنيين اضطرتهم عنف النظام وإرهابه إلى حمل السلاح، وتُعد هذه الفئة هي الأكثر قابلية واستعداداً للتجاوب مع عمليات نزع السلاح وإعادة الدمج، ولكن سيكون هذا الأمر رهناً بتحقيق أهداف الثورة التي حملوا السلاح من أجلها، وتحقيق العدالة الانتقالية

ومحاسبة مرتكبي جرائم الحرب من جهة النظام.

- **الفصائل السلفية:** فهي وإن كانت تقاتل بجانب المعارضة إلى أنها لا تبني أهدافها ولا علمها، وإنما تمتلك مشروعها الخاص العابر للحدود الوطنية، وبذلك فإنها بحاجة إلى حذر وتدرج في عملية سحب سلاحها وإعادة دمج مقاتليها في الحياة المدنية، وذلك بين تقديم برامج مساعدات سخية لسحب سلاح بعض المقاتلين غير المؤهلين ضمن صفوف تلك الميليشيات ممن انتقلوا من الجيش الحر إلى تلك الفصائل نتيجة ظروف الصراع، واستخدام القوة بحق بعض الأجنحة الراديكالية ضمن تلك الفصائل والتي ستمسك بسلاحها ومشروعها الإيديولوجي.

3. على مستوى (قسد) قوات سورية الديمقراطية

والتي تشكل القوات الكردية الـ YPG عصبها الرئيسي، والتي باتت تسيطر على مساحات واسعة في شمال شرق سورية في إطار سعيها لتكوين كاتون كردي في سورية على غرار العراق. وإمكانية تطبيق برامج سحب السلاح وإعادة الدمج مع هذه الميليشيات بالطرق السلمية تبدو صعبة نظراً للطبيعة الإيديولوجية لتلك الميليشيات وانخراطها ضمن مشروع قومي إقليمي يرى في الفوضى الدائرة في المنطقة فرصة تاريخية، لذلك قد يتطلب سحب سلاح تلك الميليشيات اتفاقات أمنية مع داعمين دوليين تفضي إلى دمجهم ضمن صفوف الجيش مقابل مكاسب إدارية في مناطقهم.

لا تنحصر أزمة تعدد إيديولوجيات ودوافع الأطراف المنخرطة في الصراع السوري في زيادة صعوبة تصميم برامج نزع السلاح وإعادة الدمج فحسب، بل تتجاوزها إلى طبيعة الجهات الإقليمية الداعمة لتلك الأطراف المحلية واختلاف أجندات كل منها، وهو الأمر الذي سيؤثر على دعم وتمويل الدول الإقليمية، وبخاصة المجاورة لسوريا لعملية نزع السلاح وإعادة الدمج، مما سيؤثر بالضرورة على فرص نجاح العملية، والتي تتطلب تعاوناً من الدول الإقليمية، هذا بالإضافة إلى أن دخول أطراف دولية على خط الأزمة السورية وبوادئ تحولها إلى أزمة دولية بين الولايات المتحدة وروسيا التي تتحالف كل منها مع طرف من أطراف النزاع المحلية سيساهم في تعقيد العملية، خصوصاً مع تحالف الولايات المتحدة وحمايتها للميليشيات الكردية، وبدء روسيا فعلياً في تنظيم الميليشيات الداعمة للنظام في تشكيلات الجيش السوري (الفيلق الرابع والخامس).

المطلب الثاني: التغيب المتعمد للمجتمع المدني السوري

لكي تنجز عملية التغيير الأمني المنشودة أهدافها المتوخاة منها في تجاوز السلطوية القمعية لصالح جهاز أمني وطني فعال وشرعي، يتوجب أن تتسم بالشمولية والتشاركية وأن تكون تدرجية. وأهم الفاعلين في أي سياسة تشاركية هم منظمات المجتمع المدني السوري، إلا أن منظمات المجتمع

المدني لا سيما في مناطق المعارضة يتغلب الطابع السلمي على مقارباتها للأدوات التي تمتلكها في ملف التغيير الأمني، بـ:

1. قناعة منظمات المجتمع المدني بمحدودية دورها نظراً لافتقادها الأدوات والقدرات التي تؤهلها للعب دور محوري في هذا الملف وأهمها العلاقة مع السكان المحليين وتضاؤل دورها في ظل العسكرة.
2. قناعة المنظمات بعدم جدية المجتمع الدولي في إحداث إصلاح بنيوي حقيقي للأجهزة الأمنية، في ظل الحاجة إليها للتصدي لملفات الإرهاب والمليشيات المحلية واللاجئين.
3. إدراك منظمات المجتمع المدني للتعقيدات التي تكتنف الملف الأمني، وهو اجسها من تداعيات الانخراط فيه سواءً فيما يتعلق بخسارتها للدعم بذريعة عدم الحيادية والاستقلالية من جهة، أم تعرضها لمضايقات من قبل الفصائل العسكرية.
4. سياق تشكل منظمات المجتمع المدني ورؤيتها وتعريفها لطبيعة دورها، الذي يغلب عليه البعد الإنساني الخيري، في حين أن الجانب الحقوقي السياساتي ما يزال ضعيفاً.

ولتجاوز حالة السلبية القائمة تلك، يتوجب العمل على توعية المنظمات بالأدوار التي يمكن أن تمارسها ضمن ملف التغيير الأمني والملفات الأخرى المطروحة، والتأكيد على أن ذلك جزء رئيسي من هويتها ولا يتعارض مع مبادئ الحيادية والاستقلالية، ومن أهم أدوار منظمات المجتمع المدني في هذا الصدد بالإضافة إلى ما ذكر سابقاً، قيامها بالرصد والمناصرة والتعبئة المجتمعية والتوعية الحقوقية والمساهمة في إعادة صياغة المفاهيم الحقوقية ذات الصلة بالأمن والمشاركة في صنع القرار. وتتيح حالة السيولة القائمة في الوضع السوري وهوامش التأثير المتاحة لمنظمات المجتمع المدني (العلاقات مع المانحين والدول، الحضور السياسي، المشاريع والخدمات التي تقدمها) قيامها بدور محوري في القضايا الرئيسية المطروحة، وأن يكون لديها رؤية وموقف تجاهها، على أن يكون ذلك بالتنسيق مع هيكل الحكومة الحلية وبني المعارضة السياسية والقوى العسكرية.

من جهة أخرى، تشكل إعادة بناء المؤسسات الحكومية في دول ما بعد الصراع أمراً لا يمكن الاستغناء عنه بالتأكيد، لكنه ليس كافياً، وبخاصة فيما يتعلق بإعادة هيكلة القطاع الأمني، حيث أن الهياكل الاجتماعية والسياسية المستقرة في المجتمعات التي مزقتها الحرب تتطلب أمرين آخرين، وهما: وجود استراتيجية مقنعة للتنمية الاقتصادية؛ خطط متجهة من القاعدة إلى القمة⁽²¹³⁾، وهنا تظهر الحاجة لدور المجتمع المدني، والذي يمكنه توفير الأسس اللازمة للوصول

(213) Clark john 2005, UN-Civil society interaction: working together for peace, London: lynne rinner,pp:59.

إلى إجماع اجتماعي يبث روح الاتفاق على السلام، وإعادة بناء المؤسسات لدى الجميع. ففي ظل غياب التنمية الاقتصادية لا يشعر المواطنون بالأمان المادي، الأمر الذي قد يدفعهم باتجاه الأحزاب المتطرفة والهيكل النفعية أو الاستمرار بالانخراط في أنشطة الحرب ويجعلهم عازفين عن المشاركة في العمل السياسي وبخاصة الشباب. لذا لا بد من بناء مؤسسات سياسية وأمنية تخدم المواطنين وتساعد على إرساء الشفافية والتغلب على الفساد، وهي شروط خلق المصداقية والحفاظ عليها، وهو دور تعجز عنه الحكومات منفردة، فلا بد من تكامل دورها مع دور منظمات المجتمع المدني وبخاصة في مجال التنقيف السلمي ونشر قيم الديمقراطية، والتوعية بأهمية عملية إعادة هيكلة القطاع الأمني وبناء مؤسسات أمنية على أسس ديمقراطية لحماية المواطنين، وتغيير الصورة الذهنية السابقة لتلك المؤسسات لدى المواطنين، وذلك بهدف خلق إجماع شعبي حول عملية الإصلاح السياسي والأمني، وهي مواضع لا يمكن للمواطنين أن يتقبلوها في ظل غياب مجتمع مدني يعمل بشكل جيد.

المطلب الثالث: "تغيير" برامج العدالة الانتقالية في سورية

تواجه الحالة السورية تحديات عديدة فيما يخص التشكيك في تحقيق هدف العدالة الانتقالية، واحتمال تهميش برامجها لصالح ادعاءات بناء السلام، فالثابت في متطلبات الاستقرار في بلدان ما بعد الصراع هو البحث عن موجبات توفير البيئة الاجتماعية المستقرة، وتعد العدالة أحد أهم أوجه هذه الموجبات، وعليه لا بد من التذكير والتنبيه لضرورة التمسك بهذه البرامج حتى لا تغدو عملية الانتقال والتغيير عملية شكلية تتجاوز متطلبات رفع الظلم الاجتماعي وتعيد تكريس الاستبداد في السلطة من جديد.

في هذا السياق توصي الدراسة بمجموعة من القضايا الخاصة ببرامج العدالة الانتقالية في سورية:

1. أهمية تثبيت تناول ملف العدالة الانتقالية بكل أهدافها ككتلة واحدة في مباحثات السلام، فيما تقرر حكومة الانتقال لاحقاً من خلال عملية حوار مجتمعي وإجماع وطني أولويات عمل منظومة العدالة الانتقالية، ويهدف هذا الإجراء إلى تحييد العدالة الانتقالية عن أي هدف تفاوضي من خلال إرضاء أحد أطراف التفاوض بتجاوز ملف الإصلاح الأمني أو غيره خلال مباحثات السلام؛
2. وضوح الجدول الزمني لبرنامج العدالة الانتقالية وتبيان أهداف وخطط كل مرحلة.
3. تنعكس مخرجات الحل السياسي على عملية العدالة الانتقالية لجهة طرح الاستحقاقات الدستورية خلال المباحثات والتي ستؤثر مخرجاتها على شكل ومضمون عملية التغيير في

- بنية القوانين وخاصة تلك المتعلقة بالإصلاح المؤسسي الأمني، ويوصى هنا بالاكْتفاء بإعلان دستوري ينظم المرحلة الانتقالية ويحدد برامجها ومهامها، وذلك بهدف حماية عملية إصلاح القوانين وخاصة تلك المرتبطة بحكومة قطاع الأمن؛
4. توجه النخب المجتمعية والقيادات والقوى الوطنية إلى عزل عملية العدالة الانتقالية عن التجاذبات السياسية والاستقطابات الناشئة في مرحلة الانتقال والتي تعمل على توظيف عملية الإصلاح الأمني ضمن أولويات المصالح السياسية الضيقة وليس ضمن أولويات الحل الوطني المستدام؛
5. قدرة حكومة الانتقال على مشاركة مسؤولية تشكيل لجان الحقيقة والمساءلة مع فئات المجتمع كافة، وكل الأطراف المتضررة من الصراع وضحايا الانتهاكات والخبراء الدوليين والمحليين؛
6. إيجاد الحدود الدنيا اللازمة لإطلاق عملية العدالة الانتقالية بما تتضمنه هذه العملية من إصلاح للقطاع الأمني، من خلال تعزيز إجراءات بناء الثقة المتضمنة تطمين جميع أصحاب المصلحة إلى أهمية الحوار المجتمعي والكشف عن الحقائق، ومحاولة طلب العون من منظمات دولية غير حكومية للعب دور الوسيط في عمليات بناء الثقة؛
7. الدفع باتجاه احتكار حكومة الانتقال للعنف الشرعي، عبر تفاهات مع المحليات من شأنه توظيف الكمون الأمني فيها باتجاه دعم هذا الهدف ويمكن الإشارة هنا إلى أهمية توظيف القوى المسلحة غير الشرعية وغير المتورطة بانتهاكات بدعم احتكار الحكومة للعنف الشرعي، بما يضمن توفير البيئات المناسبة لإطلاق العدالة الانتقالية؛
8. تشجيع الهيئات الرقابية والتمثيلية ومنظمات المجتمع المدني والقيادات المجتمعية على المشاركة في وضع مقترحات إصلاح المؤسسات الأمنية ولاحقاً الرقابة على عمل المؤسسات الأمنية وفق أطر يحددها القانون؛
9. أهمية حفاظ المؤسسة الأمنية على الحدود المناسبة من الشفافية الإجرائية والمالية، وبما لا يتعارض مع ظروف العمل الأمني وسريته؛
10. توجيه المؤسسات الأمنية الجديدة إلى القيام بإجراءات استعادة الثقة مع المجتمع، وهي لا تقتصر على الشفافية والحوار المجتمعي وجدية الإصلاح المؤسسي، بل المساهمة في جهود جبر الضرر وخاصة على الصعيد المعنوي أو المادي (على سبيل المثال: تحويل مراكز التوقيف التابعة لها إلى متاحف وتوجيه كتب اعتذار وتعويضات ولو رمزية للضحايا وأسْرهم)؛
11. توجيه المؤسسات الأمنية الجديدة إلى القيام بإجراءات حفظ الذاكرة الوطنية من خلال

التعلم من أخطاء الماضي القمعي والاعتبار منها؛

12. أهمية وجود قناعة تامة أن عملية الإصلاح الأمني ينبغي أن تبنى على نجاح في تحقيق أهداف العدالة الانتقالية التي تسبق عملية الإصلاح المؤسسي، وأن تحقيق أهداف العدالة الانتقالية يجب أن يبنى على حدود دنيا من التوافقات المجتمعية والأمن المحلي، وأن كل هذه الإجراءات يجب أن تستوفي وقتها.

13. أهمية نشر ثقافة مجتمعية تحث أبناء المجتمع على المساهمة في عمليات التوثيق الفردي لانتهاكات أفراد وقيادات المؤسسات الأمنية، بما يدعم عمليات لجان الحقيقة والمساءلة، واللجان العاملة على إصلاح أو إعادة تأسيس قطاع الأمن.

المطلب الرابع: تهميش الأدوات اللاعسكرية في مواجهة الإرهاب

رغم تنامي مهددات الإرهاب وتعدد مستويات خطورته على المشهد السوري عموماً واعتباره مدخلاً أساسياً لأي عملية سياسية تبحث عن مداخل حل الأزمة، إلا أن خصوصية البنية السورية وطبيعة تطور مستويات الصراع التي تشهدها جغرافيته، يجعل هذه الظاهرة بحاجة إلى إدراك لأسبابها كافة، سواء المتصلة بالصراع ومفرزاته أم المتعلقة بالتراكمات التاريخية، ولعل التعامل مع الإرهاب كظاهرة صلبة تتمثل في تنظيم عسكري أو خلايا نائمة يتطلب حسماً عسكرياً وأمنياً، إلا أن استراتيجية المكافحة والمواجهة تفرض ضرورة توازي الأدوات العسكرية والفكرية والاجتماعية والاقتصادية والإعلامية، وذلك بحكم تنوع الدوافع والعوامل المفضية للتطرف والغلو بمختلف أشكاله (سواء الديني أم الأيديولوجي أم القومي)، لا سيما في ظل بيئة الصراع المتغيرة بظروفها والتي تساعد في التأزم في مسارات السياسة والفكر وتساهم في الابتعاد عن المداخل الموضوعية المفضية لانفراج القضية المجتمعية، إذ تدفع هكذا بيئة نحو انتهاج العنف المنظم وغير المنظم وانتشار الجريمة بكل مستوياتها، وتسهم في نمو التشدد خاصة إذا عززت طبيعة الصراع المظلوميات المجتمعية التي ستكون مدخلاً يتكئ عليها لتبرير أجنداث سلطوية، لذا فالشرط اللازم للبدء في مكافحة الأجسام كافة، التي تنتهج العنف والإرهاب كوسيلة لبسط السيطرة والنفوذ هو بدء الممارسة السياسية وفق قواعد حتمية التغيير وضرورة انتقال السلطة وفق متطلبات المجتمع التائر والذي هو أس الصراع.

ومما يساهم في ظهور الإرهاب وتنامي أسباب لا تتسق فحسب مع بيئة الصراع تلك، ومنها نذكر:

1. عدم وجود المؤسسات الاجتماعية والمدنية والدينية الفاعلة كونها مصدراً أساسياً من مصادر الاتجاهات والمعلومات والمعتقدات.

2. تنامي عوامل الفشل في حماية النشء الاجتماعي الذي تحده معطيات وأدوات عنفية من كل

الجهات. وهو ما يساهم في زيادة نسب الأداء السليبي والانحرافات السلوكية والفكرية ويعزز من فرص انتشار ثقافة العنف.

وعليه يبدو لزاماً في سياق معالجة المظاهر الإرهابية ضرورة إدراك أهمية دور التفاعلات والفعاليات المدنية في دفع العجلة الاجتماعية قدماً نحو معادلات التمكين والتأثير، وتصدير جماعة مرجعية قوية قادرة على القيادة وتحديد أنواع من السلوك. لذا فإن عودة السياسة وتنامي الدور الاجتماعي سيولدان مناخاً صحياً يطهر البيئة التي لوثتها ماكينات الادعاء والتسويق للجماعات الإرهابية كافة. ويجب التنويه هنا لضرورة الاتساق مع وسائل الإعلام التي سيكون لها دور هام في ضبط الانفلات البصري والصوري وتقديم الأفكار الجامعة وتحطيم الأفكار الهدامة.

وفي هذا السياق تقترح الدراسة إنشاء هيئة مدنية لصيانة الأمن الوطني، وهي هيئة استشارية مستقلة ذات مخرجات غير ملزمة، تمددها السلطة التنفيذية بمستلزماتها الفنية واللوجستية، ومكونة من مختصين وخبراء عدة في مجالات الأمن وعلم الاجتماع السياسي والتربية، يتم تعيينهم وفق معايير علمية ومهنية، ويحدد لها استراتيجية عمل واضحة الغايات ضمن جدول يحدد الأهداف العامة والوقت المتوقع للتوصل لها. تقوم هذه الهيئة بالمهام التالية:

1. الاستشارات الفكرية: حيث ينبغي على هذه الهيئة تقديم رؤى كاملة حول قضايا فكرية عدة مرتبطة بسبل معالجة الظاهرة الإرهابية، كالأمن الفكري وأدواته وبرامجه، وأساليب نشر الثقافة والوعي ضمن الشباب السوري، أسباب الغلو ودوافعه وأنواعه ومظاهره ومداخل معالجته، دراسات توصيفية للبيئة وأمراضها الناشئة، طرق إعادة التكوين النفسي والفكري للمتطرف والمُعالي، سبل تطوير منهجية الرغبة في الطاعة مع الجهل.
2. مقترحات لمعايير قياس نجاعة الأداء فيما يتعلق بالوسائل الاجتماعية والسياسية والإعلامية والفكرية.
3. بلورة منهجية لتطبيق مفهوم الوسطية وتبيان الأدوار المتوقعة على المستوى التربوي والإعلامي.
4. عقد ندوات وحوارات مع الهيئات الدينية والتوصل لمخرجات تقييمية لطبيعة دور الفعاليات الدينية ومهامها وسبل تحسين أدائها بما ينسجم مع الظرف السياسي الناشئ.
5. تحديد مستويات العنف والتطرف في الجغرافية السورية وطرق علاجه وذلك عبر أدوات تستند للواقع السوري.
6. استشارات استراتيجية تتصل باستراتيجية عمل المؤسسات الرسمية والأهلية والمدنية، بحيث تقدم مجموعة رؤى متسقة مع الرؤية العامة لاستراتيجية هذه المؤسسات وعدم

- تعارض أهدافها العامة للبرنامج الوطني لمكافحة الإرهاب والتطرف.
7. إنشاء مركز يقدم تصورات وآليات لعمليات الحوار الفكري ومستلزماته وآلياته وذلك بغية الاستناد إليها في عمليات المعالجة الاجتماعية.
8. بناء قاعدة بيانات لمكافحة الإرهاب تستقى من إجابيات بعض تجارب القواعد الدولية في هذا الصدد (كقاعدة المعرفة للعمليات الإرهابية أو قاعدة بيانات راند للحوادث الإرهابية أو قاعدة هوية وبيئة الإرهاب، أو قاعدة بيانات السمات الإرهابية العالمية...إلخ)، وينبغي أن تنضم هذه القاعدة برصد الحوادث الإرهابية وأنواعها وتوقيتها ويشرف عليها مجموعة خبراء ومتخصصين.

المبحث الخامس: خطة التغيير والانتقال إلى قطاع أمني متماسك

إن تعثر العجلة السياسية واستعصاء مسارات جنيف، دفع العديد من المهتمين بالشأن السوري إلى طرح مراحل عدة لعملية التغيير تبدأ بالمرحلة الراهنة (مرحلة ما قبل الانتقال)، ومرحلة ما بعد الاتفاق السياسي (بداية المرحلة الانتقالية والتي تمتد وفق القرار 2254 إلى 18 شهراً) ومرحلة الجمهورية الجديدة (مرحلة ما بعد الانتقال واتمام الاستحقاقات الوطنية)، ويدفع هذا التقسيم المرحلي إلى التباحث في ترتيبات كل مرحلة.

ولأن التغيير الأمني المطلوب يحتاج لأن يستهدف مستويات عدة مرتبطة بمنظومة إصلاح شاملة، فإن العامل الزمني في الخطة يجب أن يتمتع بالمرونة خاصة مع القضايا الاستراتيجية في التغيير لا سيما المتعلقة بالوظيفة وفلسفة العمل مع ضرورة التنبيه للقيام بالإجراءات الرئيسية للتغيير منذ بداية العملية الانتقالية، ولكن هذا لا ينفي الدفع بمجموعة ترتيبات وتدابير لتهيئة المناخ للانتقال والتغيير في سورية في مرحلة ما، سميت بقبل الانتقالية، ومن هذه التدابير نذكر:

1. تثبيت وقف إطلاق النار في أنحاء البلاد، إلى جانب توفر آلية فعالة للرصد واتخاذ تدابير عقابية واضحة ضد منتهكيه.
2. دعم النماذج البديلة "الهدن" أو "تجميد الصراع" وتحسين ظروفها عبر تضمينها الشروط الإنسانية وتفعيل مؤسسات الإدارة المحلية.
3. مركززة العمل الأمني في القطاعات السورية التي تقع تحت سيطرة المعارضة أو الإدارة الذاتية وتوحيد مرجعياتها القانونية.
4. تشكيل لجان وطنية لحفظ أرشيف تنظيم الدولة في المناطق التي تحرر منه.

5. بسط السيطرة المركزية على الجماعات شبه العسكرية الموالية للنظام السوري قبل حلها (أثناء المرحلة الانتقالية) وتوخي الحذر خلال إدماج غير المؤدلج في الأجهزة الحالية، بالإضافة إلى القيام بإجراءات عودة وحصر الميليشيات المحلية في "مناطقها".
 6. الإعداد لاتخاذ تدابير لإخراج المقاتلين الأجانب والميليشيات الأجنبية.
 7. الاستعداد لتشكيل مجلس عسكري - أمني مشترك لرسم الاستراتيجيات العامة في المرحلة الانتقالية.
 8. دعم مسارات التفاوض التقنية بين الأطراف الأكاديمية والعلمية المختصة.
 9. قيام المجتمع المدني بإعداد الدراسات والتقارير التوثيقية وكل ما يلزم لدعم عمل اللجان المختصة بعملية التغيير الأمني.
- والثابت كنقطة انطلاق في عملية التغيير تكمن في إنجاز عقد وطني يحدد أبعاد العلاقة البيئية كجهاز أمني ومجتمع مع تبيان الحدود والحقوق والواجبات وهو شرطٌ لازمٌ لبدء العملية الإصلاحية، وفي سبيل ذلك تقترح الدراسة جملة من المسلمات التي ينبغي أن يتضمنها هذا العقد فيما يتعلق بقضية التغيير الأمني، وهي:
1. يجب أن تنطلق عملية إعادة البناء من عقيدة أمنية جديدة، تركز إلى حماية أمن الوطن والمواطن، بدلاً من العقيدة السابقة الفاسدة، التي كانت تركز إلى خدمة الحاكم وأعوانه.
 2. الفصل التام للأجهزة الأمنية عن تجاذبات السياسة بشكل كامل، بما يمنع التحزب داخل هذا القطاع، وأن يُعنى القطاع الأمني بخدمة مصالح الشعب، وتوفير الأمن والسكينة والأمان لجميع المواطنين السوريين، ليتمكنوا من ممارسة حرياتهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدينية، وفق القانون والدستور مع الحفاظ على النظام العام واحترام حقوق الإنسان والدفاع عن سيادة الدولة ووحدة أراضيها.
 3. تحسين طرق تقديم الخدمات الأمنية والعدلية، للمواطن السوري، وتقديم التدريب الاحترافي وفرض التطور على جميع العاملين في القطاع الأمني على أن يشمل هذا التدريب مجالات حقوق الإنسان والمواطنة، بالإضافة إلى المهارات التقنية والفنية ووضع إطار قانوني واضح لتحديد اختصاصات الأجهزة الأمنية وفقاً للمعايير والاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان.
 4. إنشاء أنظمة إدارة ورقابة ومساءلة فعّالة للأجهزة الأمنية، بحيث يحق لتلك الجهات الرقابية الاطلاع على الوثائق التي تكشف الأداء المهني والوطني للمؤسسة الأمنية، وفق معايير الأداء المهني عالي المستوى.

5. تعزيز ثقافة أن القطاع الأمني هو مكون أساسي من مكونات النظام الديمقراطي الجديد الخادم للمجتمع ومواطنيه، الحامي لقيم المواطنة والعدالة الاجتماعية، القائم على تطبيق العدالة الانتقالية وسيادة القانون وتعزيز وتجسيد فكرة المواطنة، وتلك الثقافة هي نقطة الفصل الحقيقية بين الأنظمة الديمقراطية والأنظمة الاستبدادية، وعند البدء بعملية البناء لا بدّ من تحسين وسائل الرقابة والمساءلة القانونية والمجتمعية.

6. تأسيس جهاز معلوماتي كفاء، منوط به حماية الأمن الداخلي، وذلك شريطة أن يواكب هذا الجهاز متطلبات التحول الديمقراطي، وأن يخضع لمختلف وسائل الرقابة (تشريعية، قضائية، شعبية، مجتمعية، ذاتية).

أما الأهداف العامة لإعادة هيكلة أجهزة الأمن في سورية المستقبل فتكمن في حماية أمن الدولة والمواطن أو ما يسمى الأمن الوطني وليس حماية أشخاص أو جهات معينة على حساب الأمن الوطني لكامل البلد، وعليه يمكن إجمال أهداف إعادة هيكلة أجهزة الأمن بما يلي:

- حماية الوحدة الوطنية السورية.
- حماية حدود سورية والعمل على إبقاء سورية موحدة بغض النظر عن شكلها سواء أكان بسيطاً أم مركباً
- دمج العناصر الفاعلين في الثورة بالدولة وبالأجهزة الأمنية.
- الحد من عمليات التسليح وسحب السلاح من الفصائل غير المنضوية تحت سلطة الدولة.
- العمل على تحقيق أمن المنشآت الحكومية والخاصة والحفاظ على مؤسسات الدولة.
- حماية برامج مكافحة الإرهاب والتطرف والغلو.
- حماية وصيانة خطط العدالة الانتقالية ومنع عمليات الانتقام من الأقليات وحمايتها.

ولكي تنسق عملية التغيير الأمني ينبغي عليها مراعاة الديناميات الأمنية الناشئة على امتداد الجغرافية السورية. تلك الديناميات التي تتميز ببعدها المحلي وتمكين مواردها البشرية المحلية، وتفرض ضرورة توزيع القوة الأمنية ما بين المركز والقطاع دون أن يعني هذا منح القطاع سلطات أمنية غير محدودة.

المطلب الأول: الأهداف الاستراتيجية للقطاع الأمني المستقبلي

أولاً: توفير الأمن والأمان للوطن والمواطن. وذلك عبر مجموعة من الإجراءات والسياسات التي تعزز الشروط الموضوعية لتحقيق الاستقرار، نذكر منها:

- تعزيز النظام العام وسيادة القانون، وذلك من خلال وضع استراتيجية وطنية للتعامل مع المهددات الأمنية كافة سواء المتعلقة بمحاولات شبكات النظام القديمة بالسيطرة على مراكز القوى في الدولة أم على صعيد مواجهة المشاريع العابرة للحدود، بالإضافة إلى تعزيز دور المجتمع في عملية البناء والمساندة في فرض النظام وسيادة القانون، وبناء شراكات مجتمعية مع القطاع في هذا الشأن.
- الحد من جرائم أمن الدولة (الخيانة والتجسس...إلخ) المتأتية من التداخلات الوظيفية لأجهزة الأمن ونقص التشريعات والقوانين وضعف الإمكانيات المادية واللوجستية والتسليحية لمكافحة جرائم ضد أمن الوطن، الأمر الذي يوجب ضرورة فصل السلطات وتدعيم وصيانة بنك المعلومات الأمنية، وتعزيز دور وحدات الرقابة والشكاوى وبناء القدرات عبر برامج التدريب والتأهيل، والمواجهة الحازمة للجرائم التي تستهدف الأموال والممتلكات العامة.
- الحد من الظواهر المشرعة للواسطة والمحسوبية عبر إنماء الاتجاهات المعززة للولاء الوطني ومحاصرة الولاء العشائري والجغرافي والحزبي والعقدي، وتوضيح اللوائح والأنظمة والتعليمات التي تنظم العلاقة الداخلية في الجهاز الأمني، مع ضرورة الأخذ بالحسبان تطوير إدماج النوع الاجتماعي في السياسات والخطط والموازنات، بالإضافة إلى ضرورة الاعتماد على نظم التقييم والتحليل وتطوير مناهج الرصد المبكر، ونظام الشكاوى.
- تعزيز مبادئ ومفاهيم القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان في عمل قطاع الأمن، من خلال برامج التثقيف والتدريب، وتبني دليل عمل أممي يوضح السلوكيات وضرورة اتساقها مع حزمة القوانين المرافقة لعمليات الإصلاح، والعمل على تطوير منظومة السلوك فيما يتعلق بحقوق الإنسان داخل المؤسسة الأمنية بالتعاون مع الشركاء المعنيين، وتعزيز ما بين مؤسسات قطاع الأمن ومنظمات المجتمع المدني، وبناء قدرات العلاقات العامة والإعلام.
- تعزيز السياسات العامة المرتبطة بالقيم الأساسية في قطاع الأمن، والتي يجب أن تراعي معايير عدة تزيد من نسقية الحركة الأمنية واقترابها من تحقيق أهدافها العامة، ولا سيما الانسجام مع قيم وتطلعات المجتمع السوري، وصيانة الهوية الوطنية الجديدة، وحماية الدستور، ومراعاة حق الممارسة العقدية...إلخ.

ثانياً: تطوير وتنظيم وبناء قدرات قطاع الأمن ومؤسساته، وذلك للارتقاء بالعمل الأمني واتساقه مع ضرورات التعامل مع إشكالات المرحلة الانتقالية وذلك عبر ما يلي:

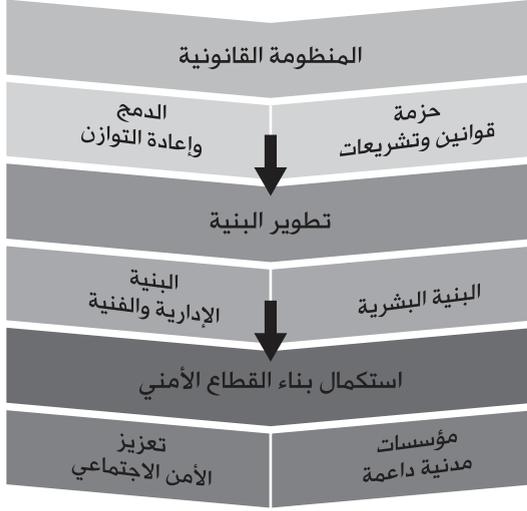
- تعزيز المؤسسة في قطاع الأمن ومؤسساته على أسس الحكم الرشيد، وتقديم الخدمات بكفاءة وفعالية وعادلة.
- تكامل الأطر القانونية والتشريعية النازمة للعمل الأمني وإلغاء آليات النذب كافة، وإصدار قوانين التجنيد والتشغيل وفق معايير وشروط تتعلق بالكفاءة والسلامة الجسدية.
- مراجعة الأنظمة القائمة وإصلاحها سواء بنسب كل الأمور المتعلقة بغياب المعايير القابلة للقياس، أم عبر تطوير أنظمة تقييم الأداء ونظام التعيين والترقي.
- استراتيجية منهجية واحدة للتدريب والعمل على الإشراف عليها من قبل مدربين متخصصين بالشأن الأمني.
- بلورة آلية موحدة للاتصال المعلوماتي بين مؤسسات الأمن، ورفدها بالمستلزمات اللوجستية كافة.
- تقييم البنى التحتية وإلغاء المختل وظيفياً، وإنشاء هيئات ولجان ترفع مستوى الأداء الأمني. وتراعي متطلباته.
- إيجاد أنظمة إدارة مالية، والسعي الدائم لتلافي آثار وتداعيات محدودية الموارد وذلك عبر خطة عمل تحدد الأولويات العامة، وتعزز أساليب التخطيط والتنسيق، وتعيد توزيع وتنظيم الموارد المادية المتاحة، وتوحد قنوات الدعم.
- بناء القدرات المالية لقطاع الأمن بشكل ينسجم مع النظام المالي المعمول به في وزارة الداخلية.

ثالثاً: تعزيز التكامل بين قطاعي الأمن والعدل، وهي من إحدى أهم عوامل نجاح العمل الأمني والتي تحد من سلطاته غير القانونية والإلغائية وتحد من تغول وتسلط هذه الأجهزة في السياسات المجتمعية، شريطة أن تخضع أيضاً المؤسسات العدلية والقضائية لسلسلة إجراءات إصلاحية وتطويرية تخرجها من أسرها من فلك النظام وشبكاتة، وأهم الإجراءات في هذا الصدد هي:

- مأسسة العلاقة بين قطاعي الأمن والعدل وتوضيح الصلاحيات والأدوار (بين القطاعين).
- عقد بروتوكول ينظم العلاقة بين النيابة العامة العسكرية والمدنية.
- إشراف الأجهزة القضائية على مراكز الاعتقال والتأهيل كافة.

- دليل إجراءات خاص بتنظيم التنسيق مع النيابة العامة المدنية فيما يتعلق بتمثيلها للمؤسسة الأمنية أمام القضاء.
- مراجعة مذكرات التفاهم الموجودة بين كل من وزارة العدل ووزارة الداخلية فيما يتعلق بعمل الشرطة القضائية.
- إصدار قانون خاص بالقضاء العسكري صادر عن السلطة التشريعية، وإيجاد إطار قانوني لعمل المختبرات الجنائية، وتعديل قوانين الشرطة وقوى الأمن الداخلي ولائحته التنفيذية.
- رابعاً: مواجهة الأخطار والمهددات المرشحة في المشهد السوري، الأمر الذي يتطلب سلسلة من الإجراءات والسياسيات، لعل أهمها:
- تشكيل لجان تختص في التحقيق والمساءلة فيما يتعلق بقضايا انتهاك حقوق الإنسان وتحديد المسؤولين وعرضهم على المحكمة.
- إصلاح أسلوب وآليات القيادة في القوات الوطنية المسلحة، وإيجاد آليات دمج سلسلة لعناصر الجيش السوري الحر فيها، وذلك عن طريق تمكينها بعد تأهيلها محلياً لتقوم بمهام الشرطة وضبط الأمن المحلي وتتبع إدارياً للأجهزة المركزية المختصة، ومن خلال إعادة تشكيل القوات الوطنية المسلحة الأمر الذي يتطلب ردها بقطاعات عسكرية.
- بناء الثقة بين القيادات السياسية للجماعات المعارضة وبين الجيش السوري الحر من خلال التواصل المستمر، والدفع باتجاه مبادرة تهدف إلى تطوير القيادة والإدارة بين الجماعات المسلحة المعارضة، وضمان التزام هذه المجموعات بمبادئ حقوق الإنسان.
- إنشاء لجنة رقابية للتضيق لعملية إصلاح القطاع الأمني وإدارتها خلال المرحلة الانتقالية. ويمكن أن تتشكل هذه اللجنة من مدنيين معارضين وأعضاء في الجيش السوري الحر، وأن يتم توسيعها بأعضاء موثوقين في الشرطة والقوات المسلحة. وممارسة عمليات التدقيق وفق المعايير الدولية في سلوك كوادر المجموعات المسلحة المعارضة، وتحديد مرتكبي أي انتهاكات ومحاسبتهم.
- ضبط الأسلحة وتأمينها، وذلك عبر حماية مخازن الأسلحة التقليدية وجمع الأسلحة الثقيلة والمتوسطة كافة، وحماية مخازن الأسلحة الموجودة في المباني التي يتحكم بها حزب البعث والأحزاب السياسية الحليفة له، بالإضافة إلى المنظمات الشعبية.

المطلب الثاني: مستويات التغيير ومراحله



يبين الرسم التوضيحي المجاور المستويات والمراحل والإجراءات المطلوبة لإعادة الهيكلة، والتي تستند إلى مبادئ التغيير والانتقال السلس والمتناسك خشية تداعيات التغيير المفاجئ وما تحمله من ارتدادات محتملة، وتضمن عودة هذه الأجهزة إلى الإطار الوطني وتكاملها مع مؤسسات الدولة، هذه الإجراءات التي تأتي انعكاساً لسلسلة تفاهات سياسية تدلل على الإرادة الحقيقية للتغيير والانتقال السياسي، وتخلو من أية حسابات تنافسية أو استحواذية سلطوية.

المرحلة الأولى: استصدار مجموعة من التشريعات والمراسيم المتعلقة في إعادة الهيكلة وتشمل

ما يلي:

- قرار تشكيل (جهاز الأمن الوطني العام) إذ ينبغي أن يكون موسعاً، ومؤلفاً من رئيس الجمهورية رئيساً، رئيس مجلس الوزراء نائباً للرئيس، رئيس مجلس الشعب عضواً دائماً، وزير الدفاع عضواً دائماً، وزير الداخلية عضواً دائماً، وزير العدل عضواً دائماً، رئيس هيئة المخابرات الخارجية عضواً دائماً، رئيس هيئة المخابرات الداخلية عضواً دائماً، رئيس أركان هيئة المخابرات الخارجية عضواً دائماً، رئيس أركان هيئة المخابرات الداخلية عضواً دائماً، وزراء المالية-الصحة-التربية والتعليم وباقي الوزراء، أعضاء يستدعون عند الحاجة، وعند طرح مواضيع تتعلق بوزاراتهم. إذ إن توسيع هذا المجلس بضم كل هؤلاء الأعضاء يتماشى مع مفهوم الأمن الوطني العام والدولة المدنية واحتياجاتها، فحق البقاء لم يعد الغذاء فقط، بل تنوعت الحاجات وتعددت الاحتياجات.
- دمج شعبة الأمن السياسي وإدارة المخابرات العامة (أمن الدولة) وربطهم إدارياً وتنفيذياً بمكتب الأمن القومي ضمن مسمى جديد (جهاز الأمن الوطني العام)، يعين رئيس هذا الجهاز بموجب مرسوم رئاسي، ويعمل كجهاز معلوماتي يقوم بجمع وتحليل المعلومات الأمنية الداخلية والخارجية ويناط به حماية الأمن الداخلي والخارجي للدولة، وينبثق عنه جهازا مخابرات مستقلان: المخابرات المضادة والمخابرات الخارجية.

- دمج إدارة المخابرات الجوية إلى إدارة المخابرات العسكرية واعتبارهما من منظومة الاستخبارات العسكرية على اعتبار القوى الجوية جزءاً من منظومة الجيش والقوات المسلحة على أن يتبع هذا الجهاز إلى رئاسة أركان الجيش بشكل مباشر، تكون مهمة هذا الجهاز جمع وتحليل المعلومات العسكرية والعملياتية الخاصة بالجيش وحماية الجيش من أي عمليات تجسس أو خروقات أجنبية، ويحذر تدخله بالشؤون المدنية، وفي حال ورود أي معلومات إليه تحمل طابعاً استخباراتياً وأمنياً تتعلق بمدني يتم إحالتها إلى جهاز الاستخبارات الداخلي أو إلى الشرطة أو القضاء حسب الحالة، وعلى أن يكون رئيس هذا الجهاز يتبع رئيس الأركان، وينبثق عنه قسم أو فرع يتولى أمور المطارات العسكرية ويتبع رئيس جهاز الاستخبارات العسكرية.
- تفكيك وظائف الشبكات الأمنية والعسكرية وإعادة توجيه بوصلتها ضمن خطط المؤسسة العسكرية وتوجهاتها. وإنهاء وتفكيك وظائف وبنى المؤسسات والأجساد الأمنية الريدفة.
- إلغاء القوانين والمراسيم المذكورة بمطلب (الأجهزة الأمنية وضرورة الإصلاح القانوني والدستوري): والتي أهمها إلغاء المحاكم الاستثنائية وحصر العمل القضائي بالقضاء المدني في البت بالجرائم الأمنية. وإعادة النظر في القضاء العسكري وآليات عمله وحدود سلطاته وإلغاء العمل بقوانين الطوارئ والقوانين المشابهة والقوانين غير المنشورة فيما يتعلق بالتوقيف والمحاكمات. ناهيك عن تحديث التشريعات القانونية التي تحدد الجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي والخارجي والتي تقع ضمن صلاحيات الأجهزة الأمنية، وإخضاع عمل الجهاز الأمني للرقابة البرلمانية من حيث الصلاحيات والعمل.

المرحلة الثانية: البدء المنظم في عملية إصلاح البنية الداخلية، وتشمل البدء بـ:

- إحالة العناصر المتورطين في ارتكاب جرائم الحرب والتعذيب وانتهاكات حقوق الإنسان إلى القضاء والبدء ببرامج التأهيل السلوكي والوظيفي.
- إعادة التوازن للتركيبية الوظيفية والعضوية في أجهزة الأمن السورية والبدء بتصدير قوانين عمل وتوظيف عامة وفق شروط صحية ونفسية وثقافية فقط دون الأخذ بمعايير الطائفية، وإنهاء العمل بقوانين النذب.
- دمج العناصر التي لم تتورط في جرائم الحرب أو انتهاكات حقوق الإنسان في الأجهزة الجديدة بعد التثبت من قدرتها على الاندماج والعمل وأهليتها للمشاركة في عملية التحول السياسي.
- تطوير البنية الإدارية والفنية للأجهزة الأمنية مع الأخذ بعين الاعتبار التعديلات الهيكلية التي سيتم إجراؤها بحيث تتمكن هذه الأجهزة من الانطلاق بشكل سريع لأداء مهامها المطلوبة.

- الحفاظ على وثائق ومحفوظات الأجهزة الأمنية وإتاحة الاطلاع على أرشيف المعلومات لديها وفق قانون خاص ينظم عمليات النفاذ بما لا يؤثر على سلامة الدولة وبنية المجتمع والمقصود بالمعلومات هنا، معلومات هيئات الدولة والهيئات الخاصة، ولقد ثبت بالدليل القاطع أن نقص المعلومات المتاحة للجمهور يؤدي إلى تفشي الفساد، وإلى إساءة استخدام السلطة السياسية لصلاحياتها.
 - التخلص من العناصر الفاسدة في الأجهزة الأمنية حتى ولو لم تتورط في العنف أو انتهاكات حقوق الإنسان.
 - السعي لاستعادة الثقة بين أجهزة الأمن والمواطنين بحيث يمكن إنشاء علاقة تشاركية بينهما وتغيير الصورة النمطية التي يحملها المواطن السوري عن أجهزة الأمن بأنها وسيلة قمع وتسلط في يد النظام الحاكم.
 - العمل على دمج العناصر الثورية في المؤسسات الأمنية والعسكرية وخاصة العناصر ذات التأثير والسمعة الحسنة في وسطها الاجتماعي وإذا فشلت هذه العمليات فمن المحتمل أن تفشل عملية التحول الديمقراطي برمتها.
 - الاستفادة من أبنية الأجهزة الأمنية وكل ما تحتويه من معلومات وأرشيف والحفاظ عليه للمساعدة في العمل الأمني أو كشف الوثائق التي تدين النظام وأزلامه أمام المحاكم الدولية.
 - الاستفادة من الإمكانيات المادية التي لم تتأثر بالأعمال الحربية مثل الأجهزة الفنية وأجهزة الاتصال والأجهزة الاستخباراتية والعمل على تطويرها واستخدامها في اتجاهها الصحيح.
 - الاستفادة ممن عمل في الثورة في مجال العمل الأمني أو جمع المعلومات وتوظيفهم في بناء الجهاز الأمني الجديد وتطوير قدراتهم الأمنية بإخضاعهم لدورات خاصة حسب الاختصاص.
- المرحلة الثالثة: بناء باقي مكونات القطاع، والتأسيس لحالات تكامل بين القطاعين الأمني والمدني**
- ضمانات دستورية وقانونية تحدد فيها وظائف الأجهزة الأمنية واختصاصاتها ومراقبتها ومسؤولياتها، وذلك كما وردت في فقرة الإصلاح القانوني والدستوري.
 - تخصيص جلسات برلمانية لمناقشة الخطة والموازنة الأمنية.
 - تشكيل لجنة برلمانية تعنى بالرقابة والإشراف على الأجهزة الأمنية.
 - تشكيل مجلس الأمن الوطني العام وفق آلية التشكيل المقترحة في فقرة الإصلاح القانوني والدستوري.

- تحصين جهاز الأمن العام عبر تدعيمه باستراتيجية إعلامية تعلي من معيار وقيمة الأمن.
 - عقد حوارات مدنية – أمنية منتظمة لمناقشة سبل وتعزيز الأمن المجتمعي.
 - الدفع باتجاه تأسيس مراكز أبحاث أمنية تخصصية، تقدم مخرجات بحثية تعزز التكامل بين مكونات القطاع الأمني.
 - قوينة عمليات التدخل السريع، عبر التعريف الواضح لمفهوم المهددات الأمنية الوطنية وقواعد السلم الأهلي.
 - فتح أكاديميات أمنية لتخريج الكوادر البشرية ضباطاً وصف ضباطاً وأفراداً.
- وفي هذا السياق فإن الأطراف الفاعلة في القطاع الأمني يمكن توضيحها بالأشكال التالية:

ما المقصود بالقطاع الأمني



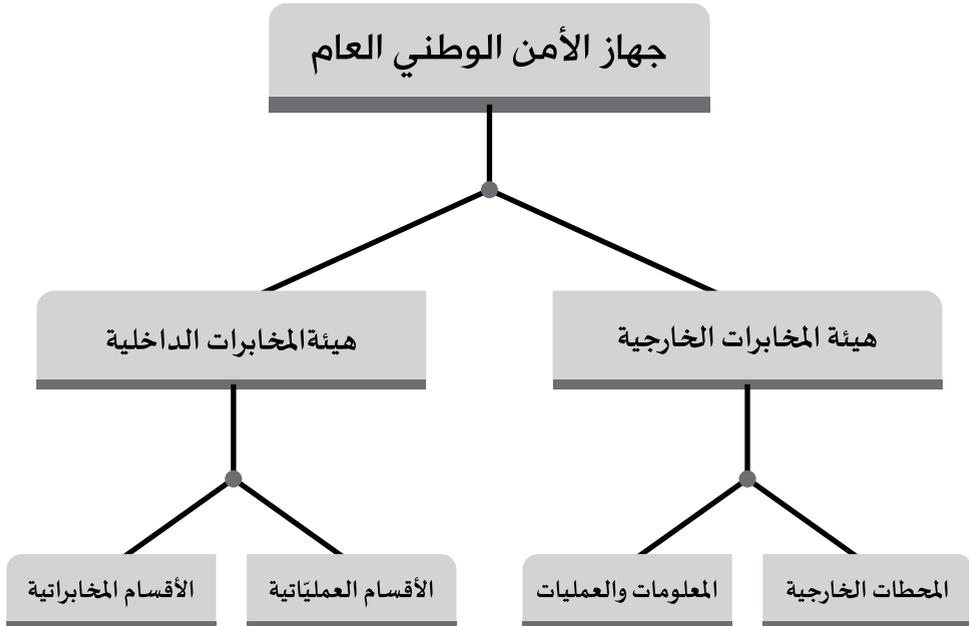
أهم الفاعلين ضمن مستويات القطاع الامني

<p>السلطة التشريعية</p> <p>البرلمان / لجنة الدفاع لجنة الأمن والشؤون الداخلية لجنة الموازنة والشؤون المالية والحسابات العامة ديوان الرقابة المالية</p>	<p>السلطة التنفيذية</p> <p>وزارة الدفاع / وزارة الداخلية وزارة المالية/ وزارة العدل وزارة التخطيط/ مجلس الوزراء ديوان الرئاسة/ المفتشون العامون</p>
<p>المقدمون الرئسيون للخدمات الأمنية والقضائية</p> <p>قوات الأمن (القوى الأمنية، والشرطة المخابرات والخدمات الأمنية) / مؤسسات العدالة وإنفاذ القانون الهيئات/ المنظمات الدولية المانحة للمساعدات</p>	<p>المجتمع المدني والإعلام</p> <p>خلايا التفكير / بيوت الخبرة المراكز الأكاديمية ومراكز البحوث المنظمات الحقوقية ومثيلاتها وسائل الإعلام كافة/ الإعلام الاجتماعي مؤسسات التنمية الإعلامية</p>

المطلب الثالث: التصور العام لمقترح «جهاز الأمن الوطني العام»

مما سبق ذكره بعد إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية سينتج لدينا جهازاً أمن، الأول: جهاز استخبارات عسكرية، يتبع كلياً لوزارة الدفاع ويختص بأمن الجيش الوطني على مختلف تسمياته وتشكيلاته ليس له علاقة بالمدنيين، والثاني هو جهاز الأمن الوطني العام، يتبع لرئاسة الجمهورية يهتم بتحقيق الأمن والاستقرار الداخلي، وصيانة الهوية الوطنية والحفاظ على السلم الأهلي. تقوم حدود التعاون بين هذين الجهازين على مبدأ «تبادل المعلومات» كلٌّ حسب اختصاصه، والتضافر لحماية الدولة من الداخل والخارج وصون سيادتها.

يهتم جهاز الأمن الوطني العام بالعمل على حماية أمن البلد من الداخل وحماية مؤسسات الدولة ومنع الاختراق وتسريب المعلومات وكشف التجسس والمساهمة بالتنسيق مع مؤسسات الدولة من تربية وإعلام واقتصاد في خدمة المشروع الوطني وصيانة وحدة المجتمع والوطن، ويتضمن هئتين، الأولى هيئة المخابرات المحلية، والأخرى هيئة المخابرات الخارجية، كما هو موضح بالشكل أدناه:



أولاً: هيئة المخابرات المحلية

تشمل هيئة المخابرات المحلية أنشطة مخابراتية وأخرى عملياتية، ويرتكز النشاط المخابراتي على الإجراءات التالية:

- الإجراءات الإدارية: وهي متابعة تنفيذ الأوامر والإجراءات المتعلقة بتتبع الخطط الأمنية وحماية الأسرار ومنع الاختراق وتسريب المعلومات.
- الإجراءات القانونية: وهي الإجراءات التي تضمن حماية القانون بالإضافة إلى تقديم مقترحات ومشاريع قوانين تساعد على تسهيل وتطوير العمل الأمني.
- الإجراءات العسكرية: إذا اكتشفت المخابرات المضادة أعمالاً تخريبية في منطقة معينة أو عمليات تهدد أمن البلد، فإن المخابرات المضادة تستعمل قوات عسكرية لمواجهة هذه الأنشطة مثل محاصرة مكان ما أو مداهمته (وحدة مهام خاصة).

أما النشاط العملي فمهتم بأمور جمع المعلومات وإدارة المصادر، وتعد من أهم أهدافه حماية أمن وأسرار الدولة وتفاعلاتها السياسية والاقتصادية والأمنية، وتوفير أمن الحدود للدولة ومراقبة حركة الدخول والخروج، وحماية الحركة السياسية الوطنية سواء السلطة أم باقي الفعاليات السياسية المحلية. وكشف النشاط التخريبي والتصدي له، بالإضافة إلى توفير الأمن للمواقع الهامة والأهداف الحيوية (العسكرية، المدنية، الوزارات، محطات كهربائية، مصانع... إلخ). ويقسم النشاط العملي إلى:

- إدارة نشاط العملاء والمصادر: مهمتها عمليات التجنيد والتوجيه وتدريب العملاء والمصادر ومتابعة نشاطاتهم.
- القسم الفني: ويعنى بإدارة المصادر الفنية والإلكترونية لجمع المعلومات بالإضافة إلى الدعم الفني لعمليات المخابرات المضادة وعمليات الأرشفة الإلكترونية.
- قسم التحليل المعلوماتي: يعنى بعمليات تحليل وتقييم المعلومات بالإضافة إلى عمليات التوجيه واستثمار المعلومات.
- قسم العمليات الميدانية: مثل المراقبة والحماية والاتصال، وتنفيذ عمليات خاصة في الاقتحامات والاعتقالات بناء على مذكرات قضائية.
- قسم مكافحة الإرهاب: مختص بجمع المعلومات عن الأنشطة والحركات الإرهابية والتخريبية والتصدي لها.

- قسم مكافحة الجاسوسية: منع عمليات تسريب المعلومات واختراق مؤسسات الدولة للحفاظ على الأمن الوطني.
- قسم الشؤون الإدارية والإمداد، يتبع له مكاتب التنفيذ والمتابعة وتقييم الأداء وبرامج التطوير والتأهيل.

ثانياً: هيئة المخابرات الخارجية

ومهمتها حماية وصيانة مصالح البلد في الخارج وإدارة المحطات الاستخباراتية الخارجية، وتتألف من الأقسام التالية:

- قسم المعلومات: مهمته جمع وتحليل المعلومات التي تطلبها القيادة السياسية بالإضافة إلى توجيه العناصر ووضع الخطط والمهام وفق متطلبات ورؤى الاستراتيجية الأمنية العامة.
- قسم المحطات الخارجية: مهمته توجيه المحطات بالخطط والأوامر وتتبع التنفيذ ومراقبته.
- قسم العمليات الخارجية: مراقبة مجموعة أو حركة إرهابية أو تخريبية قد يمتد عملها إلى الداخل، أو تضر بمصالح القطر في الخارج.
- قسم الاستخبارات العملياتية: مهمتها جمع واستثمار المعلومات وتوجيهها وتدريب ضباط الاستخبارات.
- القسم الفني: مهمته الدعم اللوجستي الفني للعمليات الخارجية وحماية المحطات ومؤسسات الدولة في الخارج من الاختراق وعمليات التنصت أو التهديد الإلكتروني.
- قسم الإمداد والدعم اللوجستي.

خاتمة

يرتبط استقرار الدولة السورية في مراحل الانتقال وما بعده بمدى تحقيق عملية التغيير الأمني لأهدافها المرتبطة بتهيئة بيئة محلية آمنة لا تتعارض مع معادلات الأمن الإقليمي، وبالوصول إلى قطاع أمني فعال قادر على التصدي للمهددات الأمنية المتعددة وعلى رأسها الإرهاب، إذ تضمن هذه العملية أن تكون العملية الانتقالية عملية ناجحة وتؤسس للوصول إلى دولة المؤسسات والقانون. لذا يُعد التباحث الوطني في سبل وآليات وأشكال الانتقال بعيداً عن تجاذبات السياسة وأكثر التصاقاً بالمهددات الأمنية المتعلقة بالوطن والمواطن، خطوة وطنية بالغة الضرورة، بحيث تعمل على مراعاة الشروط المحلية خاصة فيما يتعلق باحتمالات الانهيار التام للدولة، واستراتيجية الخروج من الفشل الدولي، بالإضافة إلى استيعابها لمتطلبات الأمن الإقليمي، عبر إعلاء أهداف وأولويات ترسيخ الاستقرار المحلي والإقليمي، وتعزيز سبل التعاون والتنسيق سواء مع المكون المدني أم الأجهزة المعنية في دول الجوار. وذلك لأن عملية التغيير الأمني عملية فيها العديد من العقبات الداخلية والخارجية، وتحديد فرص نجاحها أو فشلها ومدى الزماني المطلوب لها قد بات رهناً للتوافقات الإقليمية والدولية وما سينتج عنها من صيغة للحل ترضي الأطراف المحلية المنخرطة بالصراع، وبخاصة موضوع بقاء النظام أو الإطاحة به وما سترتب عليه من آليات لتطبيق العدالة الانتقالية والمحاسبة، وهي المقدمة الضرورية لنجاح عمليات سحب السلاح والتسريح وإعادة الدمج للمقاتلين، ومن ثم استكمال هيكله الأجهزة الأمنية، وذلك لخلق بيئة آمنة تتيح إطلاق عملية إعادة الإعمار والتحول الديمقراطي في سورية.

ترتبط إعادة بناء المؤسسات الحكومية وإعادة هيكلة القطاع الأمني، وجود استراتيجية مقنعة للتنمية الاقتصادية، وخطط متجهة من القاعدة إلى القمة، وهو أمر يتطلب جهداً وأدواراً واضحة للمجتمع المدني، والذي يمكنه توفير الأسس اللازمة للوصول إلى إجماع اجتماعي يبث روح الاتفاق على السلام، فمن الأهمية بمكان تكامل دور القطاع الأمني مع دور منظمات المجتمع المدني وبخاصة في مجال التنقيف السلمي ونشر قيم الديمقراطية، والتوعية بأهمية عملية إعادة هيكلة القطاع الأمني وبناء مؤسسات أمنية على أسس ديمقراطية لحماية المواطنين، وتغيير الصورة الذهنية السابقة لتلك المؤسسات لدى المواطنين، وذلك بهدف خلق إجماع شعبي حول عملية الإصلاح السياسي والأمني، وهي مواضيع لا يمكن للمواطنين أن يتقبلوها في ظل غياب مجتمع مدني يعمل بشكل جيد .

عموماً للانتقال من حالة «الانتفاخ السرطاني» للأجهزة الحالية والوصول إلى قطاع أمني وطني متماسك عبر عملية تغيير سلسة، يجب اتخاذ جملة من الإجراءات المدنية والعسكرية والأمنية

والبرامج والسياسات التي تضمن أن تكون حركية وبوصلة هذا التغيير متسقة مع ضرورات الارتباط العضوي بحركية الإصلاح العام واتجاهاته الوطنية وعلى المستويات كافة.

ومما لا شك فيه أن أسئلة التغيير الأمني (منهجاً ووظيفة وبُنية) من أهم الأسئلة التي تنتظر إجابات موضوعية تُراعي الظروف الناشئة وجملة المتغيرات المتسارعة التي عصفت بالجغرافية السورية، كما أن العملية بحد ذاتها هي عملية معقدة لن تصلح معها – وفق الواقع السوري الخاص – نظريات الإصلاح الجاهزة أو الأطروحات المغيبة لطبيعة وأهمية الأمن الوطني من جهة، أو المتجاوزة لضرورات التماسك وعدم الانهيار من جهة ثانية، وتتطلب تلك جهداً وطنياً احترافياً متسقاً مع متطلبات البنية الأمنية المحلية والإقليمية والدولية، والساعية لبناء قطاع أمني متماسك.

اللجان الأمنية في المناطق والمحافظات السورية

الملحق الأول

من المعروف أنه منذ تولّى حافظ الأسد الحكم في سورية تمّ إحداث لجان أمنية في المحافظات وتمّ إحداث لجان أمنية مصغرة في كل منطقة ضمن المحافظة نفسها حيث تتولّى هذه اللجان الأمنية مناقشة الوضع الأمني في المحافظة أو المنطقة بشكل عام ومعالجة كل ما هو طارئ من حالات أمنية وحتى الإدارية والاجتماعية والاحتفالات والمسيرات وكيفية المحافظة على أمن الانتخابات بمختلف أنواعها وما يرد من تعليمات وأوامر من مكتب الأمن الوطني وتنفيذ ما يرد أحياناً من طلبات من الأجهزة الأمنية المركزية بدمشق التي تتطلب العمل المشترك ما بين كل الأجهزة الأمنية فيتم عرضها على اللجنة الأمنية على مستوى المحافظة لتقاسم العمل بخصوصها وكانت هذه الاجتماعات تعقد كل شهر أو كل 15 يوماً حسب المحافظة والأمور الطارئة فيها كما كانت هذه اللجان الأمنية قبل بدء الثورة السورية تتشكل من:

في المنطقة:

- أمين شعبة حزب البعث العربي الاشتراكي في المنطقة – رئيساً للجنة الأمنية.
- مدير المنطقة.
- رئيس قسم الأمن السياسي.
- رئيس قسم الأمن العسكري.
- رئيس قسم المخابرات الجوية.
- رئيس قسم المخابرات العامة.

أو من ينوب عن رؤساء هذه الأقسام في حال عدم وجود قسم لهذه الأجهزة الأمنية في المنطقة ممن يتم انتدابهم من الفرع الأمني الذي تتبع هذه المنطقة له لحضور هذه الاجتماعات.

في المحافظة:

- أمين فرع حزب البعث العربي الاشتراكي في المحافظة – رئيساً للجنة الأمنية.
- المحافظ.
- قائد شرطة المحافظة.

- رئيس فرع المخابرات العسكرية.
- رئيس فرع المخابرات العامة.
- رئيس فرع الأمن السياسي.
- رئيس فرع أو قسم المخابرات الجوية.
- قائد المنطقة العسكرية إن كان عمله بنفس المحافظة أو من ينوب عنهم من الرتب العليا⁽²¹⁴⁾.
- رئيس فرع الشرطة العسكرية في المحافظة.

ويمكن للجنة الأمنية في المناطق والمحافظات استدعاء من تراه ضرورياً من باقي الدوائر الحكومية للسؤال والاستفسار عن موضوع محدد فيما يخص دائرته أو مؤسسته دون حضوره كامل الجلسة، ويقوم كل عضو في اللجنة برفع نتائج هذه الاجتماعات وما ينتج عنها إلى الجهة المسؤولة عنه في المحافظة، فترئيس اللجنة الأمنية في المنطقة يرفع صورة عن محضر الاجتماعات إلى أمين فرع الحزب في المحافظة أما باقي رؤساء الأقسام فيرفعون صورة عن المحضر كلاً إلى رئيس فرعه وإذا كان قد صدر أي قرار يستحق المعالجة بشكل أوسع وأعمق يتم تناوله في اجتماع اللجنة الأمنية على مستوى المحافظة ليتم البت فيه أما باقي القرارات العادية فيتم تنفيذها من قبل مسؤولي المنطقة الحزبيين أو الشرطة أو الأمن، أما اجتماعات اللجنة الأمنية على مستوى المحافظة فيرفع كل عضو من أعضاء اللجنة نتائج الاجتماعات إلى الجهة أو المؤسسة التي ينتهي إليها.

أما في فترة الثورة السورية فقد تمّ تشكيل خلية الأزمة المركزية بدمشق والمؤلفة من: (العماد حسن تركماني – رئيساً، اللواء أصف شوكت - نائب رئيس هيئة الأركان عضو، اللواء محمد الشعار - وزير الداخلية عضو، العماد داوود راجحة - وزير الدفاع عضو، اللواء هشام بختيار – رئيس مكتب الأمن الوطني).

كما تمّ تكليف قادة عسكريين كبار لتولّي مهام رؤساء اللجان الأمنية في المحافظات وأصبح أمين فرع حزب البعث العربي الاشتراكي عضواً في اللجنة الأمنية واختلف عمل هذه اللجنة جذرياً حيث أصبحت تخصص عملها في كيفية قمع المظاهرات وإلقاء القبض على المطلوبين والمشاركين في النشاط الثوري وإعداد قوائم بالناشطين والموظفين ورجال الدين والطلاب وكافة شرائح المجتمع

(214) وهنا يقتضي التنويه بالنسبة لقائد المنطقة العسكرية فمن المعروف أنه يوجد قادة عسكريين للمنطقة الجنوبية والشمالية والشرقية والوسطى والساحلية يسّعى مثلاً (قائد المنطقة الشرقية) وغالباً ما تكون أعمالهم إدارية مكتبية إعلامية للجهات الأعلى وتدريبية ويمكن تفسير ذلك بما يلي: قائد المنطقة العسكرية الجنوبية: ويتبع له محافظات درعا والسويداء والقنيطرة ومقره درعا. قائد المنطقة العسكرية بدمشق: ويتبع له محافظتي دمشق وريفها ومقره دمشق. قائد المنطقة العسكرية الساحلية: ويتبع له محافظات طرطوس واللاذقية ومقره اللاذقية. قائد المنطقة العسكرية الوسطى: ويتبع له محافظات حماه وحمص ومقره حمص. قائد المنطقة العسكرية الشمالية: ويتبع له محافظات حلب وإدلب ومقره حلب. قائد المنطقة العسكرية الشرقية: ويتبع له محافظات دير الزور والحسكة ومقره دير الزور. وإن قادة هذه المناطق العسكرية يحضرون اجتماعات اللجان الأمنية في المحافظات إذا كان مقر عمله في المحافظة التي يعقد فيها الاجتماع ويمكن أن يرسل من ينوب عنه إلى المحافظات التي تتبع له ولا يكون مقره فيها.

المشاركين في النشاط الثوري وتقييم موظفي الدولة المواليين والمعارضين ليتم إنهاء خدمة المعارضين واتخاذ الإجراءات اللازمة بحقهم والقيام بالعمليات العسكرية لاستعادة المناطق التي سيطرت عليها فصائل المعارضة المسلحة والعمل على إنهاء كل ما له علاقة بالثورة السورية وتقسيم العمل بين الجهات الرسمية والأمنية للقيام بذلك كما أخذ يشارك في هذه الاجتماعات القادة العسكريين المتواجدين في المحافظات لقمع انتفاضة الشعب السوري باعتبار أنه من الضروري التنسيق معهم فيما يتعلق بالعمليات العسكرية التي تقوم بها قوات النظام وقد تكثفت هذه الاجتماعات لتصبح شبه يومية وكانت ترسل كل جهة مشاركة في هذه الاجتماعات ما تمخض عنه الاجتماع إلى الجهة الرسمية التي يتبع لها جميع المشاركين كما كانت خلية الأزمة تتلقى تقارير يومية من المحافظات عن كل ما يتعلق بالثورة السورية والحراك الثوري والعمليات العسكرية لقوات النظام لتبدي ملاحظاتها عليها وتصدر أوامر وتعليمات جديدة. ومن هنا يظهر جلياً مدى التداخل والتشابك الأمني بالعسكري بالإداري بالحزبي خلال فترة الثورة السورية وكل ذلك بغية إيجاد الحلول والوسائل والآليات المناسبة لقمع الثورة السورية. وبعد مقتل عدد من أعضاء خلية الأزمة المركزية بدمشق عام 2012 واستلام اللواء علي مملوك لمنصب رئيس مكتب الأمن الوطني فقد تم تقليص صلاحيات خلية الأزمة المركزية نظراً لهيمنة اللواء علي مملوك على الأجهزة الأمنية.

صلاحيات اللجان الأمنية في المحافظات والمناطق قبل الثورة:

1. مناقشة الوضع الأمني في المحافظة ومعالجة الثغرات الأمنية فيما يخص وضع الأحزاب التي يطلق عليها الأحزاب الصديقة وأحزاب الجبهة الوطنية التقدمية والأحزاب المعارضة والأحزاب المعادية ونشاط هذه الأحزاب والإجراءات الواجب القيام بها حيالها بالإضافة لمعالجة أوضاع مديرية الأوقاف في المحافظة ورجال الدين وخطب الجمعة والتوجهات الإسلامية المختلفة إن وجدت وتقاسم العمل فيما يتعلق بالظواهر والحالات التي تقتضي معالجتها ما بين الأجهزة الأمنية أو الحزبية أو الإدارية.
2. مناقشة وضع مدراء الدوائر الحكومية في المحافظة ومدى قيامهم بعملهم واتجاهاتهم الدينية.
3. تنفيذ الأوامر الصادرة عن مكتب الأمن الوطني والقيادة القطرية للحزب فيما يخص المحافظة.
4. عرض كل جهاز أمني ما يرده من رئاسة الجهاز الذي يتبع له فيما يتعلق بالحالات التي يتوجب عرضها على اللجنة الأمنية.
5. توزيع الاختصاصات والمهام في حيال قيام فعاليات مثل المسيرات والانتخابات لتأمين الحماية الأمنية لهذه الفعاليات.

6. مناقشة الأوضاع الاجتماعية والعشائرية في المحافظة والمشاجرات الجماعية وكل ما يخل بالأمن.
7. المشاركة في تقييم مرشحي مجلس الشعب ومجالس المحافظة والمدن ليتم فيما بعد اتخاذ القرار بشأنها من قبل فرع الحزب.
8. معالجة كل طارئ يجري بالمحافظة على المستوى السياسي والأمني والاقتصادي والاجتماعي وغيرها.

ويكون عادة المرجع الأساسي لهذه الاجتماعات القيادة القطرية للحزب باعتبار الحزب قائد للدولة والمجتمع، كما يتم الالتزام بما يتم الاتفاق عليه بين أعضاء اللجنة الأمنية وينفذ كل عضو في اللجنة ما يخصه ويقوم برفع تقرير عن مضمون هذا الاجتماع إلى الجهاز أو المؤسسة التي ينتمي إليها.

أما بعد اندلاع الثورة السورية فقد أصبحت صلاحيات هذه اللجان الأمنية كل ما سبق ذكره بالإضافة إلى مناقشة كل السبل لإنهاء المظاهرات والحراك الثوري والنشاط العسكري للمعارضة وإلقاء القبض على المطلوبين والعمليات العسكرية ضد المعارضة السورية. ولكن في هذه الفترة تم تقليص دور أمين فرع الحزب والمحافظ وإبعادهم عن الجهود العسكرية لقوات النظام ولكن ذلك ليس بالمطلق إنما يرجع إلى مدى قوّة هاتين الشخصيتين ودعمهما من القيادة المركزية بدمشق وخاصة أن تمّ العمل مؤخراً على تعيين المحافظ وأمين فرع الحزب من الشخصيات العسكرية والشرطية والأمنية المتقاعدين أو الذين لا زالوا على رأس عملهم ليكون عمل اللجان الأمنية في المحافظات عسكري بالمطلق.

أما في المناطق فعمل اللجان الأمنية وصلاحياتها شبيه بعمل اللجان الأمنية في المحافظات ولكن على مستوى المنطقة ومرجعيتهم قياداتهم بالمحافظة حيث يتم مناقشة نتيجة اجتماعاتهم في اللجنة الأمنية بالمحافظة وإبداء الرأي في قراراتهم.

المليشيات المحلية والفلسطينية

الملحق الثاني

أولاً: المليشيات المحلية، ويبين التفنيد أدناه أهم المليشيات (شيعية - علوية - درزية - سنية) التي تقاتل بجانب قوات النظام السوري وعددها 42مليشا ويقدر مجموع أعدادهم بـ 65000 مقاتل:

1. قوات الامام الرضا (علوية-شيعية) ميليشيا سورية - لبنانية تنتشر في ريف حمص الشرقي عددها التقريبي 2000.
2. قوات النمر (تابعة لجيش النظام) تنتشر في حماه وحمص وحلب والرقعة، عددها التقريبي 10000.
3. صقور الصحراء (علوية): ميليشيا سورية + بضعة عراقيين، تنتشر في حماه وحمص وحلب وبشكل أقل في دمشق، عددها التقريبي 6000.
4. فوج مغاوير البحر (علوية) ميليشيا سورية تنتشر في اللاذقية وحمص ويقدر عددها 1000.
5. كتائب البعث (قومية عربية) وهي ميليشيا سورية تتبع لحزب البعث وتنتشر في حلب وحمص وحماه واللاذقية وطرطوس ودمشق والسويداء والحسكة، عددها التقريبي 15000.
6. الحرس القومي العربي (عربية ناصرية) ينتشر في حلب وحمص ودمشق ودرعا والقنيطرة، عددها 1000.
7. المقاومة السورية (ماركسية) ميليشيا تركية سورية تنتشر في اللاذقية وريف إدلب الغربي عددها 600.
8. فهود حمص (علوية) وهي ميليشيا سورية تنتشر في ريف حمص الغربي والشرقي عددها التقريبي 5000.

9. نسور الزوبعة (مسيحية - علوية - سنية) وهي ميليشيا سورية لبنانية فلسطينية، تنتشر في حماه وحمص واللاذقية والقنيطرة والسويداء، عددها التقريبي 5500.
10. قوات الغضب (مسيحية) وهي ميليشيا مسيحية تنتشر في حماه عددها 500.
11. قوات درع القلمون وهي ميليشيا سوريو تنتشر في القلمون وحماه وحمص.
12. قوات درع الأمن العسكري السوري تنتشر في البادية السورية واللاذقية وحلب ودير الزور.
13. سرايا العرين 313 (علوية) وهي ميليشيا سورية تنتشر في اللاذقية وحمص ويقدر عددها بـ 600.
14. لواء أسود الحسين (علوي) وهو ميليشيا سورية تنتشر في اللاذقية وحماه وحمص ودمشق، عددها التقريبي 1000.
15. لواء درع الساحل تابع لقوات الحرس الجمهوري وينتشر في الساحل السوري ويقدر عدده بـ 3000.
16. لواء السيدة رقية (شيعي - اثني عشري) وهو ميليشيا سورية تنتشر في دمشق ويقدر عددها بـ 300.
17. لواء سيف المهدي (شيعي - اثني عشري) وهو ميليشيا سورية تنتشر في دمشق ويقدر عددها بـ 400.
18. لواء الامام المهدي (شيعي - اثني عشري) وهو ميليشيا سورية تنتشر في دمشق وحلب ودرعا والقنيطرة وعددها التقريبي 1000.
19. لواء سيف الحق وهو ميليشيا سورية تنتشر في دمشق وريفها وعددها 400.
20. لواء العقرب (خيبر) لواء سوري تابع لقوات الدفاع الوطني ينتشر في حمص وسهل الغاب يقدر عدده بـ 200.
21. فوج الامام الحجة (شيعي) وهو ميليشيا سورية لبنانية ينتشر في حلب ويقدر عدده بـ 600.
22. الغالبون (شيعي/جعفري - علوي) وهي ميليشيا سورية تنتشر في دمشق يقدر عددها بـ 300.
23. لواء الباقر (شيعي) وهو ميليشيا عشائرية سورية تنتشر في حلب يقدرها عددها بـ 500.
24. لواء الامام زين العابدين (شيعي - مسيحي) ميليشيا سورية تنتشر في دير الزور ويقدر عددها بـ 250.

25. لواء المختار الثقفي (شيعي) ميليشيا سورية تنتشر في اللاذقية وحماه يقدر عددها بـ 300.
26. المقاومة الوطنية العقائدية (شيعي) ينتشر في طرطوس وحماه وحمص ويقدر عددها بـ 1000.
27. كتيبة الجبل – قمة النبي يونس (علوية) تابعة لقوات دفاع وطني موجودة في قمة النبي يونس ويقدر عددها بـ 200.
28. كتيبة الجبلوي (علوية) تابعة لقوات دفاع وطني تنتشر في ريف حمص الغربي، عددها 200.
29. قوات مقاتلي العشائر (سنية متشعبة) تنتشر في ريف حلب ويقدر عددها بـ 1700.
30. فوج مغاوير البادية (سني) وهي ميليشيا سورية – عشائرية تنتشر في ريف حمص ويقدر عددها 750.
31. جيش الموحدون (درزي) في السويداء.
32. سرايا التوحيد (درزي) في السويداء والقنيطرة يقدر عددها بـ 400.
33. لواء الجبل (درزي) ينتشر في الغوطة الشرقية وجبل شاعر بحمص ودير الزور ويقدر بـ 500.
34. لواء درع الوطن (درزي -كردي) وهي ميليشيا عراقية سورية تنتشر في السويداء والقنيطرة ودمشق يقدر عددها بـ 100.
35. قوات الفهد (درزية) تنتشر في السويداء يقدر عددها بـ 300.
36. كتائب حماة الديار (درزية) تنتشر في السويداء يقدر عددها بـ 2000.
37. فوج الجولان (درزي) ينتشر في القنيطرة ويقدر عددها بـ 600.
38. فوج الحرمون (سني) ينتشر في ريف دمشق الجنوبي الغربي، عدده التقريبي بـ 1200.
39. لواء أسود الوادي (مسيحي) ينتشر في حمص.
40. قوات صلاح العاصي (علوي) ينتشر في حماه – مصيف ويقدر عدده بـ 500.
41. حشد الجزيرة والفرات (عشائر) تنتشر في الحسكة.
42. لبوات الجبل سوري (درزي) تنتشر في السويداء ويقدر عددها حوالي 50.

ثانياً الميليشيات الفلسطينية التي تقاتل بجانب قوات النظام السوري:

1. لواء القدس: ميليشيا مسلحة فلسطينية تم تشكيل لواء القدس بشهر تشرين الأول من عام 2013 في محافظة حلب من فلسطيني مخيمي النيرب وحندرات بقيادة المهندس محمد سعيد ويتلقى دعم إيران ويحمل لواء القدس شعار (فدائية الجيش العربي السوري) ويشارك في جهات القتال الى جانب قوات النظام وترتبط قادة لواء القدس بعلاقات قوية مع الجنرال الإيراني قاسم سليمان وضابط الارتباط الروسي في مدينة حلب يبلغ عدد مقاتليه حوالي 2000 مقاتل براتب \$ 100 أمريكي شهرياً، ويتألف اللواء من ثلاثة كتائب رئيسية هي: كتيبة أسود القدس، كتيبة أسود الشهداء، كتيبة الردع.
2. الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين – القيادة العامة: يقودها أحمد جبريل وتعد أكبر الميليشيات الفلسطينية التي تقاتل بجانب قوات النظام، وتتواجد في مخيم اليرموك ومناطق جنوب دمشق. (فلسطيني قومي يساري) عدد مقاتليه 500.
3. جبهة النضال الشعبي: فلسطيني قومي يساري، أمينها العام المدعو الدكتور أحمد مجدلاني وهو عضو في اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية وكذلك يعد المدعو قاسم معتوق المسؤول العسكري عن ميليشيا هذه الجبهة. تنتشر قوات هذه الجبهة في دمشق.
4. جيش التحرير الفلسطيني: يقوده اللواء محمد طارق الخضراء، ويقاوم جيش التحرير الفلسطيني بجانب النظام على عدة جهات في دمشق وريفها وفي درعا في مناطق شمال السويداء والزبداني وفي مناطق الغوطة الشرقية والغوطة الغربية كما شارك في المعارك ضد قوات المعارضة في الزبداني ويضم ثلاثة ألوية: قوات حطين ومقرها مدينة قطنا، وقوات أجنادين ومقرها جبل الشيخ، وقوات القادسية ومقرها السويداء. لم يشارك بعدد كبير من قواته، حيث يقدر عدد المشاركين في القتال ضد الشعب السوري حوالي 300 عنصر، ورفض عدد كبير من عناصر القتال.
5. حركة فلسطين الحرة: (قومي) تقاتل بجانب قوات النظام السوري في جهات مخيم اليرموك ومناطق جنوب دمشق يقودها ياسر قشلق وقائدها العسكري المدعو سائد عبدالعال، ينتشر في دمشق
6. قوات الجليل – حركة شباب العودة الفلسطينية: ميليشيا مسلحة فلسطينية يتزعمها فادي الملاح ونائبه أبو علي بدران وتتبع لحركة شبان العودة الفلسطينية تلحق عناصرها تدريبات على يد ضباط إيرانيين ومقاتلين من حزب الله اللبناني وبدأ نشاطها بالظهور في العام 2014، خلال معارك القلمون ولاحقاً تم نقل قسم عناصرها إلى دير الزور كما شارك مقاتلو قوات الجليل في معارك تدمر (يقودهم في تدمر العقيد أبو حسن بلول) وريف حماه الشمالي

- (يقودهم في ريف حماه المقدم دانيال رزوق) يبلغ عدد مقاتليه حوالي 5000 مقاتل.
7. حركة فتح الانتفاضة – حركة التحرير الوطني الفلسطيني: يقودها المدعو أبو حازم ويقود المليشيا العسكرية أبو فراس القبلاوي. ينتشر في دمشق 200.
 8. الحزب الديمقراطي الفلسطيني – سرايا العودة والتحرير: يقودها المدعو مازن شقير ويرتكز تواجدتها في دمشق وريفها ويقدر عددها بـ 200.
 9. قوات الصاعقة – الجناح العسكري لحزب البعث الفلسطيني: يقودها المدعو فرحان أبو الهيجا ويشغل منصب الأمين القطري لحزب البعث العربي الاشتراكي الفلسطيني تنتشر في دمشق وريفها ولها مراكز في حمص وحماه واللاذقية. يبلغ عددها 250.
 10. حركة العمل الوطني المقاوم: هي حركة سياسية فلسطينية مؤيدة للنظام السوري تحت مسمى المقاومة الفلسطينية ولها جناح عسكري باسم لواء الجليل يشارك في جهات القتال الى جانب قوات النظام بالتنسيق مع الفرقة السابعة في منطقة زاكية بريف دمشق في جيش النظام السوري. يقدر عددهم بـ 200.
 11. وتعتبر مخيمات عودة اللاجئين الفلسطينيين في عموم المحافظات السورية أماكن تجنيد الشباب السوري الفلسطيني للقتال ضد أبناء الشعب السوري الثائر على حكم بشار الأسد.



OmranDirasat