

عمران
للدراستات الاستراتيجية
OMRAN
FOR STRATEGIC
STUDIES



مسار السياسة والعلاقات الدولية

وزارة الداخليّة في سورية: الواقع وضرورات الإصلاح

ساشا العلو

دراسة

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

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

تأسس المركز في تشرين الثاني/نوفمبر 2013 كمؤسسة دراسات تسعى لأن تكون مرجعاً أساساً ورافداً في القضية السورية في مجالات السياسية والتنمية والإدارة المحلية. يُصدر المركز دراسات وأوراقاً منهجية تساند المسيرة العملية للمؤسسات المهتمة بالمستقبل السوري، وتدعم آليات اتخاذ القرار، وتتفاعل مع الفواعل عبر منصات متخصصة لتحقق التكامل المعلوماتي وترسم خارطة المشهد.

تعتمد دراسات المركز على تحليل الواقع بأبعاده المتراكبة، ينتج عنه تحديد الاحتياجات والتطلعات ممّا يمكن من وضع الخطط التي يحقّق تنفيذها تلك الاحتياجات.

www.OmranDirasat.org الموقع الإلكتروني

info@OmranDirasat.org البريد الإلكتروني

تاريخ النشر: 22 كانون الثاني/يناير 2019

جميع الحقوق محفوظة © مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

المحتويات

2	.....مُلخّصٌ تنفيذيٌّ
4	.....أولاً: خلفيّة تاريخيّة (مراحل تطور وزارة الداخليّة)
5	.....الصكوك القانونيّة التي رسمت شكل وزارة الداخليّة
6	.....جهاز قوى الأمن الداخلي بعد العام 2000
7	.....ثانياً: بُنية وزارة الداخليّة (الهيكل والصلاحيات والعقيدة)
7	.....1. الهيكل (الأجهزة والقطاعات)
8	.....2. الكادر البشري
8	.....3. مهام وزارة الداخليّة
9	.....4. العقيدة والفلسفة
10	.....ثالثاً: مُشكلات الوزارة (عوائق البُنية والأداء)
10	.....1. المستوى الإداري والتشريعي
13	.....2. مستوى الكادر البشري
14	.....3. مستوى الموارد المادية واللوجستية
15	.....خاتمة
16	.....رابعاً: ملاحق الدراسة
16	.....الملحق رقم (1): مهام وصلاحيات قائد قوى الأمن الداخلي
19	.....الملحق رقم (2): الخارطة التنظيمية لوزارة الداخليّة السوريّة

مُلخَصٌ تنفيذيٌّ

- تبرز أهمية وضرورة إعادة هيكلة وزارة الداخلية السورية، كجزء من إعادة الهيكلة الشاملة للأجهزة الأمنية السورية، ومن الدور الكبير الذي سترتب على الوزارة أن تلعبه في مستقبل سورية، بعد كف يد الأجهزة الأمنية عن التدخل في حياة المواطنين.
- عمد نظام الأسد إلى إضعاف وزارة الداخلية السورية لصالح تقوية الأجهزة الأمنية التي يثق بها لحماية نظامه أكثر من جهاز الشرطة، فعَمَل حافظ الأسد منذ وصوله للسلطة إلى تقليص صلاحيات الوزارة وإضعافها عبر جملة من التعديلات الهيكلية التي أجراها على البنية التشريعية والإدارية للوزارة.
- تعاني وزارة الداخلية السورية من مشكلات مزمنة على عدة مستويات؛ سواء الإداري التنظيمي أو مستوى التشريعات والقوانين، إضافة إلى مستوي الكادر البشري والموارد المادية واللوجستية. والتي يمكن القول بأنها تفاقمت بعد العام 1970، بشكل تراجع تدريجي في عمل الوزارة وصولاً إلى بروز مشكلات كبيرة وعوائق أثرت سلباً على عمل الجهاز وأداء رجاله.
- إنّ التراكم في المشكلات والمعوقات دون إيجاد الحلول أدّى بجهاز قوى الأمن الداخلي إلى التردّي والتراجع المترافق مع عدّة عوامل ساهمت في رفع معدّلات الجريمة بعد العام 2000 إلى مستويات غير مسبوقة.
- تعتبر وزارة الداخلية قياساً بباقي الأجهزة الأمنية أقلها اعتماداً على الطائفية في انتقاء منتسبيها، وذلك نتيجة العدد الكبير للمنتسبين من ناحية، وتركيز النظام على تطييف الجيش والأجهزة الأمنية كونها الحامي الرئيسي للنظام. ولكن هذا لا ينفي وجود الطائفية في مفاصل وزارة الداخلية.
- على الرغم من أن شعبة الأمن السياسي تتبع نظرياً لوزارة الداخلية؛ إلا أنها فعلياً تهيمن بشكل رئيسي على الوزارة بمختلف وحداتها وأجهزتها، وليس لوزير الداخلية أي صلاحيات فعلية في عملها، إلّا من النواحي الإدارية واللوجستية، بل هي من تراقب فعلياً وزارة الداخلية ابتداءً من وزير الداخلية وحتى أصغر عنصر فيها.
- يتعرض دور وزارة الداخلية في سورية لتحجيم كبير لصالح الأجهزة الأمنية، نتيجة إعطاء الأخيرة صلاحيات المحاسبة والمراقبة على جهاز قوى الأمن الداخلي وتقليص دور مؤسسات الرقابة والمحاسبة الخاصة بالوزارة، ما أدى إلى تغول وتسلط الأجهزة الأمنية على وزارة الداخلية واستخدامها في قضايا ليست في اختصاصها.
- مع اندلاع الثورة السورية في العام 2011، جرى إقحام رجال الشرطة بأعمال عسكرية قتالية ضد أبناء الشعب السوري، ما أدّى لارتكاب بعض رجال الشرطة انتهاكات خطيرة من قتل وتعذيب، مما سبب ازدياد المسافة والهوة ما بين الشرطة والمجتمع.
- بغض النظر عن الترهّل والفساد التدريجي الذي اعترى وزارة الداخلية في سورية إبان فترة حكم آل الأسد؛ إلا أنّ هذه الوزارة تعتبر من الوزارات السيادية العريقة، ليس لأنّ النظام السوري أراد لها ذلك، ولكن لأنّ إحداثها عام 1947 كان على أسس وقواعد صحيحة فيما يتعلّق بالأصول الدستورية والقانونية، بالإضافة لاعتماد نظامها الداخلي على بعض تجارب الدول المتقدّمة آنذاك.

مقدمة

تُعتبر عملية إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية حجر الأساس في أي عملية تحول ديمقراطي، وخاصةً في الدول الخارجة من صراعات، حيث ترتبط تلك العملية ببناء السلام بعد النزاع، الأمر الذي يُشكل الشرط اللازم لإطلاق عملية إعادة الإعمار والتحول الديمقراطي. وفي الحالة السورية، لطالما ارتبطت صورة الأجهزة الأمنية بالقمع والتوحش، وتركزت تلك الصورة بشكل أكبر خلال الثورة السورية عبر الممارسات الوحشية التي ارتكبتها الأجهزة الأمنية، سواء في الشوارع أو في المعتقلات الخاصة بكلٍ منها، الأمر الذي يجعل إعادة هيكلة تلك الأجهزة وعزلها عن التعامل مع المدنيين على رأس أولويات السوريين، وضرورة لبناء السلام بعد سنوات الحرب السورية.

وهنا تظهر أهمية دور وزارة الداخلية، والذي أضعفه نظام الأسد لصالح تقوية الأجهزة الأمنية التي يثق بها لحماية نظامه أكثر من جهاز الشرطة، فعمد حافظ الأسد ومنذ وصوله للسلطة إلى تقليص صلاحيات وزارة الداخلية وإضعافها عبر جملة من التعديلات الهيكلية التي أجراها على البنية التشريعية والإدارية للوزارة، الأمر الذي أثر سلباً على أداء الجهاز ورجاله، وأعطى الفرصة للأجهزة الأمنية للاستيلاء على كثير من اختصاصات الوزارة. لذلك يسعى هذا المشروع لدراسة وزارة الداخلية السورية باعتبارها الإطار النظري الناظم للعمل الشُرطي والأمني في سورية، منطلقاً من أهمية الحديث عن إعادة هيكلة وزارة الداخلية، كجزء من إعادة الهيكلة الشاملة للأجهزة الأمنية السورية، ومن الدور الكبير الذي سيعترب على تلك الوزارة أن تلعبه في المستقبل، بعد كف يد الأجهزة الأمنية عن التدخل في حياة المواطنين.

وعليه ستتناول هذه الدراسة الأوليّة، التي تعد خطوة أولى ضمن هذا البرنامج البحثي: تحليل البنية الإدارية والتنظيمية والتشريعية لوزارة الداخلية السورية ومراحل تطورها، مقابل استعراض أقسامها ومديرياتها المختلفة والاختصاصات والمهام المنوطة بكلٍ منها وآليات العمل، وذلك كمدخل لتفكيك المشكلات الحقيقية التي تعاني منها الوزارة على المستويات التشريعية الإدارية ومستوي الكادر البشري والموارد المادية واللوجستية، وصولاً إلى إشكاليات العلاقة مع المؤسسات والأجهزة الأمنية الأخرى، سواء هيمنة شعبة الأمن السياسية أو باقي الأجهزة الأمنية المتغولة على عمل الوزارة، مستندةً في ذلك إلى مسح الأدبيات الخاصة بوزارة الداخلية السورية، إضافة إلى ورشات التركيز والمقابلات الميدانية مع أصحاب الخبرة من الضباط المنشقين عنها ضمن مختلف الرتب والاختصاصات.

وذلك تمهيداً للمراحل اللاحقة في البرنامج، والمتمثلة بدراسة وبلورة رؤية إصلاحية تتمحور حول ما يمكن تعديله على عمل الوزارة في المستويات التشريعية والبنوية والوظيفية والوصول إلى اقتراح حزمة من التوصيات في هذا الإطار، استناداً إلى دراسة تجارب بعض الدول واختيار الأنسب والأقرب إلى الحالة السورية. وذلك استكمالاً لسلسلة البحوث والدراسات التي أنجزها وينجزها مركز عمران في تحليل وتقييم بيانات عمل مؤسسات الدولة السياسية والقانونية والإدارية، بما تمليه مرحلة ما بعد النزاع من ضرورات الإصلاح.

أولاً: خلفيّة تاريخيّة (مراحل تطور وزارة الداخليّة)

بغض النظر عن الترهّل والفساد التدريجي الذي اعترى وزارة الداخلية في سورية إبان فترة حكم آل الأسد؛ إلا أنّ هذه الوزارة تعتبر من الوزارات السيادية العريقة، ليس لأنّ النظام السوري أراد لها ذلك، ولكن لأنّ إحداثها بموجب المرسوم التشريعي رقم /77/ لعام 1947 كان على أسس وقواعد صحيحة فيما يتعلّق بالأصول الدستورية والقانونية والأوامر والقرارات التي أسست عليها وزارة الداخلية، بالإضافة لاعتمادها في نظامها الداخلي على بعض القوانين الفرنسية والاستفادة بشكل عام من تجارب الدول المتقدّمة. إذ يُمكننا القول إنّ أول هيكليّة لجهاز الشرطة في سورية كانت في العام 1928 إبان الاحتلال الفرنسي لسورية، حيث صدرت الهيكليّة وفق التقسيمات التالية: (القسم العدلي، القسم الإداري، التفيتش، الشعبة السياسية، التحري والأبحاث، الديوان، المحاسبة، مفوضية المركز، الضابطة الأخلاقية، الخطوط الحديدية، السير، الفرسان، الحرس، المدرسة، السجل، المستودع، الطبابة، ديوان التأديب، مجلة الشرطة).

ثمّ كان صدور نظام خدمة الشرطة بالقرار رقم /1962/ بتاريخ 1930/03/25، وهو نظام ساري في معظم مواده حتى اليوم، والذي استُمد من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسية، حيث عرّفت المادة الأولى من هذا القرار الشرطة بما يلي: "شرطة الجمهورية العربية السورية قطعة مرتبطة بوزير الداخلية، وقد أُحدثت لتسهّر على الأمن وتقوم بالمحافظة على السكينة وتنفيذ القوانين". وكان جهاز الشرطة في ذلك الوقت يُقسم إلى هيئتين منفصلتين من حيث طبيعة ومكان عمل كلّ منهما: "الدرك" وهي هيئة مخصصة لأمن الأرياف (القرى) وطرق المواصلات، أما مهمتها في المدن فتتّحصر في مساعدة ما يعرف آنذاك بـ "الشرطة الملكية"، وهي الهيئة المعنية بحماية وتوطيد النظام وأمنه في ذلك الوقت، وينحصر عملها ونشاطها في السجون ودور الحكومة ومركز رئيس الدولة والمصارف.

وقد استمرّ العمل بهذا النظام حتّى العام 1958، حيث صدر القانون رقم /118/ بتاريخ 1958/03/13، والذي قضى رسمياً بتوحيد الدرك والشرطة واستبدال كلمة الدرك حيثما وجدت بكلمة الشرطة، ومن ثم صدر القانون رقم /14/ بتاريخ 1958/04/13، والذي نصّ على إحداث مجلس أعلى للشرطة وحدد اختصاصات الشرطة في المادة الثانية منه وفق ما يلي: "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وحماية الأرواح والأعراض والأموال وتنفيذ ما تفرضه الأنظمة والقوانين". ومن هذا التعريف نستدل على أنّ المُشرّع قد أعطى لجهاز الشرطة صلاحيات تشمل مختلف أوجه النشاط في الدولة، سواء من الناحية الإدارية أو التنفيذية أو القضائية، باعتبارهم مساعدين للنائب العام أو ضابطة عدلية مساعدة.

ثم بدأ التحول من مفهوم الشرطة إلى مفهوم قوى الأمن الداخلي، وكانت إشارة البداية مع صدور المرسوم رقم /196/ بتاريخ 1961/12/11 الذي أطلق تسمية قائد قوى الأمن الداخلي وألغى المجلس الأعلى للشرطة ومن ثم من خلال المرسوم رقم /67/ بتاريخ 1965/03/24، الذي صدر بعنوان "مهمّة قوى الأمن الداخلي"، ومن هنا أضحي تعبير جهاز قوى الأمن الداخلي رديفاً لكلمة الشرطة. وقد نصت المادة الأولى من المرسوم رقم /67/ لعام 1965 على أنّ قوى الأمن الداخلي من القوى الفرعية العاملة في القوات المسلحة ومرتبطة بوزير الداخلية ومتخصّصة بالأعمال والمهام المنوطة بها وفقاً للأنظمة

المرعية، وتتألف من ضباط وصف ضباط وأفراد، وتمتع وتستفيد هي ورجالها حُكماً من جميع الحقوق والمزايا الماديّة والمعنوية، ومن كافة الاستثناءات والاعفاءات التي يتمتع بها ويستفيد منها الجيش العربي السوري ورجالها⁽¹⁾.

الصكوك القانونية التي رسمت شكل وزارة الداخلية

يمكن القول بأنّ تشكيلات الشرطة قد خضعت لتغييرات مختلفة أثرت بشكل كبير على مؤسسة الشرطة شكلاً ومضموناً، فقد انسحب التغيير في شكل وهيكل هذا الجهاز إلى مضمونه وآليات عمله التي ترتبط كلياً بشكل هذا الهيكل من حيث المسؤوليات والصلاحيات الملقاة على عاتق القائمين عليه. وهنا نورد أهم الصكوك القانونية التي رسمت شكل جهاز الشرطة السورية منذ نشأته ولغاية الآن⁽²⁾:

1. المرسوم التشريعي رقم /77/ لعام 1947 المعدّل بالقانون رقم /198/ لعام 1954.
2. المرسوم التشريعي رقم /14/ لعام 1958 الذي نصّ على إحداث المجلس الأعلى للشرطة وأناط به مسؤولية إدارة هذه المؤسسة.
3. القرار الجمهوري رقم /221/ لعام 1958.
4. القانون رقم /253/ لعام 1959.
5. المرسوم رقم /196/ لعام 1961، الذي ألغى المجلس الأعلى للشرطة وأحدث منصب معاون وزير الداخلية كقائد لقوى الأمن الداخلي.
6. المرسوم التشريعي رقم /67/ لعام 1965.
7. المرسوم رقم /1623/ لعام 1970 الذي ألغى منصب قائد قوى الأمن الداخلي وأعطى لوزير الداخلية صلاحيات واسعة واعتبره المرجع الأعلى في الوزارة وهو أمر الصرف وعاقب النفقة ويحدد صلاحيات مختلف الوحدات بقرار منه، كما يقترح تسمية معاونين له يتم تعيينهما بمرسوم ويقوم هو بتحديد صلاحياتهما ومهامهما بقرار منه. ومن هنا بدأ تراجع دور جهاز قوى الأمن الداخلي، والذي انسحب لاحقاً إلى تراجع في الأداء، ولا سيّما بعد أن أصبح المرسوم رقم /1623/ لعام 1970 هو المرجعية الأساسية لوزارة الداخلية والعاملين فيها، وإنّ نظرة تحليليه بسيطة وقراءة لحثيات هذا المرسوم تُظهر العيوب الكثيرة التي اعترته.
8. المرسوم التشريعي رقم /1/ لعام 2012 المتعلق بقانون خدمة عسكري قوى الأمن الداخلي⁽³⁾، والذي لم تنفد معظم بنوده ومواده بسبب الظروف التي تمر بها البلاد.

⁽¹⁾ "التشريعات والقوانين الناطمة لعمل وزارة الداخلية"، تقرير غير منشور صادر عن وحدة المعلومات في مركز عمران للدراسات الاستراتيجية.

⁽²⁾ المرجع السابق.

⁽³⁾ للاطلاع على تفاصيل القانون، يرجى مراجعة الرابط التالي: <https://bit.ly/2QukH9t>

جهاز قوى الأمن الداخلي بعد العام 2000

إنّ التراكم في المشكلات والمعوقات دون إيجاد الحلول أدى بجهاز قوى الأمن الداخلي إلى التردّي والتراجع المترافق مع عدّة عوامل ساهمت في رفع معدّلات الجريمة بعد العام 2000 إلى مستويات غير مسبوقه ومن أهم هذه العوامل⁽⁴⁾:

- زيادة نسبة الفقر بشكل كبير في معظم مناطق سورية.
- زيادة نسبة البطالة ونسبة العاطلين عن العمل.
- ازدياد مساحات السكن العشوائي بشكل كبير جداً، والذي يفتقر إلى الخدمات ويشكّل تربة خصبة لإنبات الجريمة.
- تراجع نسبة التعلم.
- الهجرة غير المنتظمة من الريف إلى المدينة لأسباب البحث عن العمل.
- انتشار السلاح المهرّب والمخدرات.
- التطوّر الكبير في المجالات العلمية والتقنية وثورة المعلوماتية، التي أنتجت أنماطاً جديدة ومتعدّدة من الجريمة، كالجريمة الإلكترونية ووضعها في متناول رواد شبكات الإنترنت.
- تراجع ظاهرة الضبط الاجتماعي المستندة إلى الموروث الاجتماعي من عادات وتقاليد تفرض على المواطنين قواعد التزام واحترام في الأحياء والقرى وغيرها بسبب تراجع دور الشخصيات البارزة التي تقوم بذلك.
- دخول جرائم جديدة للمجتمع السوري لم تكن مألوفة من قبل كالخطف وغيرها.
- ازدياد النزعة المادّية لدى أفراد المجتمع مع انحسار القيمة الأخلاقية، ما أدى إلى ضعف الرادع الأخلاقي والسعي للكسب المادّي بجميع الطرق، بما فيها التي هي خارج إطار القانون.

هذه العوامل وغيرها أدّى إلى حدوث منعطفات خطيرة في مسارات مكافحة الجريمة، وجعل من الصعب جداً تدارك الأمور بسبب عدم استشعار الخطر مُسبقاً وتركه يتفاقم إلى أن وصل إلى ذروته، وعندها وفي العام 2009 تداعى القائمون والمسؤولون عن الأمن إلى إيجاد الحلول المناسبة لتدارك هذا الخطر من خلال عقد عدّة اجتماعات على مستوى مكتب الأمن القومي آنذاك، والذي خلص إلى وضع خطة أطلق عليها خطة "خفض نسبة الجريمة في سورية" تقودها وزارة الداخلية وتتظافر جهود كافة الوزارات من أجل تحقيق أهدافها؛ إلا أنّ هذه الخطة بقيت مجرد خطاب إعلامي دون تحقيق الغايات المرجوة.

ومع اندلاع الثورة السورية في العام 2011، جرى إقحام رجال الشرطة بأعمال عسكرية قتالية ضد أبناء الشعب السوري، وهذا ما أدّى لارتكاب بعض رجال الشرطة انتهاكات خطيرة من قتل وتعذيب، مما سبب ازدياد المسافة والهوة ما بين الشرطة والمجتمع.

⁽⁴⁾ تم تلخيص تلك العوامل من خلال مجموعة مقابلات ميدانية أجراها الباحث مع عدد من ضباط وزارة الداخلية المنشقين عن إدارات وفروع (الهجرة والجوازات، مكافحة المخدرات، مكتب الدراسات والأبحاث)، وقد تمت المقابلات على فترات متقطعة خلال شهر تشرين الأول/أكتوبر 2018. حيث أضافوا إلى العوامل السابقة: موجات الهجرة من الجزيرة السورية إثر جفاف نهر الخابور بعد العام 2005، إضافة إلى دخول عدد كبير من الأجانب إلى سورية بعد العام 2003، وتحديد العراقيين الذين بلغ عددهم في تلك الفترة مليون وثمان مائة ألف نسمة، مقابل تساهل الوزارة معهم فيما يتعلق بالثبوتات الشخصية.

ثانياً: بُنية وزارة الداخلية (الهيكلة والصلاحيات والعقيدة)

يمثل استعراض بُنية وزارة الداخلية السورية، ضرورة لرسم صورة واضحة عن طبيعة عمل الوزارة وهيكلها التنظيمية والإدارية والصلاحيات والمهام المنوطة بكل منها وطبيعة الكادر البشري الذي يضطلع بتلك المهام والتعرف على العقيدة والفلسفة التي من المفترض أن تنظم عمله وتمثل بوصلته، وفقاً لما يلي⁽⁵⁾:

1. الهيكلة (الأجهزة والقطاعات)

تتكون وزارة الداخلية في الجمهورية العربية السورية بشكل عام من جهازين:

- أ. جهاز قوى الأمن الداخلي "الشرطة": وهو هيئة نظامية تخضع لقواعد الانضباط العسكري، وتتولى كل ما يتعلق بحفظ الأمن والنظام العام، ومنع الجرائم وضبطها وحماية الحريات العامة والشخصية بالإضافة إلى الأعمال المتعلقة بالهجرة والجوازات والجنسية والإقامة، وتنظيم المرور والسجون. وتطبق على العاملين في هذا الجهاز قوانين خدمة ومعاشات خاصة.
- ب. جهاز الشؤون المدنية: ويتكون من العاملين المدنيين، ويتولى الشؤون المتعلقة بالسكان وتطبيق قوانين وأنظمة الأحوال المدنية والشؤون المتعلقة بالانتخابات العامة والاستفتاءات والحج والحدود، ويطبق على العاملين في هذا الجهاز من ناحيتي الخدمة والمعاشات القانون الأساسي للعاملين في الدولة.

ويمكننا تقسيم وزارة الداخلية في سورية إلى قطاعين، وذلك بحسب الأعمال التي تقوم بها، وفقاً لما يلي:

- أ. القطاع الخدمي والأمني: والذي يضم العديد من الإدارات وفروعها بالمحافظات وأهمها: شعبة الأمن السياسي، إدارة الأمن الجنائي، إدارة الهجرة والجوازات، إدارة المرور، إدارة السجون، إدارة مكافحة المخدرات، مراكز الطرق العامة بالمحافظات، إدارة العمليات، قيادات الشرطة والأقسام العاملة التابعة لها، أمانات السجل المدني.
- ب. القطاع الإداري: والذي يضم العديد من الوحدات الإدارية في الوزارة أهمها إدارة التنظيم والإدارة المالية، فرع العقود، إدارة الشؤون الإدارية، إدارة الخدمات الطبية، إدارة الذاتية، إدارة شؤون الضباط، إدارة المعاهد والمدارس.

⁽⁵⁾ للاطلاع بشكل تفصيلي على الخارطة التنظيمية لوزارة الداخلية السورية بأجهزتها وإدارتها المختلفة وتراتبية ومستويات القرار فيها، راجع الملحق رقم (2).

2. الكادر البشري

بحسب إحصاءات العام 2011، فإن عدد العاملين في وزارة الداخلية من عسكري قوى الأمن الداخلي بلغ 43000 شرطي، بمعدل شرطي واحد لكل 400 مواطن تقريباً، بل أكثر، على اعتبار أن عسكري قوى الأمن الداخلي ضمن الرقم المذكور ليسوا جميعهم على احتكاك مباشر وميداني مع المواطنين، في حين أن المعدل العالمي هو شرطي واحد لكل 300 شخص تقريباً. أما بالنسبة للمؤهلات العلمية للعاملين في وزارة الداخلية، فتتوزع على الشكل التالي (6):

- أ. الضباط: بنسبة 100% من حملة الإجازة الجامعية في الحقوق، أو الطب، أو من خريجي الكلية الحربية.
- ب. صف الضباط: بنسبة 50% من حملة شهادة الدراسة الثانوية أو المعاهد المتوسطة، ونسبة 50% من حملة شهادة الدراسة الإعدادية.
- ت. الأفراد: بنسبة 10% من حملة الشهادة الثانوية و45% من حملة شهادة الدراسة الإعدادية، والباقي من حملة شهادة الدراسة الابتدائية.

3. مهام وزارة الداخلية

يناط بوزارة الداخلية في سورية حفظ الأمن والنظام العام وحماية الحريات العامة والشخصية، وتنفيذ سياسة الدولة وتوجيهاتها وخططها فيما يتعلق بهذه المهام، وممارسة المهام والاختصاصات الموكلة إليها بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة، والتي يمكن إجمالها بما يلي (7):

- أ. المحافظة على أمن الدولة الداخلي وأجهزتها ومؤسساتها.
- ب. منع الجرائم وضبطها، وحماية الأرواح والأعراض والأموال وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين والأنظمة.
- ت. تولي الشؤون المتعلقة بالهجرة والجوازات والجنسية وتنظيم المرور ودخول وإقامة العرب والأجانب والسجون.
- ث. تسجيل السكان، وقيد الوقعات المتعلقة بأحوالهم الشخصية، وتطبيق قوانين وأنظمة الأحوال المدنية.
- ج. تولي الشؤون المتعلقة بالانتخابات العامة والاستفتاءات، والحج، والحدود، والترخيص بالتملك العقاري للعرب والأجانب.
- ح. الإسهام مع الجهات المختصة في رعاية الأحداث والسجناء وأسرههم، والمفرج عنهم من المحكومين.
- خ. تنفيذ الطلبات الرسمية وتقديم المؤازرات المطلوبة للجهات العامة، وفقاً للقوانين النافذة.
- د. التعاون والتنسيق مع الأجهزة الرسمية المعنية فيما يتعلق بمجالات العمل المشتركة.
- ذ. تعميق التعاون مع أفراد المجتمع والمنظمات الشعبية، للوقاية من الجريمة ومنعها ومكافحتها.

(6) اتصال هاتفى أجراه مدير وحدة المعلومات في مركز عمران للدراسات الاستراتيجية مع مقدم منشق عن وزارة الداخلية السورية، عمل في المكاتب الإدارية ضمن الوزارة، الاتصال بتاريخ: 5 تشرين الأول/أكتوبر 2018.

(7) وزارة الداخلية في الجمهورية العربية السورية: الهيكل والمهام والصلاحيات، تقرير غير منشور صادر عن وحدة المعلومات في مركز عمران للدراسات.

وزير الداخلية وصلاحياته:

تُعتبر وزارة الداخلية في الجمهورية العربية السورية شخصية اعتبارية يمثلها وزير الداخلية أمام الغير، وله أن ينيب عنه في ذلك أحد معاونيه، أو أحد رؤساء الوحدات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة. ويمارس وزير الداخلية الصلاحيات التالية⁽⁸⁾:

- أ. وزير الداخلية هو المرجع الأعلى في قيادة أجهزة الوزارة ومراقبة سير أعمالها، وهو المسؤول عن تنفيذ سياسة الدولة وتوجيهاتها وخططها فيما يتعلق بالمهام المحددة له بموجب القوانين والأنظمة النافذة.
- ب. هو عاقد النفقة وأمر الصرف في الوزارة، وله أن يفوض عنه في ذلك أحد معاونيه، أو أحد رؤساء الوحدات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.
- ت. يعاون وزير الداخلية ثلاثة معاونين: الأول لشؤون الشرطة، والثاني لشؤون الإدارة، والثالث للشؤون المدنية، وترتبط بهم الإدارات والجهات المتعلقة بعمل كل منهم وفق الهيكل التنظيمي لوزارة الداخلية ويمارس كل منهم الصلاحيات المنوطة به بموجب القوانين والأنظمة النافذة، إضافة إلى تفويضهم ببعض صلاحيات الوزير المتعلقة بعمل الإدارات والجهات المرتبطة بكل منهم.

4. العقيدة والفلسفة

يتبنى جهاز قوى الأمن الداخلي في سورية "فلسفة وعقيدة" للوصول إلى غاياته المتمثلة في تحقيق الأمن والأمان والطمأنينة للمجتمع، ويمكن تلخيص هذه العقيدة والفلسفة بعدة مبادئ "كان من المفترض أن تُشكل حجر الأساس في عمله"، وعلى رأسها⁽⁹⁾:

- أ. جهاز قوى الأمن الداخلي يؤمن بأن الأمن والأمان في المجتمع حق للمواطن يجب أن يستشعره ويحسه وبالتالي فالجهاز يسهر على أمن المواطن وطمأنينته.
- ب. جهاز قوى الأمن الداخلي ينطلق في عمله من شعار "الشرطة في خدمة الشعب"، ويعمل جاهداً على تحقيق هذا الشعار.
- ت. جهاز قوى الأمن الداخلي يؤمن بالحرفيّة والأداء العالي، ومن أجل ذلك يعتبر جهاز الأمن الداخلي مدرسة كبيرة يتعلم فيها رجاله (الضباط وصف الضباط والأفراد) من خلال الخبرات التراكمية والتجارب العملية التي تتكوّن عبر فترة خدمتهم، وينقلون تلك المعرفة لمن هم حديثو الخدمة في السلك.
- ث. جهاز قوى الأمن الداخلي جهاز منضبط تحكمه القوانين والأنظمة والقواعد ودفاتر الضبوط وغيرها وبالتالي هناك التزام كبير وإيمان مُطلق بأهمية هذه المرجعيات ولا سيما مفهوم سيادة القانون.

⁽⁸⁾ وزارة الداخلية في الجمهورية العربية السورية: الهيكل والمهام والصلاحيات، مرجع سبق ذكره.

⁽⁹⁾ المرجع السابق.

ج. جهاز قوى الأمن الداخلي جهاز تحكمه قواعد أخلاقية وسلوكية، ويتمتع أفرادها بمرونة كبيرة تُتيح خلق روابط وعلاقات اجتماعية تُسهل لهم المشكلات.

ثالثاً: مُشكلات الوزارة (عوائق البنية والأداء)

يعتري عمل وزارة الداخلية السورية جُملة من المشكلات الحقيقية، والتي يمكن القول بأنها تفاقمت من بعد العام 1970، حيث أصبح هناك تراجع تدريجي في عمل الوزارة وصولاً إلى بروز مشكلات كبيرة وعوائق أثرت سلباً على عمل الجهاز وأداء رجاله، ويمكن إجمال تلك العوائق على عدة مستويات، بما يلي:

1. المستوى الإداري والتشريعي

تعاني وزارة الداخلية السورية من عدة إشكاليات مزمنة على المستوى الإداري والتنظيمي، إضافة إلى مستوى التشريعات والقوانين الناظمة لعملها، ولعل أبرزها⁽¹⁰⁾:

أ. المركزية الشديدة: وتتجلى بحصر معظم الصلاحيات بيد وزير الداخلية، والذي يُعيّن غالباً من خارج الوزارة، وتحديداً من الأجهزة الأمنية الأخرى، والتي تعمل خارج سياق القانون. كما أنّ إلغاء منصب قائد قوى الأمن الداخلي⁽¹¹⁾، والذي يحمل على عاتقه مسؤولية الإحاطة بكل أعباء السلك أدى إلى خلل كبير في بنية هذا الجهاز، وعدم قدرة رؤساء الوحدات الشرطية على ممارسة صلاحياتهم الممنوحة لهم وفق الأنظمة والتعليمات والقرارات، وذلك نظراً للمركزية الشديدة المتبعة عموماً في وزارة الداخلية. ويمكن تفسير قيام حافظ الأسد بإلغاء منصب قائد قوى الأمن الداخلي برغبته في إضعاف وزارة الداخلية، والتي كانت تمثل القوى الأكبر بعد وزارة الدفاع، ويبدو ذلك لضمان تثبيت أركان نظامه والهيمنة على الوزارة عبر أمرين:

• الأول: فسح المجال لتعيين وزير الداخلية حسب ما يراه مناسباً له، على اعتبار أنّ منصب قائد قوى الأمن الداخلي كان محصوراً بضابط شرطة حصراً من أعلى الرتب في الوزارة، وقد لا يجد فيه الرجل الموالي له بالحد الكافي الذي يرغبه، وبذلك أصبح بإمكانه تعيين وزير الداخلية من المدنيين أو العسكريين في الجيش أو من رجال المخابرات، وبالفعل فقد قام حافظ الأسد بعد صدور هذا المرسوم بتعيين اللواء، عبد الرحمن خليفاي، وهو ضابط جيش وزيراً للداخلية. أما بالنسبة لمنصبي معاون وزير الداخلية واللذين استحدثتهما بنفس مرسوم إلغاء

⁽¹⁰⁾ تم استخلاص هذه النتائج وبلورتها من خلال جلسة تركيز مطولة، تحت عنوان: "إشكاليات وزارة الداخلية ومعوقات العمل"، عقدتها وحدة المعلومات في مركز عمران للدراسات الاستراتيجية مع مجموعة من ضباط الشرطة المنشقين عن وزارة الداخلية السورية، ضمن مقر مركز عمران في مدينة إسطنبول، بتاريخ: 12-13 تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

⁽¹¹⁾ قائد قوى الأمن الداخلي كان يحوز على معظم مهام وزارة الداخلية بشكل فعلي وكان حينها رجل الأمن الأول في سورية، أما منصب وزير الداخلية فكان منصب سياسي، ولم تكن الأجهزة الأمنية الموجودة حالياً في سورية تتمتع بالسلطة التي عليها الآن وبعضها لم يكن موجود أصلاً في تلك الفترة. وكانت تسيطر وزارة الداخلية في تلك الفترة على اختصاصات الأمن في البلاد. وكان منصب قائد قوى الأمن الداخلي يتولاه شخصيات وطنية مشهود لها بالثقافة المسلكية والنزاهة والكفاءة وكان ضابطاً من أبناء السلك ممن تدرجوا في المناصب الوظيفية العاملة بوزارة الداخلية وممن يتمتعون بقوة الشخصية. وكان الهم الأول لمن يتولون هذا المنصب تحقيق الأمن والاستقرار والطمأنينة في عموم البلاد. وما إن تولى حافظ الأسد الحكم في سورية في عام 1970 حتى أصدر المرسوم التشريعي رقم 1623 لعام 1970 القاضي بإعادة هيكله وزارة الداخلية وإلغاء منصب قائد قوى الأمن الداخلي وإحداث منصبي معاوني وزير الداخلية.

منصب قائد قوى الأمن الداخلي، فكاننا غير مهمين كون صلاحياتهما تُمنح من قبل وزير الداخلية بصورة شكلية، وإن أراد الوزير إعفاءهما من صلاحيتهما فيقوم بذلك بكل يسر.

• الثاني: رغبة حافظ الأسد بإعطاء الدور الكبير للحفاظ على الأمن وحماية النظام للأجهزة الأمنية، والتي عمل على تقوية الموجود منها وإحداث أجهزة جديدة لم تكن موجودة بتلك الفترة. وهذا ناجم عن عدم ثقة الأسد بوزارة الداخلية كحامي للنظام، وذلك لتنوع منتسبها من حيث الطوائف والمحافظات التي ينتمون إليها.

ب. التحجيم لصالح الأجهزة الأمنية: ويتمثل بتقليص صلاحيات الشرطة ولا سيما في المناطق الإدارية التي يتولون الإشراف عليها من الناحية الإدارية والتنفيذية، مع إعطاء دور أكبر للأجهزة الأمنية التي مهمتها حماية النظام والدفاع عنه. وما زاد الأمر سوءاً هو إعطاء تلك الأجهزة صلاحيات المحاسبة والمراقبة على جهاز قوى الأمن الداخلي، وتقليص دور مؤسسات المراقبة والمحاسبة المتمثلة في إدارة التفتيش وإدارة القضايا والملاحقات، مما أدى إلى تسلط الأجهزة الأمنية على وزارة الداخلية واستخدامها في قضايا وأمور ليست في اختصاصها، وبالتالي أفقدها الكثير من هيبتها، وتسبب في انعدام ثقة المجتمع بها، وحتى ثقة أفرادها بأنفسهم وبعضهم، الأمر الذي انعكس على الروح المعنوية لضباط وعناصر الوزارة وأدى إلى تراجع روح المبادرة لديهم.

ت. تغول شعبة الأمن السياسي⁽¹²⁾: على الرغم من أن شعبة الأمن السياسي نظرياً تُعتبر إحدى وحدات وزارة الداخلية في سورية؛ إلا أن وزير الداخلية ليس هو من يقترح تعيين رئيسها، وإنما يتم تعيين الأخير بمرسوم من رئيس الجمهورية وليس لوزير الداخلية أي دور في ذلك، كما لا يقوم رئيس شعبة الأمن السياسي برفع تقاريره الأمنية إلى وزارة الداخلية وإنما يرفعها مباشرة إلى مكتب الأمن الوطني أو رئيس الجمهورية أو إلى الجهات الأخرى الحكومية ورئاسة الوزراء والوزراء بشكل مباشر دون المرور على وزير الداخلية. وكذلك الأمر بالنسبة لرؤساء فروع الأمن السياسي في المراكز والمحافظات، والذين يعينون من قبل رئيس شعبة الأمن السياسي بعد أخذ موافقه القصر الجمهوري دون أخذ رأي وزير الداخلية، بالرغم من أن معظمهم ضباط في وزارة الداخلية، ومن المفترض أن يكونوا تابعين لوزير الداخلية.

والأمر ذاته بالنسبة لعناصر الشرطة المفترضين إلى شعبة الأمن السياسي، حيث يتم فرزهم إلى فروع الشعبة من قبل رئيس شعبة الأمن السياسي⁽¹³⁾، وكذلك فإن عقوباتهم من قبل رئيس الشعبة دون مصادقة وزارة الداخلية. وفي الحقيقة فإن شعبة الأمن السياسي هي من تراقب فعلياً وزارة الداخلية ابتداءً من وزير الداخلية وحتى أصغر عنصر فيها، ومن أكبر الوحدات الشرطة إلى أصغر وحدة شرطة. وهي من تقوم بتقييم أداء الوزارة ووحداتها وتقييم الضباط وصف الضباط والأفراد. كما يحق للشعبة من خلال فرع أمن الشرطة المركزي وأقسام أمن الشرطة التابعين لفروع الأمن السياسي في المحافظات استدعاء من يشاؤون من ضباط وصف ضباط وعناصر الشرطة والتحقيق معهم وتوقيفهم في حال وجود ما يستوجب ذلك من ناحية الفساد أو الاشتباه بالفساد أو بتهمة التدين ومناهضة

⁽¹²⁾ مقابلة ميدانية أجراها مدير وحدة المعلومات في مركز عمران للدراسات الاستراتيجية مع ضابط منشق عن شعبة الأمن السياسي في وزارة الداخلية السورية، ضمن مقر مركز عمران في مدينة إسطنبول، بتاريخ 27 تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

⁽¹³⁾ كما تقوم شعبة الأمن السياسي بعملية انتقاء ضباط وصف ضباط وعناصر، وهم خلال خدمتهم في الدورة، بشكل يخالف فرز الدورات عبر الوزارة.

النظام⁽¹⁴⁾. الأمر الذي يؤدي إلى توليد مشكلات دائمة ما بين رئيس شعبة الأمن السياسي ووزير الداخلية والتي تؤثر سلباً على عمل الجهتين.

ث. اشتراط الانتساب البعثي: ويتمثل بانتقاء منتسبي الوزارة من المنتمين إلى حزب البعث الحاكم حصراً⁽¹⁵⁾، إذ لا يجوز أن ينتسب للوزارة إلا من هو بعثي، حيث نصت المادة (40) من النظام الداخلي للشرطة على أنه "يحظر على عسكريي الشرطة الانتماء إلى الأحزاب والهيئات والجمعيات والمنظمات السياسية غير حزب البعث العربي الاشتراكي، كما يحظر عليهم إبداء الآراء السياسية والحزبية الموجهة ضد مبادئ حزب البعث".

ج. الغربة عن المجتمع المحلي: وغياب العلاقات الودية بين جهاز الشرطة والمجتمع المحلي، وذلك نتيجة قوانين وزارة الداخلية التي تحظر على عسكريي الشرطة إبداء الآراء المذهبية والنقاش حولها، كما تحظر عليهم الترشيح لعضوية المجالس على اختلاف أنواعها وتسمياتها أو القيام برعاية الدعايات الانتخابية أو الانتساب إلى الجمعيات أو الأندية أو قبول عضوية مجلس إدارتها أو أي منصب آخر، إلا بموافقه وزير الداخلية أو من يفوضه. كما يحظر على عسكريي الشرطة نشر المقالات والمؤلفات خارج نطاق الشرطة أو الاتصال بمكاتب الأخبار ووسائل الإعلام على اختلافها أو الإفصاح بأراء أو بيانات لها إلا في حدود التعليمات الناضمة لذلك.

ح. تعقيد الهيكل التنظيمي: بشكل كبير، حيث تتشعب فيه الإدارات التابعة للوزارة وتتداخل اختصاصاتها بعض الأحيان بشكل يزيد البيروقراطية ويفتح الباب أمام الفساد الإداري، وقد تم في عام 2012 إعداد مشروع وحيد بغية دمج إدارة القضايا والملاحقات المسلكية وإدارة التفتيش، وذلك لوجود ازدواجية أحياناً في العمل، ولكن بقي هذا المشروع بدون تنفيذ حتى هذا التاريخ.

خ. تفشي الفساد: والمتمثل بالرشوة والاختلاس وإساءة استعمال الوظيفة بين معظم منتسبي الشرطة في سورية⁽¹⁶⁾، ونظرة المجتمع إليهم أنهم مجموعة من اللصوص يحمها القانون.

⁽¹⁴⁾ وتقوم شعبة الأمن السياسي باستدعاء ضباط الوزارة للتحقيق معهم وتوقيفهم ومحاسبتهم دون إذن الجهة المسؤولة عنهم، وذلك خلافاً لقوانين الوزارة وتعميماتها، فيما يخص المثول أمام جهة أمنية إلا بعد موافقة قائد الشرطة أو مدير الإدارة، حسب تابعة الشخص.

⁽¹⁵⁾ لا يُقبل في جهاز الشرطة أي عناصر ينتمون إلى أحزاب أخرى غير حزب البعث الحاكم، وقد يتم قبول عسكريين حياديين لا ينتمون إلى أي أحزاب أخرى ولكن عددهم قليل جداً. هذا فيما يتعلق بصف الضباط والأفراد، ولكن بمجرد التطوع بجهاز الشرطة يتم العمل على تنسيبهم لحزب البعث الحاكم ومن لا يقبل بذلك يتم فرزهم إلى أعمال إدارية في مناطق نائية، أما بالنسبة للضباط الذين يرغبون في التطوع في وزارة الداخلية فيجب أن يكون بعثيين حتى يتم قبول تطوعهم. ويوجد في وزارة الداخلية فرع لحزب البعث خاص بقوى الأمن الداخلي، يرأسه إما وزير الداخلية أو رئيس شعبة الأمن السياسي (الأقدم رتبة)، ويوجد في كل قيادة شرطة شعبة للحزب تنقسم إلى فرق حزبية، حسب تعداد العناصر في الوحدات الشرطة، ويتم عقد اجتماعات الحلقات الحزبية في مقرات الوحدات الشرطة.

⁽¹⁶⁾ لم يجري في سورية أي حملة لمكافحة الفساد على مستوى وزارة الداخلية وشعبة الأمن السياسي بشكل منهجي ومدروس؛ وإنما كان هناك ردود أفعال على شكاوى معينة، أو تصفية حسابات ما بين الوزير السابق واللاحق ورئيس شعبة الأمن السياسي السابق واللاحق أيضاً، فكان يتم إبان فترة حكم بشار الأسد بين فترة وأخرى تسريح وإنهاء خدمة عدد من الضباط، بعضهم لأسباب حقيقية ونتيجة دورهم بالفساد وآخرين بدون مبرر، وذلك نتيجة لتصفية حسابات قديمة، أو لتدبيرهم، أو تقييماهم الأمنية، وأحياناً لارتكاب مخالفات لا تستوجب الطرد والتسريح وإنهاء الخدمة.

2. مستوى الكادر البشري

تعاني وزارة الداخلية مشكلات عدة على مستوى الكادر البشري العامل، من حيث العدد والكفاءة، الأمر الذي يؤثر سلباً على وظائف الجهاز وأداء رجاله، وتتوزع أبرز تلك المشكلات، وفقاً لما يلي⁽¹⁷⁾:

- أ. **نقص الكوادر البشرية⁽¹⁸⁾**: الأمر الذي أثر بشكل كبير على عمل جهاز قوى الأمن الداخلي، ولا سيما أن قوى الأمن الداخلي تعمل على مدار 24 ساعة لتغطي 14 محافظة تتضمن بحدود 65 منطقة و281 ناحية ويحدود 1000 مخفر ومركز، إضافة إلى الفروع والأقسام التي تتجاوز 150، يُضاف لهم الإدارات والفروع المركزية وغيرها من الوحدات الإدارية التي تحتاج إلى موجود بشري كبير مؤهل ومدرب، وهذا ما تفتقره الوحدات الشرطة، التي قد يصل تعداد موجودها إلى 4 أو 5 عناصر للفتة فقط.
- ب. **ضباط الكلية الحربية⁽¹⁹⁾**: وفرز أعداد كبيرة منهم إلى وزارة الداخلية، ممن لا يحملون سوى الشهادة الثانوية، ما أدى إلى تراجع كبير في تكوين الخبرات القانونية اللازمة لسير العمل، وعلى الرغم من تسريح عدد كبير منهم؛ إلا أن الأمر انعكس بشكل سلبي على كافة وحدات قوى الأمن الداخلي، ولا سيما تلك التي يتولاها ضباط من الحربية.
- ت. **افتقار إلى الكوادر الاختصاصية**: ولا سيما في التخصصات العلمية والتكنولوجية التي أصبحت الحاجة إليها كبيرة وملحة، وذلك نتيجة لقصور في القوانين التي تمنح لخريجي كلية الحقوق والطب البشري فقط حق الانتساب إلى قوى الأمن الداخلي⁽²⁰⁾.
- ث. **محسوبيات التنسيب ونقص التدريب**: وتمثل بعدم اختيار منتسبي وزارة الداخلية بالشكل الأمثل من حيث توفر الشروط الواجب أن تكون موجودة برجل الشرطة، والمتعلقة بالدرجة العلمية والمعرفة والثقافة العامة وحسن السيرة والسلوك، بالإضافة لشروط أخرى تتعلق بقوة الشخصية واللياقة البدنية، وذلك نتيجة للفساد والمحسوبيات داخل الوزارة. كما لا يتلقى ضباط وصف ضباط وزارة الداخلية القدر الكافي من التدريب والتأهيل قبل انخراطهم الفعلي في العمل، حيث لا تتجاوز مدة تدريب الضباط عاماً واحداً، وصف الضباط ثمانية أشهر،

⁽¹⁷⁾ تم استخلاص هذه النتائج ولبورتمها من خلال جلسة تركيز مطولة، تحت عنوان: "إشكاليات وزارة الداخلية ومعوقات العمل"، عقدتها وحدة المعلومات في مركز عمران للدراسات الاستراتيجية مع مجموعة من ضباط الشرطة المنشقين عن وزارة الداخلية السورية، ضمن مقر مركز عمران في مدينة إسطنبول، بتاريخ: 12-13 تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

⁽¹⁸⁾ يوجد في وزارة الداخلية بشكل عام، والوحدات الشرطة التابعة لها في المحافظات السورية ما يسمى بالملك النظري والموجود الفعلي.

• الملك النظري: هو عدد الضباط وصف الضباط والأفراد والسائقين الذين يجب أن يكونوا على ملاك الوحدة الشرطة، حسب أمر إحداهن هذه الوحدة.

• الموجود الفعلي: وهو عدد الضباط وصف الضباط والأفراد والسائقين الموجودين فعلياً في الوحدات الشرطة، وهو ما يكون غالباً أقل بكثير من الملك النظري.

⁽¹⁹⁾ منذ مجيء بشار الأسد للسلطة في عام 2000 كان متحماً على وزارة الداخلية؛ بسبب إيمانه وقناعاته أن هذه الوزارة ليست كباقي الأجهزة الأمنية في ولائها له ولوالده من قبله وباعتبارها الحلقة الأضعف قياساً بباقي الأجهزة الأمنية، فعلى الرغم من أن وزارة الداخلية تعتبر وحدة من وحدات الجيش والقوات المسلحة؛ إلا أنه لم يمنحها أي ميزة من ميزات الجيش فيما يتعلق بالتعويضات والمكافآت وتعويض نهاية الخدمة، والسيارات التي يحصل عليها ضباط الجيش المعفاة من الجمارك في نهاية الخدمة. كما سار بشار الأسد على نهج والده في تعيين وزير الداخلية من خارج جهاز الشرطة؛ فإما أن يكون تعيينه من المدنيين (مثال ذلك: محمد حرباً) في فترة الأسد الأب، أو من ضباط المخابرات العسكرية في فترة الأسد الابن (اللواء علي حمود - اللواء سعيد سمور واللواء محمد الشعار) وجميعهم ضباط مخابرات عسكرية، وحتى رؤساء شعبة الأمن السياسي فقد كانوا من الجيش والأمن العسكري (اللواء عدنان بدر حسن هو ضابط جيش، اللواء غازي كنعان واللواء محمد منصوره واللواء محمد ديب زيتون) فهم ضباط مخابرات عسكرية، (اللواء نزيه حسون هو ضابط مخابرات عامة، وأخيراً اللواء محمد رحمون فهو ضابط مخابرات جوية)، حيث لم يتم في عهد الأسدين الوثوق بضباط الشرطة في تعيينهم كوزراء داخلية أو رؤساء شعبة الأمن السياسي.

⁽²⁰⁾ تقوم الوزارة أحياناً بقبول صف ضباط من حملة المعاهد التجارية والمعلوماتية، ضمن اختصاصات المحاسبة والمالية وغيرها، إضافة إلى خريجي معاهد التمريض الذين يتم فرزهم إلى مشافي الشرطة، مقابل التعاقد مع مهندسين ضمن بعض الفروع والإدارات، مثل إدارة المركبات.

وقد تم بعد اندلاع الثورة السورية اختزال تلك المدة بالنسبة للضباط وصف الضباط بشكل كبير، وذلك لتعويض النقص الحاصل في الأعداد نتيجة الانشقاقات.

ج. الطائفية في المفاصل: تعتبر وزارة الداخلية قياساً بباقي الأجهزة الأمنية أقلها اعتماداً على الطائفية في انتقاء منتسبها من صف الضباط والأفراد، وذلك نتيجة العدد الكبير للمنتسبين من ناحية، وتركيز النظام على تنسيب أبناء الطائفة العلوية إلى الجيش والأجهزة الأمنية كونها الحامي الرئيسي للنظام من ناحية أخرى. ولكن هذا لا ينفي وجود الطائفية في مفاصل وزارة الداخلية، فعند انتقاء عناصر الشرطة المفترضين إلى شعبة الأمن السياسي غالباً ما يتم انتقاؤهم على أسس طائفية من أبناء الطائفة العلوية، باعتبار أن شعبة الأمن السياسي من الأجهزة الأمنية التي تعتبر الحامي للنظام، أما أبناء الطائفة العلوية الذين يبقون في وزارة الداخلية فيتم فرزهم إلى وظائف مهمة تدر عليهم أموال عبر الفساد، مثل المرور والهجرة والجوازات، وغالباً لا يتم استخدامهم في أقسام أو وحدات إدارية ليس لها علاقة بالمواطنين، وذلك كون هذه الوحدات ليس فيها وسائل للكسب الغير مشروع. ويشار إلى أنه بعد العام 2011 ازدادت الطائفية في التنسيب وقبول المتقدمين للوزارة، وذلك لتغطية الفراغ الذي أحدثه الحجم الكبير للانشقاقات ضمن صفوف الداخلية، والذي بلغ ثلث الوزارة تقريباً.

ح. تدهور العلاقة مع القضاء: ويتمثل بدايةً بانخفاض الروح المعنوية والشعور بالضعف لدى عناصر قوى الأمن الداخلي، والناجم بالدرجة الأولى عن المواقف التي يتعرضون لها عند مثولهم أمام القضاء العادي في جرائم متعلقة بالوظيفة أو بسببها، وهو ما أدى إلى تفاقم هذه المشكلة. ونتيجة لذلك تم إصدار مرسوم يقضي بإخضاعهم للقضاء العسكري في الجرائم الناجمة عن الوظيفة أو بسببها، ولكنه لم يحل المشكلة، فالقضاء العسكري لم يكن أقدر من القضاء المدني على تفهم ومعالجة هذه القضايا بل غالباً ما يميل إلى التعسف في استخدام سلطاته من أجل إذلال عناصر الشرطة، وإظهار سلطته دون النظر إلى أهمية رفع الروح المعنوية لرجال قوى الأمن الداخلي. الأمر الذي يشير إلى تدهور العلاقة بين مؤسستي القضاء والشرطة.

3. مستوى الموارد المادية واللوجستية

إضافة إلى الإشكاليات السابقة، تعاني وزارة الداخلية في سورية من إشكاليات حقيقية على مستوى الموارد المادية والتجهيزات اللوجستية، والتي تعتبر من العوامل الرئيسية لنجاح الوزارة في أداء مهامها، وتتوزع أبرز تلك الإشكاليات، وفقاً لما يلي⁽²¹⁾:

أ. ضعف الموارد المادية: حيث يلاحظ ذلك في تجهيزات الوحدات الشرطية، ونقص الآليات الجيدة من حيث الكم والنوع، فهي قليلة وقديمة، وغالباً ما يلجأ عناصر الشرطة إلى سيارات الأجرة لتنفيذ مهامهم، كما أن الأبنية قديمة وكثير منها مستأجرة وغير صالحة كي تكون وحدات شرطية.

⁽²¹⁾ تم استخلاص هذه النتائج وبلورتها من خلال جلسة تركيز مطولة، تحت عنوان: "إشكاليات وزارة الداخلية ومعوقات العمل"، عقدتها وحدة المعلومات في مركز عمران للدراسات الاستراتيجية مع مجموعة من ضباط الشرطة المنشقين عن وزارة الداخلية السورية، ضمن مقر مركز عمران في مدينة إسطنبول، بتاريخ: 12-13 تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

ب. ضعف الإمكانيات التقنية: ولا سيّما وسائل الاتصال وأجهزة الحاسوب ووسائل الأرشفة وتقنيات مسرح الجريمة والمخابر، الأمر الذي لا ينسجم مع ضرورات رفع مستويات الكفاءة لأجهزة الأمن كي تتمكن من مجابهة الجريمة المتطورة.

ت. بدائية أساليب التحقيق: عدم مواكبة وزارة الداخلية للتطور الحاصل في عمل الشرطة بباقي البلدان والاعتماد على الأساليب البدائية في تنفيذ المهام، وبخاصة الضرب والتعذيب، مما أدى لزيادة الشرخ بين مؤسسة الشرطة والمجتمع.

ث. تدني أجور العمل: والمتمثل بضعف الرواتب وساعات العمل الطويلة، والنتائج عن ضعف ميزانية وزارة الداخلية بشكل عام قياساً بالميزانية الممنوحة للأجهزة الأمنية في سورية. مما أدى الشعور بالغبن وعدم الرضى من قبل عناصر قوى الأمن الداخلي، زاده فرز المنتسبين إلى خارج مناطقهم ومحافظةهم⁽²²⁾.

خاتمة

يظهر من خلال الدراسة عمق وتشابك المشكلات التي تعترى وزارة الداخلية السورية، ولكن بالمقابل فإن تفكيك تلك المشكلات وتصنيفها يُشير إلى أنها ليست عصبية على الحل، وإنما تحتاج إلى دراسة معمقة واستنارة بتجارب دول لها ذات البنية الأمنية لسورية وعاشت فترة تحول ديمقراطي، وذلك للوصول إلى خطة إعادة هيكلة شاملة للوزارة، تبدأ من تصحيح البنية التشريعية لإعادة الصلاحيات التي سلبت من الوزارة ومنحت للأجهزة الأمنية، وتحويل الوزارة إلى مؤسسة داعمة للديمقراطية عبر تعيين وزير مدني وإعادة منصب قائد قوى الأمن الداخلي واختياره من ضباط الشرطة وليس الجيش.

بالإضافة إلى إصلاح العلاقة وتوضيحها بين جهاز الشرطة والجهاز القضائي وتفعيل مؤسسات الرقابة على عمل الشرطة عبر اللجان البرلمانية. كما أن أي عملية إعادة هيكلة لا بد أن تركز على الإصلاح الإداري وتخفيف البيروقراطية التي تعيق عمل الوزارة، ورفع الظلم عن منتسبي جهاز الشرطة لناحية الرواتب والمكافآت، إضافة إلى ساعات العمل وقانون الترفيع والتقاعد، وهذا ما سيشكل مقدمة لمكافحة الفساد داخل الوزارة.

وهذا سيتطلب إعادة النظر في الميزانية المخصصة للوزارة وزيادتها عبر تقليص ميزانية الأفرع الأمنية، مما سيتيح تحديث موارد الوزارة اللوجستية من آليات ووسائل تقنية حديثة تساهم في رفع كفاءة جهاز الشرطة، ناهيك عن القدرة على رفع أعداد المنتسبين لسد النقص بشكل يسمح ببسط الأمن على كامل الجغرافية السورية. ومن المهم جداً أن تُربط خطة إعادة هيكلة وزارة الداخلية بملف العدالة الانتقالية كمقدمة لإصلاح العلاقة بين أجهزة الوزارة والمواطنين، وذلك عبر محاسبة الضباط المتورطين في أعمال القتل والتعذيب والفساد خلال الثورة السورية، وإعادة الضباط وصف الضباط والأفراد المنشقين عن الوزارة رفضاً للتورط في أعمال القتل، والذين تبلغ نسبتهم ما يقارب ثلث منتسبي الوزارة.

⁽²²⁾ يعاني صف ضباط وأفراد وزارة الداخلية من ضعف رواتبهم وأجورهم قياساً بباقي موظفي الدولة، وذلك كونهم لا يتبعون لقانون العاملين الأساسي في الدولة، وإنما لقانون الموظفين رقم 135 لعام 1945 وتعديلاته، حيث أن أساس راتب هؤلاء العسكريين متدني، بالإضافة إلى أن عناصر الشرطة يخضعون لنظام الاحتراف الذي قد تبلغ مدته تسعة سنوات، وبالتالي لا ينالون درجات الترفيع إلا بعد انقضاء هذه الفترة حيث يحصلون على درجات الترفيع بمعدل كل سنتين، ولكون خدمة الشرطي وصف الضابط محددة بالقانون حتى سن الخمسين عام فنصف خدمتهم تقريباً تكون دون زيادة في الراتب، وهذا يعتبر أحد أسباب تفشي الفساد في وزارة الداخلية.

رابعاً: ملاحق الدراسة

تنقسم ملاحق الدراسة إلى ملحقين رئيسيين، يوضح الأول: مهام وصلاحيات قائد قوى الأمن الداخلي في سورية، فيما يشرح الملحق الثاني عبر الأشكال التوضيحية: الخارطة التنظيمية لوزارة الداخلية السورية بإداراتها وأقسامها وفروعها وشعبها المختلفة⁽²³⁾:

الملحق رقم (1): مهام وصلاحيات قائد قوى الأمن الداخلي

بما أن قيادة قوى الأمن الداخلي مرتبطة بوزير الداخلية؛ فتشكيل الشرطة وإدارة شؤونها وتنفيذ جميع أقسام خدماتها بطريقة نظامية من اختصاص الوزير ضمن حدود النصوص النافذة (المرسوم التشريعي رقم 77 لعام 1947 وتعديلاته مع القانون رقم 14 لعام 1958 وتعديلاته، والمرسوم التشريعي رقم 67 لعام 1965، والمرسوم التشريعي رقم 142 لعام 1966، والمرسوم التشريعي رقم 196 لعام 1962 المعدل بالمرسوم التشريعي رقم 101 لعام 1963)، وقد صدر قرار وزير الداخلية رقم 848 تاريخ 1965/05/31 المتضمن صلاحيات واختصاصات قائد قوى الأمن الداخلي وهي:

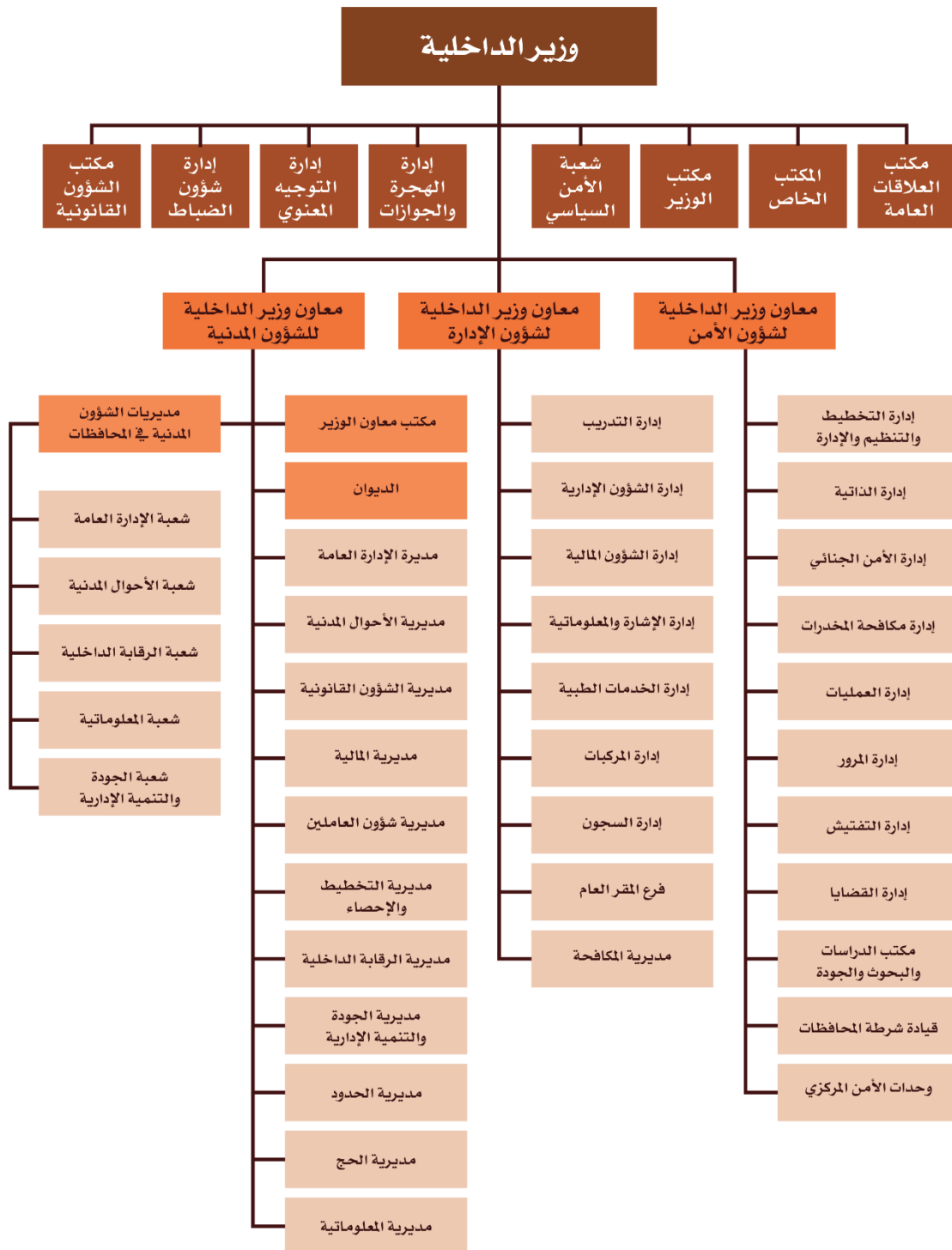
1. يمارس سلطة فعلية على جميع هيئات وشعب وإدارات ووحدات قوى الأمن الداخلي، ويعالج أمور قوى الأمن الداخلي من خلال هذه الهيئات والشعب، وكذلك الإدارات المرتبطة به بما يصدره عنها من أوامر وتعليمات.
2. يتلقى البرقيات والتقارير الشفوية والخطية المتعلقة بالأمن السياسي والجنائي، ويأمر باتخاذ تدابير حفظ الأمن وتنسيق العمل بين مختلف الأجهزة والوحدات.
3. يتدارس مع مختلف الأجهزة الأخرى المختصة بقضايا الأمن، وينسق أو ينفذ أو يأمر باتخاذ تدابير حفظ الأمن وتنسيق العمل بين مختلف الأجهزة والوحدات.
4. يحدث ويلغي الأقسام والفروع والفرق والمخافر والمكاتب والورشات الدائمة، ومراكز الإشارة اللاسلكية والسلكية، والدورات وفقاً للحاجة وبموافقة وزير الداخلية.
5. يصدر التعليمات الناظمة لسير العمل في مختلف وحدات السلك، ويحدد اختصاصاتها.
6. يصدر بلاغات المنع لمقتضيات الأمن في حدود القوانين النافذة.
7. يصدر التعليمات المتعلقة بإدارة العمليات الناظمة لحفظ الأمن، ويأمر بتحريك القوى وفقاً للحاجة.
8. يقترح تعيين الضباط ونقلهم وترفيعهم وإنهاء خدماتهم وندبهم وإعارتهم ووضعهم خارج الملاك وإحالتهم إلى المجالس الانضباطية والقضاء.
9. يُصادق على عقوبات الضباط وموظفي الأمن العام على اختلاف أنواعها في حدود صلاحياته، ويُصادق ويعلن نتائج فحوصهم النهائية، ويُقرر افتتاح المدارس والدورات.
10. يقرر قبول وتعيين الشرطيين وموظفي الأمن العام، كما يقرر إعادتهم للسلك وفقاً للأنظمة.
11. يأمر بتبديل الصنف لصف الضباط والأفراد.

⁽²³⁾ وزارة الداخلية في الجمهورية العربية السورية: الهيكل والمهام والصلاحيات"، تقرير غير منشور صادر عن وحدة المعلومات في مركز عمران للدراسات.

12. يبت أو يقترح ترفيع صف ضباط وأفراد الشرطة وموظفي الأمن العام والموظفين غير الإجرائيين وطي أسمائهم من جداول التبشير، ونقلهم وقبول احترافهم وإنهاء خدماتهم وفق القوانين والأنظمة السارية المفعول.
13. يبت في أضاياير التحقيق المسلكية التي لا يدخل أمر البت فيها في صلاحيات رئيس أركان قوى الأمن، ويصادق أو يلغي أو يعدل آراء المجالس الانضباطية بالنسبة لصف الضباط والأفراد، ويأمر بتنفيذ قرارات المجالس التأديبية، ويصدر التعليمات الناظمة لأصول التحقيق المسلكي ويحدّد الحالات التي يجب أن تجري فيها تحقيقات مسلكية، وتلك التي يكتفي بتنظيم تقرير بشأنها.
14. يثني على جميع عناصر قوى الأمن.
15. يمنح الأذون الإدارية والاستثنائية والصحية والمتراكمة للضباط وفق الأنظمة والتعليمات السارية المفعول.
16. يبت في إلغاء العقوبات وتعديلها وعقوبات حسم الراتب بالنسبة لجميع عناصر قوى الأمن.
17. يصادق على ملاكات وحدات قوى الأمن وملاكات تسليحها.
18. يعتمد أسماء عناصر البعثات على اختلاف أنواعها، ويحدد اختصاصاتها والجهات الموافدة إليها.
19. يقترح الأوسمة على اختلاف أنواعها ودرجاتها لجميع عناصر قوى الأمن الداخلي، كما يقترح تبديل شهادات الخدمة.
20. يأمر بعقد النفقة والتصفية والصرف لموازنة قوى الأمن، ويفوض غيره بذلك عند الاقتضاء.
21. يصدر أوامر توزيع اعتمادات الموازنة على الوحدات المركزية والمحافظات.
22. يصدر قرارات تنفيذ الأشغال بالأمانة في المركز، ويصادق عقود الأشغال التي تجاوز تكاليفها 10000 ليرة سورية، كما يصادق على العقود على اختلاف أنواعها كالمناقصات والعقود بالتراضي.
23. يقرر منح المكافآت والإكراميات المالية لرجال السلك.
24. يصدر أوامر قبول الرواحل ومنح سلف شرائها ويقرر شراء الرواحل التي تعود ملكيتها للدولة، ويحدد مجالات استخدامها ويحيل على البطالة من لا يتدارك راحلة ضمن المدة القانونية من العسكريين الخيالة.
25. يقرر صرف المبالغ للمخبرين الذين يأمر بتعيينهم، كما يصدر تعليمات صرفها للمخبرين المكتومين في المركز والمحافظات.
26. يمثل قوى الأمن في خصوماتها، وله أن يفوض غيره بذلك عند الاقتضاء.
27. يقرر شراء وتوزيع الآليات على وحدات قوى الأمن الداخلي.
28. يصدر أوامر توزيع سلف المساكن.
29. يرأس لجنة الموازنة المؤلفة من رئيس الأركان ورؤساء هيئات التفتيش – الشؤون الإدارية والمالية – الذاتية والتنظيم – الشؤون الفنية -رئيس إدارة المحاسبة عضواً ومقرراً، وممن يرى قائد قوى الأمن ضرورة لإشراكهم من رؤساء الهيئات والشعب والإدارات. وتتولّى هذه اللجنة دراسة واعتماد الموازنة، وتقدير حاجات السلك من شتى المواد سنوياً ومرحلياً، ودراسة المخططات والتصاميم المتعلقة بإنشاءات أبنية قوى الأمن والبت بأمرها.
30. ينظر فيما يراه هاماً من الأمور الإدارية والمالية، ويعطي توجيهات حيالها ويعالجها مع الجهات والمراجع المختصة.
31. يتولى التخطيط العام للتوجيه القومي في مجالات قوى الأمن، ويصدر أو يعتمد النشرات الدورية والمواد التدريسية المتعلقة بذلك.

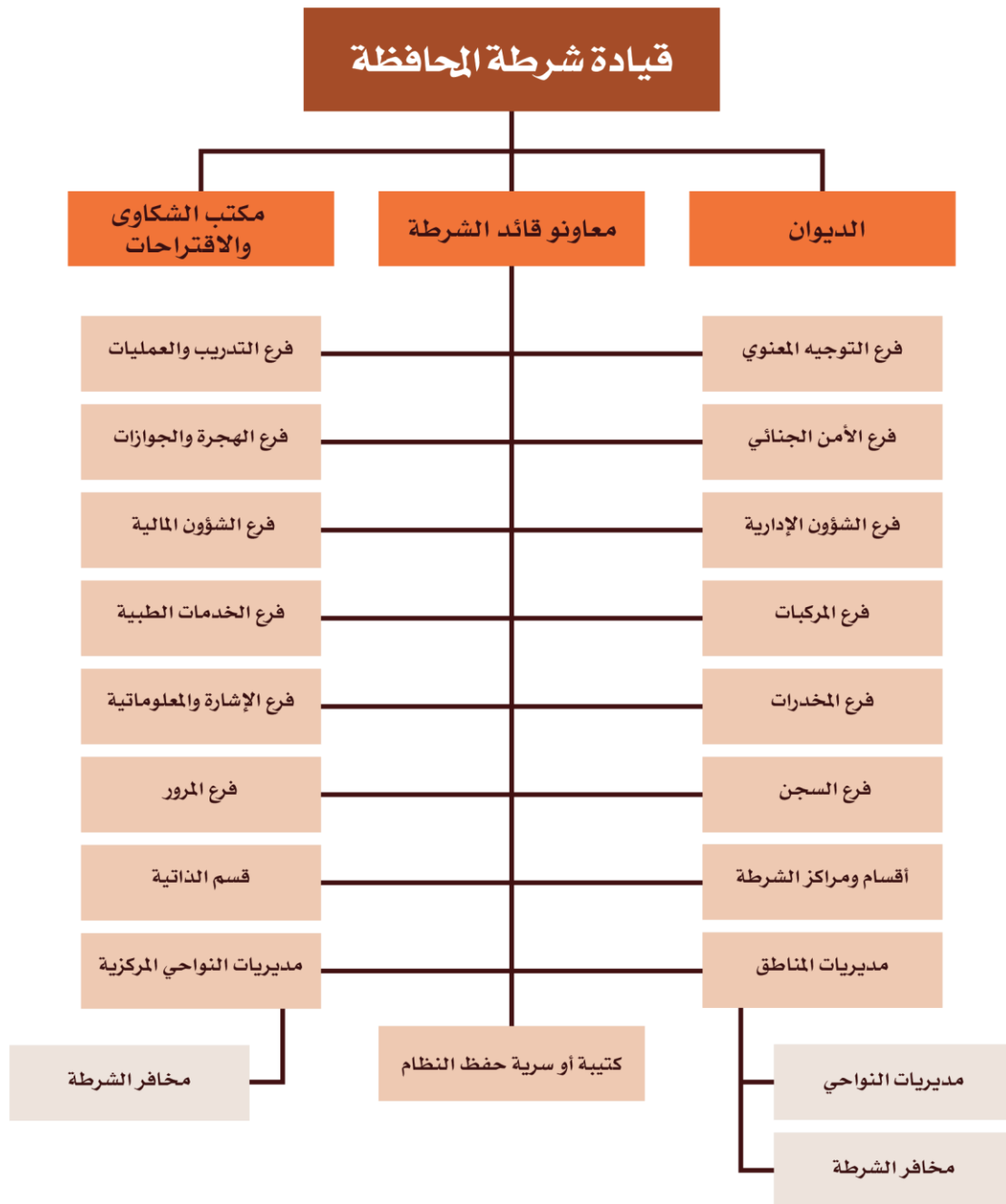
32. يقرر قبول الهبات والهدايا.
33. يرأس مجلس إدارة قوى الأمن الداخلي ويصدر قرارات المجلس.
34. يمارس هو أو من يفوضه الصلاحيات والاختصاصات المخولة له بموجب القوانين النافذة.
35. ينتدب العدد اللازم من ضباط قوى الأمن الداخلي للقيام بأعمال التدريس ويتفرغون لهذا الواجب، ويحدد ارتباطهم بأوامر تصدر عن قياده قوى الأمن الداخلي.

المُلحق رقم (2): الخارطة التنظيمية لوزارة الداخلية السورية



الشكل رقم (1): يوضح هيكلية وزارة الداخلية السورية بمستوياتها الإدارية وأقسامها وأفرعها المختلفة.

قيادات الشرطة في المحافظات: وتتبع لوزارة الداخلية وتمثلها على مستوى المحافظة، وتتكون من:



الشكل رقم (2): يوضح هيكلية قيادة شرطة المحافظة بأقسامها ومديرياتها وأفرعها.



عمران
للدراستات الاستراتيجية
OMRAN
For Strategic Studies



مسار السياسة والعلاقات الدولية