

تموز (يوليو) 2014

نظرة عامة على واقع إصلاح قطاع الأمن في تونس بعد ثلاث سنوات من الانتقال الديمقراطي

هيكل بن محفوظ¹

تهدف هذه الورقة إلى الاشتباك مع قرار رئيس الجمهورية بإصدار قانون مجلس النواب المصري والذي صدر في الخامس من يونيو/حزيران ٢٠١٤، حيث تقوم الورقة بإيضاح أهم سمات القانون الجديد ولا سيما بالعروج بقدر من التفصيل على ما يتعلق بالنظام الانتخابي الجديد فيه في ظل الأوضاع السياسية والاستحقاقات الدستورية التي وفرها دستور ٢٠١٤ لبعض الفئات المجتمعية مثل المرأة والمسيحيين والشباب والعمال والفلاحين وذوي الإعاقة والمصريين في الخارج. ثم تنتقل الورقة إلى إيضاح أهم عيوب هذا النظام الجديد ولاسيما تحيزه للنظام الفردي مع تهميشه لنظام القائمة خاصة مع تقييد الأخيرة عن طريق القائمة المغلقة المطلقة والتي تفرغ معني القائمة من أي مضمون وتسحب منها أهم ميزاتها ألا وهي النسبية. تقوم الورقة بعد ذلك بتحليل أهم الآثار السلبية المتوقعة من هذا النظام على العمل الحزبي والبرلماني وكذلك على الثقافة السياسية المصرية، وأخيرا تقدم الورقة نظاما انتخابيا بديلا يحقق التوازن بين نظامي القائمة والفردي مع حفاظه على الاستحقاقات الدستورية التي وفرها دستور ٢٠١٤ لبعض الفئات المجتمعية، أملا أن تستخدم الأحزاب هذه الورقة لتقديم بديل وللضغط على صانع القرار من أجل تغيير هذا النظام الانتخابي الجديد الذي يشكل خطر داهم على مستقبل الحياة السياسية في مصر.

قامت الثورة في تونس مع وجود مؤسساتها خاصة الأمنية والعسكرية والقضائية، واستمرارها في القيام بدورها وفي فرض النظام العام والاستقرار وإنفاذ القانون. وكانت المؤسسات العسكرية والأمنية تعملان بكامل قواتهما ومعداتها لفرض النظام. ولعب الجيش دورا كبيرا في دعم الثورة وحماية أرواح المدنيين والممتلكات العامة والخاصة من خلال موقفه المحايد. وتميزت الثورة بكونها سلمية وبدون أجندة ولا حتى قيادة سياسية وانتهت خلال فترة قصيرة بتتحي السلطة الحاكمة من دون أي دخول في مواجهة عسكرية مع الشعب. في حين حصلت مواجهات عنيفة بين المحتجين وقوات الأمن الداخلي التي استعان

¹ أستاذ القانون في الجامعة التونسية - خبير في إصلاح المنظومة الأمنية.

بها النظام السابق لقمع المتظاهرين. ونتج عن ذلك عديد الضحايا والخسائر في مشهد بيّن قصور قوات الأمن في التعامل مع التحولات التي يشهدها المجتمع التونسي آنذاك. وكانت بذلك تونس أولى الدول العربية التي تدخل في مسار انتقال ديمقراطي، بدا في لحظاته الأولى سلساً لكنه سرعان ما تبين وأنه معقّد للغاية.

لم يحل الطابع السلمي للثورة دون حصول تفاعلات سلبية بين العوامل السياسية والأمنية. إذ في الوقت الذي كانت فيه اهتمامات الشارع منكبة على تأمين انتقال السلطة من أجهزة الحكم الديكتاتوري السابق إلى حكومة مؤقتة تأخذ على عاتقها تحقيق مطالب الثورة، وعلى رأسها إرساء منظومة حكم جديدة تقطع مع الماضي وتقوم على مبادئ الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان وتضمن الحرية والكرامة وتحقق العدالة الاجتماعية، حصل انفلات أمني كبير ناتج أساساً عن تراجع وتصعد الأجهزة الأمنية الداخلية (شرطة - حرس وطني - سجون وإصلاح). وشهدت تونس منذ الأيام الأولى من الثورة مظاهر عنف عديدة زاد في حدتها تصاعد وتيرة الاحتجاجات وما صاحبها من أعمال تخريب ونهب وتكسير وحرق للممتلكات العامة والخاصة، منها ما طال مراكز الأمن ومواقعها ومعداتنا.

في هذه الأثناء، قامت الثورة في ليبيا - بعد سقوط نظام الحكم في مصر - وتدفقت أفواج اللاجئين من المعابر الحدودية. ما ترتب عنه سهولة اختراق الحدود خاصة من قبل عناصر مقاتلة أو تلك التي تحمل أيديولوجيات مختلفة أو متشددة، والتي لعبت دوراً كبيراً في المس باستقرار الوضع بتونس وبدول الجوار بعد ذلك. كل ذلك شكّل ضغطاً كبيراً على المؤسستين العسكرية والأمنية خاصة مع تواصل المواجهات العسكرية على الأراضي الليبية وتسوّل بعض العناصر المقاتلة أو حتى القيام ببعض العمليات في الأراضي التونسية. وكان ذلك أكبر تحدٍّ أمني وعسكري تواجهه القوات التونسية منذ أحداث قفصة لسنة 1980.

في هذا الخضمّ، تحولت الأراضي التونسية إلى منطقة عبور وانطلاق لأنواع الجريمة كافة (تجارة سلاح - المخدرات - الهجرة غير الشرعية...). ونشطت المجموعات الإسلامية المتشددة وتسوّل عدد من عناصرها إلى الأراضي التونسية لتصبح منطقة انتداب وتدريب وعمليات لهذه المجموعات، في غياب السلطات الأمنية الرسمية أو ضعف أدائها أو حتى تراجعها.

على المستوى السياسي، تزامنت هذه الأحداث في ظل فرض حالة الطوارئ من جهة، وإنهاء العمل بدستور الأول من جوان / حزيران 1959 والمطالبة بتنظيم انتخابات لمجلس وطني تأسيسي يتولى وضع دستور جديد للبلاد، يقطع مع الحيف والظلم والفساد ويؤسس لنظام سياسي ديمقراطي تشاركي مدني، وتضمن فيه علوية القانون وحقوق الإنسان، من جهة أخرى. وفي هذا السياق المضطرب، شهدت المؤسسة الأمنية عدة تغييرات مسّت عدداً من قياداتها وهيكلها وجانب من مهامها، خلال فترة قبل انتخابات 23 أكتوبر 2011 أساساً، سيكون لها تأثيراً فيما بعد على توازنها واستعادة نسق عملها بما يسمح بانخراطها في مسار الإصلاحات التشريعية والهيكلية والوظيفية بما يؤسس لأمن يكون في خدمة المواطن - وليس النظام كما كان في السابق.

في ظل هذا الوضع السياسي والمؤسّساتي والأمني المتقلب والهش يصبح التساؤل حول قدرة الدولة على معالجة القضايا الأمنية، وبالخصوص على إصلاح المنظومة الأمنية، في محله. فالتحديات جمة والإرادة السياسية لم تتبلور بعد والرهنات كبيرة ومحاولات الإصلاح أو حتى التغيير - إن وجدت - لم ترق بعد

لمستوى إرساء منظومة أمنية تقطع مع الماضي وتؤسس لأمن في خدمة المواطن في ظل نظام ديمقراطي. فالأفق يبقى غير واضح والمسار متعثر.

التغييرات المؤثرة في استقرار المؤسسة الأمنية وعلى قابلية الإصلاح:

تمثلت هذه التغييرات في تلك الحاصلة خلال فترة قبل انتخابات 23 أكتوبر / تشرين الأول 2011 أساسا والتي سيكون لها تأثير مباشر في توازن المؤسسة الأمنية وإمكانية الشروع في عملية الإصلاح. ويمكن حصر أهم هذه التغييرات في العوامل التالية:

(1) عزل مجموعة من المسؤولين الأمنيين:

تم هذا الإجراء خارج أي سياق للعدالة الانتقالية وبمجرد قرار إداري. وقد أحدث إرباكا على مستوى عمل الهياكل الأمنية بإزاحة مجموعة من قياداتها العليا². وبصرف النظر عما إذا كانت هذه القيادات متورطة في أعمال قمع وفساد في ظل النظام السابق، فإن العزل لم يتقيد بالضوابط القانونية وبالضمانات القضائية التي أوجبتها القوانين الناظمة لقطاع الأمن. وبدا أثر قرار العزل واضحا على مستوى استعادة أعوان والهياكل الأمنية ثقة المواطن. إذ ساد التوتر والريبة هذه العلاقة، وساهم في الفراغ الأمني الحاصل إبان الثورة لاهتزاز مشروعية المؤسسة الأمنية من جهة، وخوفها من المتابعة القضائي من جهة أخرى. مما خلق حالة من العزوف عن العمل وخاصة في صفوف بعض الوحدات الأمنية التي كانت في المقدمة زمن قمع الاحتجاجات (قوات وحدات التدخل - جهاز الاستعلامات). هذا القرار المتسرع، وإن تفهمه البعض، فإنه خلف لدى البعض الآخر مرارة، قد تكون، في غياب أطر الرقابة وإعادة الإدماج، مدعاة للتشفي والانتقام والتصدي لمحاولات الإصلاح بحكم تنفّذ البعض داخل الأجهزة الأمنية

(2) حل جهاز أمن الدولة والقطع مع منطق البوليس السياسي:

في ذات السياق، أصدر وزير الداخلية آنذاك (فرحات الراحي) قرارا بحل جهاز أمن الدولة والقطع مع منطق البوليس السياسي³. وعلى الرغم من رمزية هذا القرار من الوجهة الحقوقية، لما ارتبط بجهاز أمن الدولة من ممارسات قمعية، ما جعل قرار الحلّ يلقي ترحابا لدى الأوساط الحقوقية التي كانت ضحية ممارسات أجهزة البوليس السياسي في ظل الحقب الفارطة من الديكتاتورية⁴، فإنه لم يشكل، لا على المستوى الهيكلي ولا حتى من الناحية الشكلية، خطوة على طريق الإصلاح داخل وزارة الداخلية. وبقيت مسألة حل جهاز أمن الدولة محل تجاذبات وانتقادات إلى اليوم باعتبار أن هذا القرار كان اعتباطيا بخلطه بين الجهاز وبين بعض من العاملين به ممن تورطوا في القمع والفساد⁵، ولعدم أخذه بعين الاعتبار

² شمل العزل مديري 11 جهازاً أمنياً هي «الإدارة العامة للأمن الوطني» و«الإدارة العامة للأمن العمومي» و«الإدارة العامة للمصالح المختصة» و«الإدارة العامة للمصالح الفنية» و«الإدارة العامة لوحدات التدخل» و«الإدارة العامة لأمن رئيس الدولة والشخصيات الرسمية» و«التفقدية العامة للأمن الوطني» و«الإدارة العامة للتكوين» و«إدارة المدرسة العليا لقوات الأمن الداخلي» و«تعاونية موظفي الأمن الوطني والسجون والإصلاح» و«الإدارة المركزية للعمليات». هذا وقد تواصلت عمليات العزل والإغفاءات على مراحل وتحت مختلف الحكومات المتعاقبة على السلطة.

³ كانت وزارة الداخلية قد أعلنت في بلاغ لها صادر يوم 7 مارس / آذار 2011 أنها قررت إلغاء إدارة أمن الدولة، و«القطع نهائيا مع كل ما من شأنه أن يندرج، بأي شكل من الأشكال، تحت منطق "البوليس السياسي" من حيث الهيكلة والمهام والممارسات.

⁴ يراجع في ذلك بعض المواقف التي نشرت بالصحافة التونسية على خلفية قرار حل البوليس السياسي: "قرار لا يقل أهمية عن تجميد التجمع والإعلان عن المجلس التأسيسي"، نشر في الصباح يوم 08 - 03 - 2011 (<http://www.turess.com/assabah/50537>)

⁵ سميرة الخياري كشو: "ما هو البوليس السياسي... وما هو عمله؟"، نشر في الشروق يوم 08 - 03 - 2011 (<http://www.turess.com/alchourouk/183686>)

خصوصية هذا الجهاز ودوره في منظومة الاستعلامات في تلك الفترة المفصلية. فمعظم الجرائم التي كان يكافحها هذا الجهاز كانت تتعلق بأمن الدولة (إرهاب - التيارات المتشددة والجهادية- جريمة منظمة- تجارة أسلحة ومخدرات ..) وكان حلّه قد خلق فراغا هيكليا وعملياتيا خاصة على مستوى قدرة التعامل مع أهم المخاطر المحدقة بأمن الدولة والتي تفاقمت خطورتها اعتبارا لهشاشة الوضع الأمني الداخلي (خاصة منظومة الحدود) واهتزاز الوضع الأمني والعسكري في الجوار.

وتبقى في تقديرنا مسألة حل جهاز أمن الدولة بُعيد الثورة أمراً يستدعي مزيداً من النظر والتدقيق بكل موضوعية وبعيدا عن كل المزايدات لأهميته التاريخية والسياسية ولعدم وضوح الصورة في هذا المجال. ومهما يكن من أمر، فإنه من المفيد التذكير كذلك أن هذا القرار جاء خارجاً عن السياق القانوني. حيث لم تصاحبه إجراءات تسمح بإعادة هيكلة وزارة الداخلية، خاصة على مستوى منظومة الاستعلامات، بشكل يطور من أساليب عملها ويضمن صيرورتها ونجاحتها ويعزز من رقابتها. بالإضافة إلى ذلك، فإن التراجع التدريجي في نتائج قرار الحل وبالخصوص في قرارات الإعفاءات واستغلال ذلك إما لإعادة إدماج عددا من الأعوان والإطارات الأمنية من المعزولين أو لتصحيح المسار المهني للبعض الآخر، قد أثر بشكل سلبي في توازن المؤسسة الأمنية من حيث وضوح التسلسل القيادي ونجاعته.

(3) نزع الاختصاصات الانتخابية لوزارة الداخلية وحصرها في أعمال التأمين⁶

شكل قرار إحداث هيئة عليا مستقلة للانتخابات تتولى الإشراف على مجمل مجريات العملية الانتخابية للانتخابات 2011، بدءاً بتسجيل الناخبين وحتى التصريح النهائي بالنتائج، أهم إجراء قانوني وسياسي عرفته البلاد على درب الانتقال الديمقراطي. وتعد مسألة تحييد وزارة الداخلية عن العملية الانتخابية شرطا أساسيا لتنظيم انتخابات حرة ونزيهة وديمقراطية وشفافة. وذلك على اعتبار إن هذه الانتخابات هي المدخل الرئيسي للعملية الديمقراطية برمتها ولمجمل الإصلاحات التي ستتبعها، بما فيها إصلاح القطاع الأمني. وعليه اقتضت علاقة وزارة الداخلية وكافة الأجهزة الأمنية والإدارية التابعة لها على القيام بأعمال التأمين فحسب بتنسيق مع الهيئة العليا للانتخابات وتحت إشرافها. وتمت العملية الانتخابية في ظروف آمنة وفي كنف القانون والحرية. ولعل هذا الإجراء على أهميته السياسية فهو هام من الناحية القانونية كذلك. لأنه من الإجراءات القليلة التي تمت على أساس نص قانوني واضح وصريح وفي إطار مسار دستوري واضح أقرته جميع أطراف المجتمع والتزمت به كل هيكل الدولة ومؤسساتها وعلى رأسها المؤسسة الأمنية.

(4) تكوين النقابات الأمنية والسماح لها بالعمل:

هذا يعد من إفرازات الثورة واستحقاقاتها والتي كان رجال الأمن من المنتفعين بها. فبعد الفراغ الأمني وتصدع العلاقة بين المواطن ورجل الأمن، خرج الأمنيون من صمت أغلق أفواههم على مدى عقود لسيطرت عليهم المادي والاجتماعي والمهني المتردي على الرأي العام، مطالبين بحقوقهم في العمل النقابي والدفاع عن مصالحهم باعتبارهم من أفراد الشعب ومن ضحايا الاستبداد بدورهم. وتشكلت أولى النقابات الأمنية خارج أي إطار قانوني ليتم الاعتراف بها في مرحلة لاحقة وتصبح بذلك هذه التنظيمات الناشئة طرفا

⁶ كانت وزارة الداخلية تمارس اختصاصات هامة في العملية الانتخابية وذلك بمقتضى أحكام الفصل 3 من أمر عدد 342 لسنة 1975 مؤرخ في 30 ماي / أيار 1975 يتعلق بضبط مشمولات وزارة الداخلية: "إن وزارة الداخلية مسؤولة على تنظيم وحسن إجراء العمليات الانتخابية وكذلك التصريح بنتائجها."

فاعلا في المشهد الأمني وحتى السياسي لاحقا. وهو ما أثر على علاقتها بالقيادة الأمنية عموما وبالسلطة السياسية خصوصا. واللافت للنظر إن التجربة النقابية على حداتها، عرفت تعددية غير مسبوقه أثرت على تعامل الهياكل النقابية فيما بينها وعلى تعاطيها مع القضايا المهنية والأمنية وفي علاقتها بالشأن السياسي عموما⁷.

أثر تشكيل النقابات الأمنية على العلاقات بين مختلف الفاعلين بحكم أن العمل النقابي لم يقتصر على الحقوق المهنية والاجتماعية وإنما اجتاحت، لأسباب متعددة، المجال السياسي. وأصبحت بعض النقابات الأمنية في تحد للسلطة السياسية ولبعض القيادات الأمنية أو حتى الأحزاب السياسية بعد تأزم الوضع الأمني وما شهدته البلاد من أعمال إرهابية واغتيالات سياسية واستهداف للمؤسسات الأمنية والعسكرية من قبل المجموعات المسلحة. ومع بروز مؤشرات أو حتى معلومات على تراخي القيادات السياسية والأمنية في التعامل بكل جدية مع خطر الإرهاب. أو حتى إمكانية تواجد "أمن موازي" يعمل لصالح أطراف خارجة عن المؤسسة تسعى إلى ضربها وفك وحدتها وذلك قصد ضرب المسار الديمقراطي بتونس برمته.

هذا جعل من النقابات الأمنية عنصرا فاعلا في الحياة السياسية، وحتى في بعض الخيارات السياسية، كأن تمسكت بوزير الداخلية أثناء عملية تغيير الحكومة وذلك بإصدار بيانات في هذا الشأن من منطلق المحافظة على استقرار المؤسسة الأمنية ودعمها والضغط على الأطراف الفاعلة (الأحزاب السياسية - الحوار الوطني - رئيس الحكومة المكلف) في هذا الاتجاه. أو المناداة بتحييد وزارة الداخلية والنأي بالعمل الأمني عن كل التجاذبات السياسية والدعوى إلى الالتفاف حول المؤسسات الأمنية والعسكرية في مجهوداتها لمقاومة الإرهاب والذود عن حرمة الوطن. وكان ذلك بتحركات مختلفة وحضور إعلامي مكثف تتوجه عبره مباشرة للمواطن. وهو ما خلق دائرة تواصل من نوع جديد بين الأمنيين والمواطنين لم تكن موجودة في السابق. وأصبح المواطن وسط نوع من السجال بين الحكومة والنقابات الأمنية يبحث عن حقيقة ما يحدث في البلاد.

هذا الحراك النقابي يستدعي في اعتقادنا دراسة معمقة للعلاقات التي تشكلت بين مختلف الأطراف الفاعلة في القطاع الأمني من جهة وبينها وبين المجتمع والمواطن من جهة أخرى. ولعل المصادقة على الدستور الجديد وتحقيق الاستقرار الدستوري من خلال تكليف حكومة "تكنوقراط" والتوجه نحو انتخابات تسمح لتونس بالخروج نهائيا من المرحلة الانتقالية نحو مؤسسات دائمة هو العنصر الذي سيحدد مكانة ودور النقابات الأمنية، بترشيد عملها وإعادة موقعها في علاقتها بالمشهد السياسي والأمني بما يضمن أكثر حافية في عملها.

آفاق وتحديات إصلاح قطاع الأمن في تونس:

برصد الفترة الزمنية منذ قيام ثورة 14 جانفي / كانون الثاني 2011 إلى نهاية شهر مارس / آذار 2014، يمكن ملاحظة عددا من التطورات المحدودة في قطاع الأمن التونسي. إذ لم تشمل هذه التطورات سوى بعض مكوناته أو أحيانا جزءا من عناصره وهياكله (وزارة الداخلية - القضاء العسكري

⁷ بسمه المملوي: "تجربة نقابات الأمن نادرة عالميا: أمنيون في تونس يرفضون أصواتا تطالب بحل نقاباتهم ويتمسكون بحقهم النقابي"، افريكان مانجر (باللغة العربية)، 7 مارس 2014، (http://www.africanmanager.com/site_ar/detail_article.php?art_id=26455)

- الضمانات المهنية لأعوان الأمن الداخلي). وهذه التغييرات غالبا ما أملت لها الظروف والضغوطات الأمنية والسياسية التي تمر بها البلاد بشكل عام والمؤسسة الأمنية بشكل خاص.

والملاحظ أن بعض التغييرات القانونية والهيكلية والقيادية التي طرأت على القطاع الأمني حدثت في سياق سياسي ومؤسسي مضطرب ومتقلب. إذ تعاقبت على سدة الحكم منذ سقوط النظام السابق ستة حكومات انتقالية من بينها ثلاث بعد انتخابات 23 أكتوبر / تشرين الأول 2011. توزعت خلالها السلطة التشريعية بين السلطة التنفيذية والحكومة أساسا لمدة تقارب السنة وبين المجلس الوطني التأسيسي الذي سيطرت عليه الأكثرية الإسلامية وحلفائها ممن شكلوا "الترويكا" الحاكمة على مدى السنتين. وانتهت هذه الفترة بالمصادقة على الدستور في 27 جانفي / كانون الثاني 2014، بعد أزمة سياسية حادة كادت أن تؤدي بالبلاد إلى الانزلاق في منعرج خطير لولا التوافق حول إنهاء المرحلة الانتقالية في إطار الحوار الوطني.

(1) التغييرات الحاصلة على رأس المؤسسة الأمنية:

في هذا السياق حدثت تغييرات متعددة على رأس المؤسسة الأمنية وخاصة منها وزارة الداخلية، إذ تعاقب على رأسها خمسة وزراء، دون احتساب الوزراء المعتمدين وكتاب الدولة. وهذا يستدعي بدوره إبداء الملاحظات التالية:

- أن هذه التغييرات تمت تحت الضغط لغاية تحييد وزارة الداخلية ووزارات السيادة عموما وبطلب من المعارضة الديمقراطية بعد تولي حزب النهضة حقيبة وزارة الداخلية، وقد ذهبت النقابات المهنية في نفس السياق.
- إن حقيبة "الإصلاح" المُحدثة لدى وزير الداخلية قد تم التخلي عنها بعد تشكيل حكومة الكفاءات المستقلة الأخيرة.
- إن التغييرات لم تقتصر على رأس وزارة الداخلية بل شملت أساسا القيادات الأمنية المركزية داخل وزارة الداخلية وذلك من خلال إعفاء وتعيين مدراء عموم جدد على رأس أهم الأجهزة الأمنية ونذكر منها بالخصوص: الإدارة العامة للأمن الوطني وإدارة الأمن العمومي والإدارة العامة للمصالح المختصة وإدارة العامة للحرس الوطني وإدارة وحدات التدخل والإدارة العامة للتكوين والإدارة العامة للمصالح المشتركة وإدارة مكافحة الإرهاب. وغالبا ما تمت هذه التغييرات على اثر أزمات أمنية وإخفاقات نُسبت للقيادات الأمنية، ومنها ما كان على إثر تغيير وزير الداخلية.

وعلى صعيد آخر، عرفت المؤسسة العسكرية، من جهتها في صيف 2013، تغييرات هامة على مستوى قيادتها الأولى (أركان جيوش البر والبحر والجو- التقديية العامة لقوات المسلحة - الأمن العسكرية). وجاء ذلك على إثر قرار رئيس أركان الجيوش الثلاث الفريق أول رشيد عمار مغادرة الخدمة العسكرية بحكم الحد العمري. وقد تمت هذه التغييرات في سياق سياسي وأمني لا يقل اضطرابا عن السياق الذي حدثت فيه التغييرات الحاصلة على مستوى باقي مكونات القطاع الأمني وبالتحديد وزارة الداخلية ومختلف الأجهزة التابعة لها.

في المقابل، فإن التغييرات التي مست قطاع الأمن التونسي في خلال الفترة المنقضية على مستوى السياسات والتشريعات كانت ضئيلة. واقتصرت أساسا على بعض الجوانب المهنية. بينما كان من المنتظر إن تبادر السلطة التشريعية التي يمارسها المجلس الوطني التأسيسي على إدخال تعديلات وتطويرات في هيكلية وزارة الداخلية والأجهزة الأمنية وإعادة تحديد مهامها ودورها في المجتمع وضبط نظامها القانوني بما يتوافق ومقتضيات الرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن.

ورغم المناداة بإصلاح المنظومة الأمنية ومطالبة تنظيمات المجتمع المدني والنقابات الأمنية والأحزاب السياسية وأهل الخبرة والاختصاص بإصلاحات تشريعية هيكلية عاجلة، إلا إن المشرع لم يكن قادرا على التدخل بسرعة في هذا المجال. وتبقى المصادقة على الدستور والتنصيب ضمنه على بعض الأحكام التي تتعلق بالأمن والدفاع، وخاصة التنصيب على الحياد التام للمؤسستين الأمنية والعسكرية وتضمين الأمن الجمهوري، من أبرز ما تحقق على المستوى القانوني على مدى السنوات الثلاث الماضية. وحتى هذه الأحكام، فإنه من الصعب اعتبارها نصوصا تشريعية تؤسس فعلا للشروع في عملية الإصلاح وقيادتها، لأنها لم تبين تصورا جديدا لقطاع الأمن يكون منطلقا لتغييرات تشريعية وهيكلية تقطع مع ممارسات الماضي وتمهد لأمن في خدمة المواطن يعمل في إطار القانون ويخضع للرقابة المدنية ويكون خاصة مسؤولا عن أعماله لدى مؤسسات الدولة والمجتمع بأسره. لذلك تبقى انتظارات الشعب قائمة لتطوير قطاع الأمن من خلال وضع سياسية تشريعية تنهض بالقطاع وتؤسس لبناء أمن ديمقراطي.

أما على مستوى السياسات الأمنية، فإنه من الصعب الحديث عن وجود تغييرات واضحة في هذا المجال. فالإصلاحات تقطع عمليات "الإصلاح" وتجزئها، فإن الهاجس كان المحافظة على توازن المؤسسة الأمنية وتماسكها أكثر منه إدخال تغييرات جوهرية عليها، كوضع استراتيجيات عمل وإدارة جديدة أو بلورة الاختيارات الأمنية الأساسية التي من المفروض أن نبني عليها عقيدة أمنية جديدة (أمن في خدمة المواطن - أمن جمهوري). وليس من الغريب أن يؤدي هاجس المحافظة على تماسك المؤسسة الأمنية وفي غياب عملية إصلاح القطاع أو تعطيلها إلى إعادة إنتاج المنظومة الأمنية القديمة من خلال الاكتفاء بتغييرات على مستوى القيادات. الأمر الذي قد تكون الغاية منه، في غياب عناصر الكفاءة والقدرة والحيادية، ضمان ولاء المؤسسة الأمنية من دون أي تغيير في السياسات. وهذا المعطى السياسي هو الذي ولد الأزمة بين الحكومة المتخيلة والجهاز الأمني. وهو نفس العامل الذي تستغله بعض القوى للتصدي لعملية الإصلاح من الداخل وإرباك المؤسسة الأمنية ذاتها. وهذا النوع من التفاعل السلبي هو الذي ساد خلال السنتين الماضيتين⁸.

وتبقى السياسات الأمنية المعتمدة في مواجهة الإرهاب أو الجريمة المنظمة أو التطرف الديني وغيرها من المخاطر والتهديدات غير واضحة الملامح بعد. وكل ما شاهدناه هو إجراءات عملية لمقاومة مختلف أشكال الجريمة والإخلال بالأمن العام. تختلف في جديتها ونجاحاتها باختلاف الظروف والرهانات السياسية والأمنية الظرفية (مسار تأسيسي - إرهاب - تهريب الأسلحة والمخدرات، إلخ)، مع غياب الإستراتيجية وعدم وضوح الرؤية وضعف القدرة على قيادة عملية الإصلاح.

(2) غياب تهيئة الإطار السياسي الملانم لدفع مسار الإصلاح:

⁸ لمزيد فهم ظاهرة التصدي للإصلاحات، يراجع حوارنا:

« Ask a professional: security and democracy in Tunisia », Haykel Ben Mahfoudh and Fabio Merone, 20 March 2014, URL: <http://www.opendemocracy.net/arab-awakening/haykel-ben-mahfoudh-fabio-merone/ask-professional-security-and-democracy-in-tunisia>

كان للتحولات السياسية التي شهدتها البلاد تأثيراً مباشراً على القطاع الأمني بشكل عام وعلى الوضع الأمني بشكل خاص. ويمكن أن نحدد هذه التأثيرات على ثلاث مستويات:

i. تردّي الوضع الأمني:

لم تكن الأوضاع الأمنية مستقرة منذ الثورة. فما سمي "بالانفلات الأمني" يعكس وضعاً أمنياً هشاً، غلب عليه انعدام الاستقرار وتصاعد مختلف أشكال العنف والجريمة والإفلات من العقاب وبرز تيارات جهادية تلجأ للعنف ضد الدولة والمجتمع. بالإضافة إلى ضعف مؤسسات الدولة – وفي مقدمتها المؤسسات الأمنية – في مواجهة هذه التهديدات.

فالانتفاضة التونسية والحرب الليبية دفعت إلى إعادة تنظيم شبكات ومسالك التهريب. وأضعفت سيطرة الدولة مما مهد الطريق لأنماط أكثر خطورة بكثير من تهريب السلع والبضائع. حيث أصبحت المخدرات إضافة إلى كميات صغيرة نسبياً (حتى الآن) من الأسلحة والمتفجرات تدخل البلاد وبشكل منتظم عبر الشريط الحدودي مع ليبيا والجزائر كذلك. وأضحى ذلك مصدر مخاوف أمنية شديدة، خاصة أمام ضعف قدرات السلطات الحدودية على التصدي لتنامي ظاهرة التهريب⁹.

في نفس السياق، فالفراغ الأمني الذي أعقب انتفاضة 2010-2011 والفوضى التي نجمت عن الثورة في ليبيا جعلتا النسيج الحدودي التونسي يهترئ وأصبحت الحدود سهلة الاختراق، لا من قبل المجموعات الإجرامية فقط، ولكن أيضاً وخصوصاً من الجماعات المسلحة، وباتت المناطق الحدودية بؤرة للجهاد والتهريب¹⁰. وأصبحت هذه المجموعات تستغل هشاشة المناطق الداخلية من جهة أولى وتفاقم الأزمة السياسية بالبلاد من جهة ثانية وعدم اتخاذ الإجراءات الأمنية والاقتصادية والاجتماعية الضرورية للحد من قابلية اختراق حدود البلاد من جهة ثالثة. وبمرور الوقت، ظهرت مجموعات تجمع بين الجهاد والجريمة المنظمة داخل شبكات التهريب العاملة على الحدود. وقد امتد امتزاج الأنشطة الإجرامية بالجماعات الجهادية المتطرفة إلى ضواحي المدن الكبرى وفي القرى النائية الفقيرة في إطار مجموعات انخرطت في أعمال إرهابية استهدفت القيادات السياسية والمؤسستين الأمنية والعسكرية، غايتها في ذلك إفسال المسار الديمقراطي بتونس وضرب مؤسسات الدولة واستقرارها.

ولم تكن الإجراءات الأمنية المتخذة (منطقة عازلة¹¹ – منطقة عمليات عسكرية¹²) كفيلة لمعالجة مشاكل الحدود وتسريب الأسلحة إلى الأراضي التونسية من قبل المهربين والخلايا الجهادية. لأن العائق لم يكن مشكلة القدرات العملياتية ولا قلة الإمكانيات للسيطرة على الحدود من الناحية التقنية، بقدر ما هو تضاعف رغبة الدولة وبعض القيادات الميدانية في حماية سلامة أراضي البلاد والتسامح إزاء أنشطة التهريب وإلى تحركات الجماعات المتطرفة والمقاتلين الجهاديين. فضعف الحكومات المتعاقبة في التعاطي بكل جدية مع هذه العوامل وخاصة منها الإرهاب¹³، مع تسييس المخاطر التي تمر بها البلاد وغياب التوافق السياسي بين مختلف الأطراف، وقلة المعلومات الاستخباراتية لتصدع الجهاز الأمني الاستخباراتي وإمكانية

⁹ KARTAS (M.), *On the Edge? Trafficking and Insecurity at the Tunisian – Libyan Border*, A Working Paper of the Small Arms Survey / Security Assessment in North Africa Project, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, December 2013.

¹⁰ مجموعة الأزمات الدولية (ICG): تونس الحدودية: جهاد وتهريب – تقرير الشرق الأوسط/شمال إفريقيا رقم 148 | 28 نوفمبر/تشرين الثاني 2013 – ترجمة من الفرنسية.

¹¹ يراجع في ذلك قرار جمهوري عدد 121 لسنة 2011 مؤرخ في 12 أوت 2011 يتعلق بإعلان منطقة حدودية عازلة.

¹² يراجع في ذلك قرار جمهوري عدد 122 لسنة 2011 مؤرخ في 12 أكتوبر 2011 يتعلق بإعلان منطقة عمليات عسكرية.

¹³ تبقى مسألة التردد والتأخر في تصنيف تنظيم أنصار الشريعة كتنظيم إرهابي خير دليل على سوء تقدير خطر الإرهاب في تونس و ضعف التعاطي معه من الناحيتين السياسية والأمنية.

اختراقه من قبل بعض الأطراف، كل هذه العوامل استنزفت جهود الجهاز الأمني وحالت دون التركيز على مسائل الإصلاحات الهيكلية والتشريعية والمؤسسية لقطاع الأمن في تونس. وقد تتفاقم الأزمة في ظل غياب استراتيجية واضحة وناجحة لمعالجة القضايا الأمنية الراهنة والمستقبلية (الحدود – الجريمة المنظمة – الإرهاب – الهجرة غير الشرعية – الأمن العام).

وفي ظل المناخ المحلي والإقليمي المتقلب والمخاطر التي تشكلها عودة المقاتلين التونسيين من سوريا من جهة، وضغط تواجد الليبيين على التراب التونسي على أجهزة الدولة واقتصادها من جهة أخرى¹⁴، لا تخلو مسألة إصلاح قطاع الأمن من التسييس أمام غياب حد أدنى من الإجماع بين القوى السياسية حول مستقبل البلاد. ورغم ما حققته البلاد من تجاوز للأزمة السياسية بعد المصادقة على الدستور في 27 جانفي / كانون الثاني 2014 وتشكيل حكومة كفاءات مستقلة حازت على دعم سياسي من قبل معظم الفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين في البلاد، فإن مسألة إصلاح قطاع الأمن ستبقى رهينة توفر المناخ السياسي الملائم والقدرة على وضع إستراتيجية وطنية متكاملة تحصل على وفاق واسع بين مختلف الأطراف الفاعلة (حكومة – أحزاب - مجتمع مدني – مؤسسة أمنية) وبعيدا عن كل الضغوطات الأمنية والتجاذبات السياسية.

II. ضعف أو غياب القدرة على قيادة عملية الإصلاح:

تحتاج عملية إصلاح المنظومة الأمنية إلى إرادة سياسية واضحة وقدرة على قيادة عملية الإصلاح. غير أنه يبدو من السياق السياسي والأمني الذي أحاط بالتغييرات الحاصلة بتونس منذ شهر جانفي / كانون الثاني 2011 وحتى بعد انتخابات 23 أكتوبر / تشرين الأول 2011 أن قدرة الحكومة ما زالت محدودة لمعالجة الملف الأمني بمختلف مكوناته السياسية والقانونية والعسكرية والاجتماعية والاقتصادية. ويعزى هذا القصور إلى أسباب عدة، أهمها:

- عدم وضع إطار سياسي وقانوني وإجرائي واضح وعملي على مستوى الحكومة وكذلك على مستوى السلطة التشريعية (لجنة وطنية أو لجان قطاعية للتخطيط والإصلاح) بشكل يضمن الالتزام بإصلاح المؤسسة الأمنية وقيادته من جهة، والسهر على ديمومة مسار الإصلاح، وكذلك تقييمه ومراجعته كلما اقتضت الضرورة ذلك من جهة أخرى. ولعل خير دليل على ذلك هو تقطع عملية الإصلاح من خلال التخلي عن بعض البرامج والمشاريع – لأسباب سياسية أو حتى عملية – وخاصة منها كتابة الدولة لدى وزارة الداخلية المكلفة بالإصلاح وضعف الصلاحيات الممنوحة لها.
- عدم تحقيق الدعم السياسي لعملية الإصلاح من خلال إشراك واسع لكل الأطراف الفاعلة (حكومة – برلمان – مؤسسة أمنية – أحزاب – نقابات أمنية – مجتمع مدني – إعلام) بما يضمن مشروعية عملية الإصلاح وتبنيها من قبل كل الأطراف ويحول دون التصدي لها.
- غياب إستراتيجية شاملة لإصلاح قطاع الأمن من قبل مختلف الحكومات المتعاقبة وكذلك النخبة السياسية، وعدم صياغة خطة عمل وتنفيذ لهذا الغرض. ويعزى هذا بالأساس إلى عدم استخلاص

¹⁴ تشير الأرقام المتداولة في الإعلام وبعض الأوساط المطلعة (في غياب الإحصائيات الرسمية) إلى تواجد أكثر من مليون نصف مواطن ليبي مقيم بالبلاد التونسية.

الدروس من الأزمات الأمنية التي مرت بها البلاد وإلى التعامل مع مسألة الإصلاح بشكل تنقصه الكفاءة والخبرة والمنهجية.

• عدم تحديد أولويات الإصلاح ومجالاته والأهداف الإستراتيجية من ذلك، والتأخر في إرساء ثقافة تغيير جديدة داخل المؤسسة الأمنية بما يقطع مع ممارسات الماضي ويقضي على المحسوبية داخل المؤسسة.

• الاقتصار على إجراءات عاجلة لصالح أعوان الأمن أو الجيش وتحت الضغط وخارج سياق الإصلاحات الضرورية وعدم الشروع في الإصلاحات الهيكلية كمرجعة المهام أو إعادة هيكلة بعض الوزارات وعلى رأسها وزارة الداخلية.

• التأخر في إدخال التعديلات الضرورية على القوانين النازمة لقطاع الأمن بما يضمن جودة الخدمة الأمنية والتزامها بمقتضيات الشفافية والمسؤولية واحترام حقوق الإنسان والتقييد بالقانون. والاقتصار في هذا الإطار على مراجعات جزئية لبعض النصوص القانونية وتعطل بعض مشاريع القوانين التي من شأنها أن تدعم السلوك الديمقراطي داخل المؤسسة الأمنية وتضفي النجاعة على عملها (مشروع قانون مكافحة الإرهاب).

• التركيز على الجوانب الفنية في إطار إصلاح المؤسسة الأمنية (تعزيز الإمكانيات والقدرات) لغاية إضفاء النجاعة خاصة فيما يتعلق بمقاومة الإرهاب وحماية الحدود؛ وفي المقابل غياب آليات الرقابة واحترام حقوق الإنسان وهو ما يضعف دعم المجتمع للإجراءات الفنية لغيب الشفافية. وتعتبر هذه المسألة في غاية من الأهمية خاصة في علاقة بالدعم الدولي الذي يمكن أن توفره العديد من الدول والمنظمات الدولية المتخصصة والتي تبحث على خلق التوازنات بين الدعم السياسي لعملية الإصلاح وبين المساعدة الفنية التي يمكن أن توفرها للدولة التونسية (تجهيزات - تكوين - تعاون ميداني وعملياتي)، كل ذلك في إطار الشفافية واحترام حقوق الإنسان.

• غياب التنسيق بين مختلف الفاعلين في مجال الإصلاح (وزارة داخلية - وزارة عدل - وزارة دفاع - قوات أمن وجيش - نقابات أمنية - مجتمع مدني) وكذلك بين برامج الإصلاح التي هي بصدد الوضع أو التنفيذ.

كل هذه العوامل تجعل من برامج الإصلاح التي تضعها الحكومة ظرفية وغير قادرة على تحقيق التغيير المطلوب على مستوى المنظومة الأمنية. هذا لا يعني أن كل ما وقع إنجازه إلى حد الآن من برامج وإجراءات غير صالح بالمرّة. إذ نسجل بعض البرامج الإيجابية في هذا السياق، كالمصادقة على دليل إجرائي لحقوق الإنسان موجه لقوات الأمن الداخلي¹⁵ أو العمل على مراجعة القوانين النازمة لمراكز الإيقاف والاحتفاظ وتقديم مشروع في الغرض لمكافحة أساليب سوء المعاملة أثناء فترات الاحتفاظ وذلك

¹⁵ معايير حقوق الإنسان لقوات الأمن الداخلي في تونس - كتاب جيب - وزارة الداخلية (الجمهورية التونسية) بدعم مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان في تونس ، 27 جانفي / كانون الثاني 2014.

بالتعاون مع منظمة الصليب الأحمر الدولي. ويأتي هذا المشروع الأخير في إطار التزام تونس بمناهضة التعذيب وإحداث آلية وطنية للوقاية من التعذيب¹⁶.

لكن رغم كل هذه الجهود التي تبذلها مؤسسات الدولة في الالتزام بمنظومة حقوق الإنسان من قبل قوات الأمن، فإن الإشكالية تبقى قائمة في إيجاد التوازن الحقيقي بين الدعم السياسي لبرامج الإصلاح ومقتضياته (القانونية والمؤسسية والمهنية) من جهة، وبين كلفة الإصلاح الباهظة والقدرة الفنية والعملية على تحقيق كل التغييرات المرجوة. فالتغييرات بطيئة والتحديات القائمة عديدة وانتظارات المواطنين كبيرة؛ كل هذا يجعل من نسق الإصلاحات بطئ ومضطرب ودون المأمول. وتجدر الإشارة هنا إلى أن مسؤولية الإصلاح ولئن كانت على كاهل الحكومة والمؤسسة الأمنية بشكل رئيسي، إلا أن دور المجتمع المدني والأحزاب السياسية وحتى النقابات الأمنية يبقى دون المأمول. فاللافت للنظر هو أن هذه الأطراف الفاعلة في المنظومة الأمنية لم ترق بمستوى مقترحاتها إلى إحداث التغييرات الهيكلية أو القانونية المطلوبة أو حتى وضع تصور شامل للإصلاح، كإصلاح منظومة الاستعلامات أو بعث آليات لرقابة أداء المؤسسة الأمنية والتثبيت من مدى التزامها بالقانون وباحترام حقوق الإنسان. ويعزى هذا أساسا إلى افتقار هذه التنظيمات للتخصص والتجربة في مسائل الإصلاح والحوكمة الرشيدة لقطاع الأمن وإلى تركيز معظمها على القضايا الأمنية الراهنة من إرهاب وتهريب وأمن شامل¹⁷، أو لتمسك البعض الآخر بتحقيق مطالب مهنية بحتة كالترقيات وتصحيح المسار المهني لأعوان الأمن الداخلي¹⁸. ولم تطرح معظم هذه التنظيمات مداخل ومقترحات أساسية وعملية لإصلاح قطاع الأمن. هذا فضلا على تسييس المسألة وانعدام الفهم الحقيقي لمقتضيات الإصلاح ولأبعاده المختلفة.

كل هذه العوامل تطرح رهانا جديا على مستوى آفاق إصلاح المنظومة الأمنية والقدرة على إرساء مقومات الحوكمة الرشيدة والرقابة الديمقراطية لقطاع الأمن في تونس.

نقاط الدخول إلى إصلاح قطاع الأمن - الإطار الدستوري:

من الثابت أن الوضع السياسي والأمني وانعدام التوافق السياسي والقدرة - الرغبة على تطوير المؤسسة الأمنية في تونس قد شكل عائقا كبيرا أمام الشروع الجدي في عملية إصلاح قطاع الأمن. لكن مع الاقتناع بأن المسألة معقدة وتتطلب كثيرا من الوقت، فإن ذلك لا يعفي من واجب تحديد القواعد والمعايير الواجب اعتمادها بشأن إصلاح قطاع الأمن. ومن هذا المنطلق يشكل الإطار الدستوري الجديد (دستور 27 جانفي / كانون الثاني 2014) المدخل الرئيسي لعملية الإصلاح - على الأقل من الناحية القانونية والمؤسسية - أساس بناء أمن ديمقراطي، والذي يبقى من أهم تحدياته المرور من وضع المعايير إلى الالتزام بها على أرض الواقع.

¹⁶ قانون أساسي عدد 43 لسنة 2013 مؤرخ في 21 أكتوبر / تشرين الأول 2013 يتعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 85 الصادر في 25 أكتوبر / تشرين الأول 2013.

¹⁷ معظم الجمعيات الناشطة في فضاء إصلاح المنظومة الأمنية والتي وقع إحداثها خلال السنوات الثلاث الأخيرة تعنى أساسا بالدراسات الاستراتيجية والأمنية والعسكرية وبسياسات الأمن الشامل. في المقابل تبقى المنظمات التي تعنى بالإصلاحات الهيكلية أو المؤسسية والقانونية نادرة وضعيفة النشاط. هذا فضلا على أن معظم الأنشطة المسجلة تكون غالب الأحيان في شكل ندوات ولقاءات وورشات عمل، مع غياب التوثيق والنشر والمتابعة؛ باستثناء ربما البعض منها (جمعية "مخبر الديمقراطية" - جمعية "إصلاح").

¹⁸ مسألة الترقيات وتصحيح المسار المهني الذي تسعى لتحقيقه النقابات الأمنية تطرح عدة إشكاليات على مستوى التوازن الهيكلي داخل المؤسسة الأمنية بين مختلف الدرجات والرتب، لأنها من شأنها أن تحدث تضخما إداريا على مستوى الهرم القيادي. هذا بالإضافة إلى كلفة هذه الترقيات والضغط الذي ستمارسه على ميزانية الدولة ومسألة استحقاق تلك الترقيات لا من وجهة نظر قانونية ولكن من وجهة نظر الكفاءة المهنية.

إن الحديث عن مؤسسة أمنية ديمقراطية تقتضيه طبيعة المرحلة ذاتها. إذ هي مرحلة تأسيس للديمقراطية في ظل نظام جمهوري تشاركي، تركز فيه علوية السلطات المدنية المنتخبة ديمقراطياً، ويقوم على سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان وحرياته، وتكون فيه الحوكمة الرشيدة من مرتكزات الدولة ودعائم المجتمع، حيث يتمتع فيه الجميع بالأمن والحرية والعدالة والكرامة¹⁹. وعلى الرغم من أن البنية الدستورية والقانونية ليست هي الأساس الوحيد لهذه المبادئ، إلا أنها تبقى العمود الحامل والمدخل الأساسي للرقابة الديمقراطية على الأمن والدفاع. لذلك فإن مسألة "دسترة" أو بالأحرى تضمين المؤسسة الأمنية بالدستور هي المدخل الرئيسي للتغييرات الجوهرية التي تطالب بها الأحزاب سياسية ومنظمات المجتمع المدني وحتى قوات الأمن والدفاع. والملفت للنظر أن هذه المسألة أخذت بعداً سياسياً من خلال المطالبة "بأمن جمهوري" من قبل هذه الأطراف الفاعلة في المجتمع.

من هذا المنطلق نظرنا إلى نص الدستور وإلى جملة المبادئ والأحكام التي أتى بها لإرساء منظومة أمنية ديمقراطية تقطع مع المحسوبية والحيث والقمع وممارسات الماضي، وتؤسس لأمن يكون في خدمة المواطن. ورغم ما تضمنه نص الدستور من مضامين متصلة بدولة القانون وحقوق الإنسان والشفافية والمساءلة والالتزام بمبادئ الديمقراطية. إلا أنها لم ترق للمستوى المطلوب في علاقتها بقطاع الأمن. بما يبعث على الاعتقاد أن واضعي الدستور لم يستوعبوا بعد مبادئ الأمن الديمقراطي أو كما دأب على تسميته البعض الأمن الجمهوري.

ويمكن من خلال استعراض بعض الأحكام أن نبين محدودية ترسيخ قواعد ومعايير الرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن في الدستور.

فعلى مستوى المفاهيم والتصورات، لم يحقق الدستور ضمان حق المواطن في الأمن كحق أساسي. ويبقى هذا الحق متصلًا أساساً بضمان الحرمة الجسدية للأفراد. وما يثير الانتباه هو أن باب الحقوق والحريات هو من أكثر الأبواب تقدماً بالدستور من خلال الضمانات الأساسية التي كرسها لممارسة الحقوق، كالحق في النفاذ للمعلومة أو ضمانات المحاكمة العادلة. لكن مع ذلك لاحظنا أن المقاربة المعتمدة في العلاقة بقطاع الأمن هي مقاربة وظيفية وليست مبنية على توفير الضمانات الأساسية لاحترام حقوق الفرد وحرياته من قبل قوات الأمن والدفاع. ويتعزز هذا الاعتقاد بالنظر إلى الفصول المتعلقة بالأمن والدفاع (ونقصد بذلك أساساً الفصول 18 و19 و20 من الدستور) والتي اقتصر على التنصيص على احتكار الدولة إنشاء قوات الأمن والدفاع وعلى تحديد مهام كل من المؤسسة العسكرية وقوات الأمن الداخلي؛ وهذا ليس ضرورة بشأن الدستور.

في المقابل تبقى مسائل مركزية أخرى تتعلق بتنظيم العلاقة بين رئيس الدولة والحكومة والبرلمان، ومختلف القوات المسلحة، وتوزيع الصلاحيات والقيادة والتبعية والمراقبة، ووضع آليات الإشراف والرقابة على هذه الأجهزة خاصة من قبل البرلمان شبه غائبة، وهو ما يعمق التساؤل والحذر. وغياب هذه الآليات مقابل إدراج المؤسسات الأمنية والعسكرية صلب الدستور وإفرادها بوظائف بصفتها تلك يؤول قانونياً وفعالياً إلى جعل هذه المؤسسات سلطات ذات مكانة دستورية قائمة بذاتها، لها من الصلاحيات ما يخولها فك الارتباط عن مؤسسات الدولة والتصرف بشكل مباشر. وهو ما لا تقبله مقتضيات الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة.

¹⁹ مجمل هذه المبادئ وقع تضمينها بديباجة دستور 27 جانفي / كانون الثاني 2014.

إذ من المفترض أن يضع الدستور إطاراً قانونياً ومؤسسياً للعلاقات المدنية – العسكرية. وأن يكرس صراحة وبدون أي لبس مبدأ احترام سيادة السلطات المدنية من قبل السلطات العسكرية ومبدأ احتكار الدولة لوسائل الإكراه وللقوة الشرعية، بشكل يقطع الطريق أمام منافسة سلطة الدولة من قبل تنظيمات سياسية أو جهادية أو أمنية موازية – خارجة عن القانون.

إن هذه المسألة دقيقة وحساسة وكان يقتضي من الدستور أن يقنن وينظم بكل دقة العلاقات القائمة بين أجهزة الأمن والسلطات المدنية بالدولة، وفي مقدمتها السلطة التنفيذية بهدف ضمان مشروعية العمل الأمني وخضوعه للقانون. لأن ما قام عليه وضده الشعب التونسي هو أصلاً تلك الممارسات والقوانين التي استطاعت تطوير المؤسسة الأمنية كأداة استعملها النظام السابق لتقويض الحريات وضمأن بقائه على رأس السلطة واستغلال نفوذه للمحافظة على مصالحه السياسية والاقتصادية بالقمع والفساد والرشوة. وكان على الدستور حينئذ أن يضع آليات الوقاية والتصدي لمخاطر استعمل الجهاز الأمني خارج السياق الديمقراطي. علماً وأن هذا الخطر يتفاقم في ظل الأنظمة التي فيها شبه إفلات من الرقابة والمسائلة، إما غياب آليات الرقابة (الرقابة البرلمانية) أو لضعفها (رقابة القضاء ووسائل الإعلام والمجتمع المدني).

هذا يقودنا إلى مسألة ثانية على غاية من الأهمية على علاقة بالرقابة البرلمانية على قطاع الأمن كإحدى ركائز إصلاح قطاع الأمن والحوكمة الرشيدة. فقد استقر اختيار واضعي الدستور على آليات الرقابة البرلمانية التقليدية (سن القوانين – المسائلة والاستجواب – لجان التحقيق – إلخ) دون إسناد صلاحيات رقابية مباشرة على الأجهزة الأمنية والعسكرية، كالرقابة مثلاً على أجهزة الاستخبارات. وتبقى صلاحيات البرلمان (مجلس نواب الشعب) في مجالي الأمن والدفاع محدودة بالمقارنة مع الصلاحيات الواسعة للسلطة التنفيذية. ولعل ما يعزز الاعتقاد بمحدودية دور البرلمان في الإشراف والرقابة على قطاع الأمن والدفاع هو عدم إحداث صلب الدستور للجنة برلمانية مختصة في الدفاع والأمن، والتراجع عن دور البرلمان فيما يتعلق بالتعيينات في الوظائف العليا العسكرية الأمنية العليا، والاقتصار على تحديد هذه الوظائف بمقتضى قانون. وهذا المسار يعكس في الواقع اختلال التوازن بين دور السلطة التنفيذية ودور البرلمان وغياباً للفهم الحقيقي للإشراف البرلماني على الأمن والدفاع.

وعلى كل، فإن الدستور، بتركيزه أو اكتفائه بالجوانب الوظيفية، لا يحقق بالقدر الكافي مقتضيات الرقابة الديمقراطية. إذ لم يعتبر الشفافية والمساءلة من بين المبادئ التي تحكم عمل المؤسسة الأمنية، على الأقل بشكل صريح، واكتفي في هذا الباب ببعض الأحكام التفصيلية لوظائف ومهام المؤسسات الأمنية والعسكرية والتي هي محل انتقادات، دون الحسم في مسائل مفصلية مثل تلك المتعلقة بتقنين عدم طاعة الأوامر المخالفة للقانون (التخلي عنها)، بما فيها الدستور والمعاهدات الدولية، أو تلك المتعلقة بضمأن نزاهة الأعوان في تطبيق القانون والتزامهم باحترام حقوق الإنسان. وحتى ما أخذ منها كالحياض مثلاً، فقد ورد في صياغة ومسار لا يعكس تصوراً دقيقاً وشاملاً لمقتضيات الرقابة الديمقراطية الفاعلة على قطاعي الأمن والدفاع. بل أننا نلاحظ تراجعاً أو حتى تغييراً لبعض هذه المبادئ مقارنة بالنسخة الثانية لمشروع للدستور وخاصة للمقترحات التعديلية للجنة السلطة التنفيذية والتشريعية والعلاقات بينهما.

بقيت مسألة أخيرة تتعلق بالضمانات الأساسية للموظفين العسكريين والأمنيين ولكل العاملين بالقطاع. فإننا لاحظنا تخلي الدستور عن ضمان الحقوق الأساسية لأفراد القوات المسلحة، وهو ما يخالف روح الدستور والمعايير الدولية، ولكن بالأساس إحدى متطلبات العلاقات المدنية العسكرية التي تقوم على ضمان حقوق وواجبات العاملين بالقطاع لضمان مشروعية مهامه من جهة وتوفير الظروف الملائمة لممارستها من

جهة أخرى. وهذا التصور الضيق لرجل الأمن هو الذي نجد له الآن آثار من خلال الجدل القائم حول رفض مبدأ مشاركة أعوان الأمن والجيش في الانتخابات والتوجه نحو إقرار المنع في صلب القانون الانتخابي الذي هو بصدد الإعداد.

الخلاصة والتوصيات:

من خلال مواكبتنا لمسار الانتقال الديمقراطي بتونس على مدى السنوات الماضية ولمحاولات الإصلاح التي شملت قطاع الأمن، فأنا نراهن على إمكانية تغيير العقليات والممارسات في صلب المؤسسة الأمنية، لكن بشروط أهمها:

- تجنب التوظيف السياسي لمسألة إصلاح المنظومة الأمنية من قبل كل الفاعلين وخاصة من قبل الطبقة السياسية وأهل الميدان والنأي بالمؤسسة الأمنية عن كل التجاذبات السياسية والإيديولوجية وحتى المرتبطة منها بمصالح اقتصادية، وذلك قولاً وفعلاً.
- بناء وتنمية قدرة السلطة السياسية على وضع الإصلاحات الضرورية وقيادتها بشكل جدي ومسؤول وبدون تردد.
- العمل على ترسيخ ثقافة الخدمة والنجاعة والجودة والمساءلة لدى رجل الأمن.
- الإسراع في تشكيل لجنة وطنية متعددة الاختصاصات وفي أعلى مستوى الحكومة تعنى بوضع إستراتيجية وطنية لإصلاح قطاع الأمن وبتحديد الأولويات والأهداف من خطط الإصلاح وبوضع الخطط التنفيذية لذلك، تتولى بنفسها متابعتها مراجعتها وتقييمها. ويندرج هذا في إطار التحييد الضروري لعملية الإصلاح.
- الشروع في إصلاحات هيكلية عاجلة، كإعادة هيكلة وزارة الداخلية، بحكم تضخم هذا الجهاز من حيث الحجم والمهام والصلاحيات وضعف مستويات الرقابة المسلطة عليه (الراقية الداخلية والخارجية). وتجنب التغييرات الجزئية أو الظرفية التي تملئها الضغوطات والتي تعيد استنساخ الممارسات والعقليات القديمة من داخل المؤسسة ذاتها.
- إعداد مراجعة تقييمية ودورية لقطاع الأمن والدفاع للوقوف عند التحديات التي يواجهها القطاع والمخاطر والتهديدات التي تترصد للأمن القومي التونسي، يتم اعتمادها كمنطلق لإعادة صياغة سياسة الأمن القومي التونسي على أسس سليمة وواقعية وقانونية.
- الاستعانة بأهل الخبرة والاختصاص في وضع وتنفيذ مشاريع وبرامج الإصلاح.
- التركيز على دور المجتمع المدني والإعلام ودعمه كشريك في عملية الإصلاح ورقبها عنها.

وختاماً لا يسعنا إلا أن نوكد أن إصلاح المؤسسة الأمنية هو جزء لا يتجزأ من الإصلاح الدستوري والسياسي في البلاد. فوضع دستور جديد من شأنه أن يضيف شرعية جديدة على المؤسسة الأمنية التي عليها أن تتحول إلى مؤسسة ديمقراطية تخضع لرقابة من نفس النوع. لكن الرهان يبقى صعب المنال لأنه

يفترض أن يصبح الأمن جزءاً من المعادلة الديمقراطية، وهو أمر قد يستغرق بعض الوقت تتعلم فيه المؤسسة الأمنية الممارسة الديمقراطية شأنها في ذلك شأن المواطنين والأحزاب وتنظيمات المجتمع المدني وكذلك السلطة الحاكمة. وبقدر ما نعتبر الدستور إطاراً ومجالاً رئيسياً لهذه المبادئ، بقدر ما نؤكد على ضرورة تنفيذ هذه المعايير والقواعد على أرض الواقع واستبطنها من قبل العاملين في القطاع الأمني اقتناعاً وليس ضرورة؛ وهو في اعتقادنا مهمة صعبة.

الأوراق الصادرة عن مبادرة الإصلاح العربي تعبر عن رأي كاتبها ولا تمثل بالضرورة موقف أو رأي المبادرة.

حقوق النشر محفوظة لمبادرة الإصلاح العربي.

كل إعادة نشر للورقة أو استخدام جزء منها يتطلب الحصول على موافقة المبادرة.

© مبادرة الإصلاح العربي تموز/يوليو 2014

contact@arab-reform.net