

# إصلاح قطاع الشرطة

تشرين أول / أكتوبر ٢٠٠٩

## ما هي أهداف إصلاح قطاع الشرطة ولماذا يتم تغييرها؟

إن الهدف من إصلاح قطاع الشرطة هو أن يتسم عملها بالإنسانية والمسائلة والاستجابة والكفاءة، وكما هو الحال في إصلاح القطاع الأمني بشكل عام، يفترض إصلاح قطاع الشرطة أن توفير الأمن الفاعل والديمقراطي سبباً رئيسياً في تقليل الفقر وفي تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وسياسية مستمرة.

لقد كانت جهود إصلاح قطاع الشرطة تنصب على المساعدة التقنية والتدريب على مهارات فنية معينة مثل الإجراءات الخاصة بالتحقيقات وإدارة مسرح الجريمة وحفظ السجلات، ولكن في أوائل التسعينات، تغيرت تلك الأولويات. فبينما يختلف التوازن بين بناء المهارات الفنية والتركيز الجديد على تعزيز المعايير الليبرالية باختلاف الدولة المعنية والجهاز الذي ينفذ تلك البرامج والبرامج الإصلاحية، فإن إصلاح قطاع الشرطة الناجح يركز حالياً بشكل أكبر على الأمن الإنساني، ويرتبط بالمعايير والقيم مثل حقوق الإنسان والحماية المتساوية بموجب القانون.

وكما يحاول القسم أدناه الخاص بعمل الشرطة المجتمعية أن يثبت، فإن إصلاح قطاع الشرطة بصدده تغيير جوهري من كون الشرطة "قوة" إلى كونها "خدمة"، والذي به يصبح الهدف الأساسي لإصلاح قطاع الشرطة هو إعادة توجيه أهداف عمل الشرطة إلى خدمة المجتمع والاستجابة لاحتياجاته، ويرجع هذا التغيير في التركيز إلى عدة عوامل والتي تتضمن محاولات إرساء الديمقراطية وعمليات حفظ السلام والحاجة إلى وجود تعاون وتنسيق أفضل لمواجهة الإرهاب والجريمة المنظمة.

يتطلب الإصلاح أن يكون ذا أهداف عملية قصيرة الأجل يتم دمجها مع أهداف طويلة الأجل خاصة بالحكم الديمقراطي والرقابة الفعالة والملكية المحلية، وبالتالي لا بد من اتباع نهج استراتيجي لتحقيق تلك الأهداف.

وتركز هذه النشرة على التحديات التي تواجه إصلاح قطاع الشرطة في الدول النامية والدول التي تمر بالمرحلة الانتقالية ومرحلة ما بعد النزاع، وبالرغم من ذلك تشبه العديد من القضايا التي يجب التعامل معها في مثل هذه الأجواء تلك التي تدخل فيها الشرطة في الأنظمة الديمقراطية الناضجة حيث تكون المشاكل أقل حدة ولكن لا يقل مستوى الاهتمام والوعي بها من قبل أفراد الشرطة والمجتمعات التي تقوم الشرطة على خدمتها.

ما هي أهداف إصلاح قطاع الشرطة ولماذا يتم تغييرها؟

ما هي استراتيجيات عمل الشرطة الرئيسية؟

أي المعايير الدولية تحكم عمل الشرطة؟

ما هي التحديات الرئيسية؟

ما هي التحديات الخاصة بأوضاع ما بعد النزاع؟



تشكل هذه الوثيقة جزءاً من سلسلة التقارير الموجزة التي يصدرها مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. وتزود هذه التقارير المختصين بمقدمات محددة حول العديد من المسائل في مجال حكم القطاع الأمني وإصلاحه.

### المربع ١. مبادئ إصلاح قطاع الشرطة

**المعاملة المتساوية:** يجب أن يهدف الإصلاح إلى تحقيق المساواة في فرص الحصول على الأمن والعدالة لجميع أفراد المجتمع.

**الشمولية:** يجب أن يعكس تأليف أجهزة الشرطة التي تم إصلاحها التنوع العرقي والثقافي للمجتمعات التي تقدم لها الخدمة، بالإضافة إلى الحاجة إلى القدرة على التصدي لقضايا الأمن المختلفة التي تواجه النساء والرجال والأقليات داخل المجتمع.

**المهنية:** يجب أن تكون أجهزة الشرطة التي تم إصلاحها قادرة على تأدية واجباتها بمعايير مهنية عالية.

**الإدارة الجيدة:** يجب أن يهدف إصلاح قطاع الشرطة إلى إقامة تسلسل قيادي وهيكل إداري متماسك، بالإضافة إلى ضمان الاستفادة الفعالة من الموارد المتاحة.

**الشفافية والمساءلة:** يجب على السلطات المدنية المشكلة على أساس ديمقراطي أن تراقب سياسات وأنشطة ونفقات وعمليات قطاع الشرطة الذي تم إصلاحه، ويجب أن يحكم إطار قضائي محكم ممارسات الشرطة، وتعتبر الرقابة المستقلة من قبل المجتمع المدني ذات أهمية قصوى.

**التعاون:** يجب أن يسعى الإصلاح إلى تحقيق تنسيق متكامل بين الشرطة وأطراف الأمن المحليين، بالإضافة إلى تعزيز مشاركة الشرطة المحلية في أطر التعاون الإقليمي والدولي (مثل اتفاقية تعاون الشرطة لجنوب شرق أوروبا واليوروبول والإنتربول) ويعتبر التعاون الأخير مهما بشكل خاص نظرا لطبيعة العديد من التهديدات العابرة للحدود (مثل الجريمة المنظمة والإرهاب والاتجار في الأسلحة والبشر والمخدرات).

## ما هي استراتيجيات عمل الشرطة الرئيسية؟

تعكس الاستراتيجيات الأولويات الوطنية و/أو توافق الآراء الدولي دائما، كما توظف مزيجا من المكافآت والعقوبات دامجية للمثالية والبرجماتية، وفي بعض الحالات - كما هو في البلقان - يكون الإصلاح جذابا حيث من الممكن أن يكون شرطا مسبقا للحصول على الموارد والتكامل والاعتراف الدولي. ولكن غالبا يجب أن يتم الضغط على الشرطة لاتباع إجراءات وعادات جديدة.

وثمة ثلاث استراتيجيات رئيسية لإصلاح عمل الشرطة.

**الشرطة المجتمعية.** تعمل الشرطة المجتمعية بشكل أساسي على دمج اهتمامات المواطنين والمجتمعات داخل كل مستوى من مستويات سياسة عمل الشرطة وإدارتها وتوفيرها لهم، فعلى سبيل المثال في المملكة المتحدة والتي كانت من الدول الأولى التي طبقت نموذج الشرطة المجتمعية، حددت وزارة الداخلية خمسة عناصر أساسية حاسمة لتحقيق النجاح لها:

- تحسين خبرة الذين يقومون بالتواصل مع الشرطة
- إدراج أحياء عمل الشرطة داخل المجتمعات المحلية
- ضمان مشاركة مجتمعية فعالة - والتي تتضمن المشاورة والتسويق والاتصال والمشاركة العامة
- تعزيز إدراك العامة والمساءلة المحلية لعمل الشرطة
- إجراء تغييرات تنظيمية وثقافية لتعزيز خدمات الاستجابة المطردة والتي تستفيد من آراء ونقد أفراد الصف الأمامي والعامة باستمرار

### مربع ٢. إصلاح قطاع الشرطة في البوسنة والهرسك

لقد اعتبر إصلاح قطاع الشرطة في البوسنة والهرسك ذو أولوية ملحة لمرحلة ما بعد النزاع، حيث تورط العديد من أفراد الأمن في التطهير العرقي وجرائم الحرب، وبالرغم من ذلك فقد أعيدت جهود الإصلاح لأن الحرب قد خلفت في الجمهورية ثلاث قوى مختلفة ومنفصلة: البوسنيين والكروات والصرب، فقد قاومت القوات الصربية الاندماج وجهود الإصلاح داخل جمهورية صربيا (RS) بشدة، ورغم سرعة اندماج القوات البوسنية والكرواتية فقد ظلت كل منهما مستقلة عن الأخرى في كثير من المناطق المهمة.

كما ظل تسييس أجهزة الشرطة يمثل مشكلة، فقد ظلت العديد من القوات تشكل جزءا من شبكات المحسوبية القديمة والتي تيسر تورطهم في الجرائم المنظمة والفساد، وقد أعاققت أيضا تنفيذ اتفاق دايتون للسلام ومحكمة مجرمي الحرب والعودة الآمنة للاجئين.

وقد أعدت الإصلاحات للنظر في المشكلة المركزية بشأن لتكامل الذي تم التباطؤ فيه لعدة سنوات، وبالرغم من ذلك تم حله جزئيا في شهر أبريل ٢٠٠٨ عندما أدى الضغط الهائل للاتحاد الأوروبي على البرلمان البوسني إلى تمرير خطة لتأسيس أجهزة تنسيق آمني جديدة على مستوى الدولة دون التأثير مباشرة على الحكم الذاتي لكلا القوتين، وأدى الخروج من الأزمة إلى توقيع عضوية مسبقة مع الاتحاد الأوروبي.

**قيادة الاستخبارات.** تشمل إستراتيجية عمل الشرطة استخدام جمع المعلومات والتحليل الاستخباراتي لإطلاع متخذي القرار على كل من المستوى التكتيكي العملياتي وعلى المستوى الإستراتيجي المشترك، وهي في جوهرها عبارة عن أربعة عناصر مرتبطة هي: استهداف المجرمين باستخدام الإجراءات السرية والمعلنة، وتحديد وإدارة " المناطق الساخنة " للجرائم، وتتبع الصلات بين الجرائم المختلفة، والوقاية من خلال الشراكة المحلية.

**أسلوب عدم التسامح / النواذ المحطمة.** يعد نهج عدم التسامح مثيرا للجدل إلى حد كبير، ويرتبط في بعض الأحيان بنهج النواذ المحطمة - وهو مثل عمل الشرطة بقيادة المخابرات - يتم تكوينه عن طريق البحث الذي يرى أن عددا صغيرا من المجرمين هم الذين يرتكبون

### مربع ٣. أستراليا في جزر سليمان

كونت أستراليا عام ٢٠٠٤ المجموعة الدولية لنشر الشرطة (IDG) المؤلفة من ٥٠٠ من الضباط الدائمين، ويتم توفير ميزانية ضخمة لهم والقاعدة الأساسية الخاصة بهم وتسهيلات التدريب، وقد قصد من المجموعة الدولية لنشر الشرطة (IDG) على الأقل جزئياً، التصدي للانتقاد الشائع بأن مهام الشرطة الدولية أصبحت مخصصة لغرض ما ولا يخطط لها جيداً وتعاني من نقص الموارد.

وقد تم نشر مائتي ضابط من المجموعة الدولية لنشر الشرطة (IDG) كجزء من بعثة المساعدة الإقليمية إلى جزر سليمان (RAMSI) تحت قيادة أستراليا، وكان لتكوين الشرطة في هذه البعثة هدفان: الأول هو استعادة القانون والنظام، والثاني هو بناء القدرات والإصلاح الجوهرى للشرطة الملكية في جزر سليمان (RSIP)، وقد تحقق الهدف الأول منهما سريعاً إلى حد ما، وتم استعادة القانون الأساسي والنظام في الأرخبيل، إلا أن الهدف الثاني واجهته بعض الصعوبات في تحقيقه لعدة أسباب.

إن الشرطة الملكية في جزر سليمان (RSIP) قد فُضحت بشكل واضح أثناء الحرب الأهلية، فقد تورط أفرادها في إعدامات خارج نطاق القانون وفي التعذيب والتهديدات وإطلاق النار العشوائي، وكانت قوات الشرطة تعاني من تدهور منذ فترة طويلة حتى قبل حدوث النزاع. كما كانت العديد من المناطق في الدولة تعاني من غياب هياكل القيادة والإدارة، وظل الضباط لفترات طويلة لا يتقاضون رواتبهم، إضافة إلى افتقار العديد من مراكز الشرطة إلى الإمدادات الأساسية (كالأقلام والأوراق).

و بمجرد وصولهم، أدى ضباط المجموعة الدولية لنشر الشرطة (IDG) اليمين على أن يكونوا أفراداً في الشرطة الملكية في جزر سليمان (RSIP) ممثلين نسبة ٢٠٪ من القوات، وشمل دورهم القيام بأعمال الشرطة اليومية والإرشاد وإعادة الهيكلة وبناء القدرات، وعلى الرغم من كون ضباط المجموعة الدولية لنشر الشرطة (IDG) يعملون نظرياً في نفس الوحدات كأفراد الشرطة الملكية في جزر سليمان (RSIP) إلا أنه كان من الصعب تجاوز الحاجز الثقافي، وكان ذلك بالأخص بمثابة مشكلة نظراً لطبيعة البرنامج الإصلاحي بعيد المدى. وقد تم القبض على عدد كبير من أفراد الشرطة الملكية في جزر سليمان (RSIP) أو فصلهم، وتم تطبيق نظام إداري وتخطيطي جديد والذي اتخذ موقفاً صارماً تجاه الممارسات السابقة، كما تجاهل برنامج الإصلاح بشكل كبير كيانات النفوذ غير الرسمية القائمة والعدالة الإصلاحية وممارسات حل الخلافات، مما يعكس حقيقة أن ضباط الشرطة - مع كونهم على درجة عالية من التخصص لكنهم قليلو المهارات في أغلب الأحيان - ليسوا دائماً الأفضل للقيام بإصلاح قطاع الشرطة، وتُظهر حالة بعثة المساعدة الإقليمية إلى جزر سليمان (RAMSI) أن جهود الإصلاح في حاجة إلى أن تحدث ضمن سياق إصلاحي أكبر في التنمية والحكم، وأن تشمل الناس ذوي المهارات المتخصصة في بناء القدرات والملكية المحلية بجانب أي نشر دولي أو إقليمي للشرطة.

الأغلبية الضخمة من الجرائم، وقد أُختبر لأول مرة على نحو كبير في مدينة نيويورك، ويتلخص عمل عدم التسامح للشرطة في اقتباس من مقال عام ١٩٩٢ لجيمس كيو ويلسون وجورج إل كيلنج بعنوان 'النواذ المحطمة'.

" تخيل أن هناك مبنا له بعض النواذ المحطمة، إن لم يتم إصلاحها فإنه سيكون من السهل على المخربين أن يقوموا بكسر القليل من النواذ الأخرى، وفي النهاية، قد يقوموا باقتحام المبنى، وإذا لم يكن مأهولاً بالسكان فقد يمتلكونه بوضع اليد أو يصبح مكاناً لإطلاق النار. أو تخيل أن هناك رصيفا عليه بعض أكوام النفايات، سريعاً ستتراكم، وأخيراً، سيبدأ الناس في ترك أكياس قاذورات مطاعم الوجبات السريعة هناك، أو يقوموا باقتحام السيارات "

ويشير هذا الأسلوب إلى أن الجرائم الصغرى ترتبط بالجرائم الكبرى، وأن إصلاح الأولى يمكن أن يكون ذا أثر بالغ على الأخيرة.

وتشدد بعض الأساليب الأخرى على أهمية عمل الشرطة الذكي التي يشمل عملها استخدام تلك التقنيات مثل استخدام خرائط الحاسب الآلي والتي يتم عمل إحصائيات الجريمة الفورية بها، ويرى الشرطي الشهير وليام براتون - الذي كان رئيساً للشرطة في بوستن ونيويورك ولوس أنجلوس - أن الشرطة التنبؤية أو تحديد المشكلة قبل حدوثها هي التوجه الكبير القادم.

إن الإصلاح عملية معقدة ومكلفة وطويلة الأجل، وتتطلب رؤية واضحة وخطة تطوير واقعية، ويعتبر تدريباً رئيسياً في عملية بناء الدولة، ويمكن اكتساب بعض الأفكار الخاصة بالتكلفة من برنامج المملكة المتحدة الحالي 'برنامج الوصول إلى العدالة' في نيجيريا حيث تصل ميزانية البرنامج القطاعي الشامل ذو السبع سنين إلى ٣٧ مليون جنيه إسترليني، وبشكل جزئي تتسبب هذه النفقات في اتسام العديد من المشروعات الإصلاحية بالسمة الدولية وتتطلب شراكات إستراتيجية.

إن الغرض من الكثير من المشروعات الحالية هو دعم البرامج الشمولية للإصلاح الإستراتيجي طويل الأجل بينما يتم تقديم مساعدة فورية لضمان أمن العمليات الديمقراطية.

ويعد الأسلوب مرحلي أسلوباً مألوفاً. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية يعني ذلك أن:

- المرحلة الثانية: التخطيط التعزيزي والتنظيمي المضطلع به بالتزامن مع المرحلة الأولى.
- المرحلة الثالثة: بناء القدرات التنظيمية والإصلاح الاستراتيجي طويل الأجل.

- المرحلة الأولى: بناء القدرات العملية لدعم انتخابات ديمقراطية

## أي المعايير الدولية تحكم عمل الشرطة؟

تعتبر المعايير هي قواعد للسلوك (أو مقاييس) محددة من حيث الحقوق والالتزامات. لقد تم تطوير وتدوين المعايير الدولية المتعلقة بجهود إصلاح قطاع الشرطة من قبل الأطراف الدولية (مثل الاتحاد الأوروبي (EU)، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE)، والأمم المتحدة (UN)، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS)) بالإضافة إلى بعض الدول (كما هو الحال مع وزارة التنمية الدولية (DFID) في المملكة المتحدة) والمنظمات غير الحكومية (NGO) (مثل منظمة العفو الدولية، ومركز تعليم إنفاذ القانون (CLEEN) في نيجيريا و(IDASA) في جنوب أفريقيا).

وقد تم إضفاء الصفة الرسمية على المعايير المتعلقة بعمل الشرطة من خلال سلسلة من التصريحات والقوانين والمعايير المتشابهة والتي تم تفعيلها من قبل أطراف متعددة، وتشمل موثيق ذات أهمية واسعة مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والاتفاقيات المناهضة للتعذيب والمناهضة للتمييز الجنسي أو العرقي. ليس هذا فحسب بل تضمنت تلك المعايير الوثائق التي تتناول

ولقد حققت جنوب أفريقيا على سبيل المثال أهدافها الإستراتيجية الأولية عن طريق دورات تدريبية في مجال إدارة الحشود، وجمع المعلومات الجنائية، والتحليل العملي، وتعقب الأسلحة النارية، وحماية كبار الشخصيات، وصيانة الاتصالات والمعدات اللاسلكية. وقد بلغت تكلفة دوراتها التدريبية ٣,٢٥٠,٠٠٠ راند جنوب أفريقي (٦٢٠,٠٠٠ دولار أمريكي).

وتقدم طرق الإصلاح متعددة الجنسيات مزايا مالية وسياسية إلا أن لها عيوب أيضا. فعلى سبيل المثال يمكن أن تكون مشاكل التعاون والتنسيق عقبة في طريق تحقيق هذه الأهداف، وتصبح النتيجة غالبا عدم الترابط الإستراتيجي، وقد حدث هذا في جمهورية الكونغو الديمقراطية حيث دربت أنجولا وزودت فرق مكافحة الشغب بالأسلحة على نفقتها الخاصة، إلا أن أساليبها كانت تتعارض مع تلك التي تدعو إليها الشرطة التابعة للاتحاد الأوروبي (EUPOL) وفرنسا وجنوب أفريقيا.

النوع	الطرف	الدور	أمثلة
منظمات دولية	الاتحاد الأوروبي (EU)	ترسيخ استقرار مرحلة ما بعد النزاع؛ نزع الأسلحة وتسريح المقاتلين وإعادة اندماجهم في المجتمع (DDR)؛ دعم جهود الإصلاح الديمقراطي؛ إعادة هيكلة وبناء الشرطة؛ تعزيز التنمية البشرية والأمن؛ تقديم المشورة السياسية والقانونية	شرطة الأمم المتحدة (UNPOL) في مرحلة ما بعد النزاع؛ بعثات الاتحاد الأوروبي في البلقان والدول الأطراف؛ بعثة الاتحاد الأوروبي في أفغانستان؛ مجلس أوروبا (CoE) في مقدونيا؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) في كوسوفو
	مجلس أوروبا (CoE)		
	الأمم المتحدة (UN)		
	منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE)		
حكومات أجنبية	وزارات الدفاع	التعليم الفني والتدريب؛ بناء القدرات	الولايات المتحدة في العراق، أفغانستان، ليبيريا، وأمريكا الجنوبية؛ جنوب أفريقيا في جمهورية الكونغو الديمقراطية؛ المملكة المتحدة في سيراليون؛ وأستراليا في آسيا والمحيط الهادي
	وزارات الداخلية		
	وكالات التنمية		
	وزارات العدل		
أطراف المجتمع المدني الدولية	المنظمات غير الحكومية	الرقابة على عمليات الإصلاح؛ تقديم المدخلات لإستراتيجيات الإصلاح؛ تحديد الاحتياجات	مؤسسة فريدم هاوس، هيومان رايتس ووتش، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)، مؤسسة راند (RAND)، معهد بروكنجز
	الإعلام		
	المؤسسات الأكاديمية		
الحكومات الوطنية	وزارات الدفاع	إعداد بيان مهام واضح؛ إزالة التسييس؛ تقديم سياسات تجنيد جديدة؛ تحسين التدريب وظروف العمل؛ تعزيز حقوق الإنسان؛ ترميم مراكز الشرطة	
	وزارات الداخلية		
	وزارات العدل		
أطراف المجتمع المدني الداخلية	الإعلام	الرقابة على عمليات الإصلاح؛ تقديم المدخلات لإستراتيجيات الإصلاح؛ تحديد الاحتياجات	
	المنظمات غير الحكومية		
	المؤسسات الأكاديمية		

الميدان الاقتصادي (OECD) تتعامل مع المعايير الدولية وكأنها محايدة أيديولوجيا، بينما غالبا ما ترى الحكومات الجنوبية والضباط التركيز على المجتمع المدني على سبيل المثال أو المسؤولية الفردية على أنهما غير ملائمين ثقافيا أو يُنذران بالخطر، وبعبارة أخرى تعكس المعايير الدولية القيم الليبرالية والتي لا يمكن تعميمها على العالم كله بشكل تلقائي.

وقد يؤدي هذا - كما تبين حالة أفغانستان - إلى وجود حلفاء يتبنون مناهج مختلفة، حيث تتمتع دول مثل كندا وإيطاليا وألمانيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة بأفكار مختلفة فيما يتعلق بطول فترة ونوع التدريب الملائم لضباط الشرطة الوطنية الأفغانية (ANP)، لاسيما أن الصراع الجاري قد أدى إلى أن تعطي كثير من الأطراف الخارجية الأولوية لمهمة مكافحة التمرد أو مكافحة الإرهاب للشرطة الوطنية الأفغانية (ANP) بدلا من نهج أكثر تركيزا على المجتمع أو نهج ذي طابع استخباراتي.

### ما هي التحديات الرئيسية؟

يواجه الإصلاحيون عوائق سياسية وعملية متعددة، يمكن أن تكون معقدة كالفساد أو بسطة كعدم تحدث الأجانب باللغات المحلية.

تعتبر أهم التحديات وأكثرها شيوعا هي التي تتعلق بالآتي:

- الافتقار إلى توافق الآراء حول معايير عمل الشرطة وتوفيرها.
- التقييم الضعيف للاحتياجات المحلية.
- طبيعة عمل الشرطة ومؤسساتها.

**الافتقار إلى توافق الآراء حول المعايير.** غالبا ما يُقوَّض إصلاح قطاع الشرطة عن طريق الافتقار إلى توافق الآراء، وتظهر صحة هذا الأمر على مستويين، الأول هو أنه قد لا يكون للأطراف الدولية رؤية مشتركة في نفس مشروع الإصلاح، فعلى سبيل المثال قد يؤيد أحد الأطراف الدولية قوات الدرك ولكنها قد تكون بمثابة لعنة بالنسبة لمبادئ عمل الشرطة الخاضعة للرقابة الديمقراطية والتي يؤيدها طرف آخر، ويمكن أن يضر ذلك بالتعاون على المستوى التكتيكي بالإضافة إلى تقويض الجهود المبذولة لإصلاح التنسيق الاستراتيجي.

والثاني هو أنه قد لا تكون المعايير الدولية ملائمة دائما في سياقات محددة ثقافيا، فعلى سبيل المثال غالبا ما تحدد الدول المانحة الأهداف دون إشراك الدول المستفيدة، وبالتالي تتجاهل مبدأ الملكية المحلية، وفي بعض الأحيان

عمل الشرطة بشكل صريح مثل مدونة الأمم المتحدة لعام ١٩٧٩ الخاصة بقواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القانون والتي أكدت على وجوب احترام الشرطة لحقوق الإنسان.

وأما المعايير المرتبطة بالرقابة الديمقراطية والمساءلة المتبعة في منتصف التسعينيات والتي جددت الاهتمام بقضايا الأمن العام من جانب الدول والمنظمات الحكومية الدولية فقد أدت إلى سلسلة من المحاولات لتدوين معايير جديدة لعمل الشرطة، كُتِبَ بعض منها تلبية لمشكلات السياسة في هذا الوقت، مثل الحاجة إلى إضفاء الشرعية على إصلاح قطاع الشرطة في البلقان، بينما اهتم آخرون بوضع المعايير الدائمة، فعلى سبيل المثال في عام ١٩٩٨ وضعت منظمة العفو الدولية سلسلة من المبادئ التوجيهية الخاصة بمعايير حقوق الإنسان الأساسية للموظفين المكلفين بإنفاذ القانون.

ولقد كانت توصيات مجلس أوروبا الخاصة بمدونة أوروبية لأداب مهنة الشرطة (المعتمدة في ٢٠٠١) مؤثرة بشكل خاص في المنطقة الأوروبية واسعة النطاق، وتناولت "القيم والمعايير التي يجب أن تحكم عمل الشرطة في المجتمع الديمقراطي الحديث" (مذكرة إيضاحية ١-١)، وحددت المسألة على أنها معيار حاسم، معززة هذه النتيجة في سلسلة من التوصيات، وتضمنت العمل المشترك لعام ٢٠٠١ الخاص ببعثة شرطة الاتحاد الأوروبي ٢٠٠٢/٢١٠/ السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP) وتوصيات ١٧١٣ لعام ٢٠٠٥ بشأن الرقابة الديمقراطية على القطاع الأمني في الدول الأعضاء، وبحلول عام ٢٠٠٦ عندما نشر دليل ٢٠٠٦ لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) بشأن عمل الشرطة الديمقراطي، كان من الصعب العثور على مطبوعات بشأن الإصلاح لم تستخدم مصطلحات عمل الشرطة الديمقراطي على المستوى الدولي.

وأصبح الآن تعريف لجنة المساعدة الإنمائية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) عام ٢٠٠٧ لعمل الشرطة الديمقراطي هو التعريف المعياري، إن القيام بأعمال الشرطة التي تستخدم الحد الأدنى من القوة هي الشرطة غير الفاسدة وهي التي تقدم مساعدة نزيهة بشكل معقول وتقوم بالإصلاح من خلال إطار مسؤول من العدالة الجنائية.

ويعد تحديد المعايير الدولية من الأهمية بمكان، حيث يزيل الغموض ويجعل الأمور واضحة، وينزع الشرعية عن القمع والإقصاء الاجتماعي، كما يقدم إمكانية تطوير فهم مشترك مبني على توافق آراء سياسي وتطبيقات مهنية والتي يمكنها تيسير التعاون الدولي. ولكن تعد المعايير الدولية مثيرة للجدل أيضا وتختلف تفسيراتها من طرف إلى آخر، فالمنظمات مثل منظمة التنمية والتعاون في

يقلل الإصلاحيون من أهمية الحقائق الاجتماعية والثقافية في الدول المستفيدة.

**الإفتقار إلى تعريف مشترك للمشكلة.** تقيّم الدول المانحة والشرطة المحلية والنخب السياسية الإصلاح بشكل متباين، فعلى سبيل المثال قد يكون الإصلاح فرصة للدول المانحة ولكنه يمثل تهديدا للنخب، وفي أغلب الأحيان تُبنى المشروعات على تقييمات غير واقعية لا تأخذ في اعتبارها قيود الحكم في الدولة المعنية.

ويفترض الإصلاحيون أن الوكلاء الخارجيين بإمكانهم فرض أو تسهيل تغيير اجتماعي رئيسي وأن الشرطة يمكن استخدامها في تحقيق الهندسة الاجتماعية اللازمة لتحقيق الإصلاح.

وعلى النقيض، قد ترى بعض النخب الإصلاح على أنه يمثل تهديدا لأنه يحد من فرصهم في تحقيق مكاسب غير مشروعة أو أنه يهدد معاييرهم وقيمهم الثقافية، فوجود شرطة فعالة وغير متحيزة من شأنه أن يهدد سلطة كثير من السياسيين أو الأجهزة الأمنية.

**المرونة المؤسسية.** تقوم الشرطة بالتكيف مع إجراءات الإصلاح أو التلاعب بها أو إفسادها أو الترحيب بها (كما في سيراليون)، فعلى مستوى الضباط الأفراد، قد تواجه جهود الإصلاح مصاعب في تغيير الرؤى الراسخة بشأن العمليات أو المجتمع، وعلى المستوى الاستراتيجي، قد يكون الإصلاح مجرد مناورة تكتيكية لمواجهة ضغط سياسي لا مفر منه، ومن ثم قد تعاود المؤسسات ممارسة الأساليب القديمة بمجرد زوال هذا الضغط.

وبعبارة أخرى، قد تكون بعض الممارسات مثل الفساد واسعة الانتشار جدا مما قد يجعل الإصلاح خارج إطار عمل منهجي واسع النطاق مستحيلا، ومن ثم يجب أن تأخذ جهود إصلاح قطاع الأمن رؤية شاملة تنظر إلى (وتعمل على مواجهة) مشاكل الجريمة والفساد في كل من القطاع الأمني (بمفهومه العام) وفي الحكومة بشكل أعم، ووجود شبكات قوية من المحسوبية تجعل الأطراف الحكومية تستجيب فقط إلى اهتمامات عملائهم وزبائنهم، فمن الضروري تفكيك تلك الشبكات أثناء عمليات الإصلاح لضمان وصول المواطنين للعدالة والأمن بطريقة فعالة وغير متحيزة.

### ما هي التحديات الخاصة بأوضاع ما بعد النزاع؟

يمكن أن يساعد النزاع في الإصلاح أو يعيقه، ويمكن للحرب أن تدمر المؤسسات وتقوض هياكل السلطة القائمة، مما يوفر فرصة جيدة لجهود الإصلاح، وعلى العكس يمكن أن تقوض تحديات أوضاع ما بعد النزاع الإصلاح بشكل خطير، وبصفة خاصة يمكن أن تضر انتهاكات حقوق الإنسان في زمن الحرب بالثقة في المؤسسات الأمنية بشكل لا يمكن إصلاحه، وكذلك قد تزيد عمليات نزع الأسلحة وتسريح المقاتلين وإعادة اندماجهم في المجتمع من تعقيد جهود التجنيد.

التحديات	
فهم لغوي/ ثقافي غير كافٍ	الدول المانحة
فهم غير كافٍ لمعوقات الحكم	
ادعاء أن الإصلاحيين بإمكانهم تيسير تغييرات اجتماعية رئيسية	
الأهداف المحدودة لإصلاح قطاع الشرطة التي تتجاهل الحاجة إلى تغييرات منهجية	
الأهداف المتعارضة (مكافحة التمرد مقابل الشرطة المجتمعية) والنماذج المتعارضة من الشرطة التي تم إصلاحها.	
التكاليف المتزايدة بالإضافة إلى جداول زمنية قصيرة جدا بالنسبة لتحقيق مشاركة فعالة والتزام من الدول المانحة.	
الفساد	الدول المستفيدة
تهديد سلطة النخب وتقويض شبكات المحسوبية	
تقويض شبكات المحسوبية وتقليل فرص الكسب غير المشروع	
رؤى راسخة بشأن العمليات أو المجتمع	
استخدام الإصلاح كمناورة تكتيكية لمواجهة الضغط السياسي؛ الارتداد إلى الأسلوب القديم بمجرد إزالة الضغط	
طرق التدريب مفرطة الطموح والتي تتجاهل مستويات الثقافة وتخفق في التعامل مع الأسس.	

### لمزيد من المعلومات

منظمة العفو الدولية (١٩٩٨) عشرة معايير لحقوق الإنسان الأساسية للضباط المكلفين بإنفاذ القانون.

<http://www.amnesty.org/en/library/info/POL301998/004/>

مبادرة الكومنولث لحقوق الإنسان

<http://www.humanrightsinitiative.org/publications/>

مجلس أوروبا (٢٠٠١) المدونة الأوروبية لآداب مهنة الشرطة.

[www.coe.int/.../Legal\\_cooperation/Police\\_and\\_internal\\_security/Documents/Rec\(2001\)10\\_ENG48317-.pdf](http://www.coe.int/.../Legal_cooperation/Police_and_internal_security/Documents/Rec(2001)10_ENG48317-.pdf)

الإتحاد الأوروبي (٢٠٠٥) العمل المشترك بشأن الرقابة الديمقراطية على القطاع الأمني.

<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1713.htm>

هيومن رايتس ووتش

[www.hrw.org](http://www.hrw.org)

مركز الحكم وموارد التنمية الاجتماعية.

<http://www.gsdrc.org/go/topic-guides/security-and-development/crime-and-policing>

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)، لجنة المساعدة الإنمائية (DAC): دليل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ولجنة المساعدة الإنمائية حول إصلاح القطاع الأمني: تدعيم الأمن والعدالة

[www.oecd.org/dac/conflict/if-ssr](http://www.oecd.org/dac/conflict/if-ssr)

منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) (٢٠٠٦) دليل بشأن أعمال الشرطة الديمقراطية

[http://polis.osce.org/library/details?doc\\_id=2658](http://polis.osce.org/library/details?doc_id=2658)

شكر وتقدير:

قام بإعداد المواد اللازمة لهذه النشرة بيير ايبلي، وبنيامين بوكلان، وأليس هيلز، وويليام أوسترفيلد. وقام بمراجعة النص كل من روبرت ايفريت وبيير ايبلي. وقدم بنيامين بوكلان مساعدة تحريرية.

وقد تؤدي وفاة الضباط في القتال بالإضافة إلى التورط المحتمل لقوات الشرطة في الأعمال الوحشية إلى نقص في المجندين أصحاب الكفاءة العالية والذين تم تقييمهم بالشكل المناسب، وقد يعني ذلك أن المناصب يتم شغلها على أساس العرق أو الاتصالات السياسية بدلا من الكفاءة.

وحتى عندما يتم تجنيد مجندين جدد، فإن العوامل الخاصة بمرحلة ما بعد النزاع تجعل من الصعب التأكد أنهم سيتصرفون أو يفكرون بطريقة مختلفة عن أسلافهم، لاسيما عندما يعامل التجنيد كمشروع لخلق فرص عمل للمقاتلين السابقين (ليبريا)، أو كإجراء بهدف تسوية انضمام الأقلية في عملية السلام (البوسنة)، أو كمؤشر سياسي (العراق)، كما أن إدراج الميليشيات السابقة في الشرطة يحمل ذات القدر من المشكلات، وقد وقع مثال جدير بالذكر في أفغانستان حيث تلاعب زعماء الحرب بعمليات التجنيد لصالح أنصارهم بشكل ناجح.

وثمة عامل آخر يؤدي إلى تعقيد الإصلاح في بيئات مراحل ما بعد النزاع وهو أن الشرطة غالبا ما تكون واحدة فقط من عديد من المجموعات التي تمارس عمل الشرطة، وعادة ما يشجع استخدام العدالة غير الرسمية وآليات عمل الشرطة الطائفية أو المحلية بعد النزاع ويجب على الإصلاحيين أخذ هذا في الاعتبار، وغالبا ما تقوم القوات العسكرية غير النظامية المحلية (وفي كثير من الأحيان الدولية) بالمشاركة في مهام عمل الشرطة، مثل إنفاذ القانون والسيطرة على الحشود في مراحل ما بعد النزاع، وبمرور الوقت لا بد أن يحدث تحول تتم إدارته حيث يقلص الجيش من وجوده وتكتسب قوات الشرطة قدراتها.

وفي نفس الوقت هناك ضغط على الشرطة للتعامل مع الجريمة المرتبطة بمرحلة ما بعد النزاع، حيث تتوفر الأسلحة الخفيفة وتنتشر المعارك بين عصابات الشوارع ما بين اعتداء أو انتقام، وسرعان ما ينتشر الخطف والعنف الجنسي والسرقة تحت تهديد السلاح، ولا تتضح أيضا الفروق بين القضايا الجنائية والسياسية، فعلى سبيل المثال، تداخلت الجريمة والسياسة في بريشتينا وبلجراد بعد نزاع كوسوفو عام ١٩٩٩ كان سيء السمعة وسرعان ما تقوض الإصلاح.

ويمكن أن تؤدي جرائم الحرب إلى تعقيد جهود إصلاح قطاع الأمن، حيث تحتاج العدالة الانتقالية (سواء من خلال العمليات القضائية أو غير القضائية، مثل لجان الصديق والمصالحة) أن تأخذ في الاعتبار الدعاوى التنافسية (غالبا) للقانون الدولي وحقوق الضحايا. وداخل هذا السياق تحتاج قوات الأمن إلى أن تعطي الأولوية للموارد وتخصصها لتوفير الأمن الفوري للمواطنين بالإضافة إلى تحديد مجرمي الحرب وتقديمهم للعدالة.

# سلسلة التقارير الموجزة الصادرة عن مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة حول حكم وإصلاح القطاع الأمني

تقدم سلسلة موجز مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة مداخل موجزة حول قضايا معاصرة في حكم وإصلاح القطاع الأمني. وقام بتحرير هذه السلسلة الزميل دافيد لو الذي يعمل في موقع رفيع المستوى في قسم العمليات، ومستشاراً لمشروع إصلاح القطاع الأمني في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، إضافة لعمله كمستشار رفيع المستوى للمركز ضمن فريق مستشاري القطاع الأمني لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. يمكنكم إرسال تعليقاتكم، وإقتراحاتكم على العنوان التالي: [backgrounders@dcaf.ch](mailto:backgrounders@dcaf.ch)

## التقارير الموجزة الصادرة

- الجنود الأطفال
- التحديات المعاصرة لمجتمع المخابرات
- ملحق الدفاع
- إصلاح قوات الدفاع
- الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة
- إصلاح القطاع الأمني والنوع الاجتماعي
- أجهزة المخابرات
- القضاء العسكري
- الرقابة العسكرية
- القوات المسلحة متعددة العرقيات
- مجالس الأمن القومي
- سياسة الأمن القومي
- اللجان البرلمانية الخاصة بالدفاع والأمن.
- الرقابة البرلمانية على أجهزة المخابرات
- دور البرلمان في وضع ميزانية الدفاع
- دور البرلمان في التوريد الخاص بالدفاع
- إصلاح الشرطة
- الشركات العسكرية الخاصة
- إصلاح القطاع الأمني، والحكم في هذا القطاع
- إصلاح القطاع الأمني، والمنظمات ذات الصلة بالحكومة
- إصلاح القطاع الأمني، وبناء السلام في مرحلة ما بعد الصراع
- إرسال قوات عسكرية إلى الخارج
- حالات الطوارئ
- التجارة في البشر
- تدقيق وضع القطاع الأمني

[www.dcaf.ch/backgrounders](http://www.dcaf.ch/backgrounders)

يعمل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) على تعزيز حكم وإصلاح القطاع الأمني حيث ينفذ أبحاثاً حول الممارسات الفضلى، ويشجع تطوير المعايير الوطنية على المستويين الوطني والدولي، ويضع توصيات سياسية، كما يقدم برامج في مجال المساعدات والإستشارة تتلاءم والبلد المعني. شركاء مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة هم الحكومات، البرلمانات، المجتمع المدني، المنظمات الدولية، ومؤسسات القطاع الأمني بما في ذلك الأجهزة العسكرية، والشرطة، والقضاء، ووكالات المخابرات، وأجهزة حرس الحدود.



يمكنكم زيارتنا على الموقع التالي: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)