

المراقبة
الديمقراطية
لأجهزة الشرطة

DEMOCRATIC
OVERSIGHT OF
POLICE FORCES

آليات المساءلة وضبط
أمن المجتمعات المحلية

*Mechanisms for Accountability
and Community Policing*



سلسلة أبحاث حول حكم القانون



نعمل من أجل
تعزيز
الديمقراطية
ونشرها عبر
العالم

المراقبة
الديمقراطية
لأجهزة الشرطة

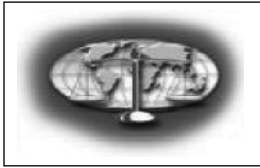
DEMOCRATIC
OVERSIGHT OF
POLICE FORCES

آليات المساءلة وضبط
أمن المجتمعات المحلية

*Mechanisms for Accountability
and Community Policing*

شكر وتقدير Acknowledgements

رداً على التحدي الذي يثيره تعزيز حقوق الإنسان وحكم القانون في سائر أقطار العالم، أطلقت كلٌّ من منظمة "فريدم هاوس"/بيت الحرية (Freedom House)؛ والمبادرة القانونية للمجموعة الأوروبية-الآسيوية ودول أوروبا الوسطى، التي أعدتها نقابة المحامين الأميركيين؛ والمعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، أطلقوا مبادرة حكم القانون، واتحاد "رايتس" أو التدريب والدعم العالميين المقدمين لحقوق الإنسان. فاتحاد "رايتس" يعمد، على السواء، إلى الاستجابة سريعاً لحاجات الديمقراطيات النامية والبلدان التي تمرّ بمرحلة انتقالية، وإلى تقديم مساعدة إنمائية على المدى الطويل لهذه الديمقراطيات والبلدان. والهدف من عمله هو تعزيز وسائل حماية حقوق الإنسان وممارستها؛ وتطوير الأطر القضائية، والقانونية، والتنظيمية التي تحصّن المؤسسات الديمقراطية واقتصاديات السوق؛ وتدعيم مؤسسات القطاع القضائي وإجراءاتها؛ وضمان حقّ اللجوء إلى القضاء بشكل عادل ومنصف؛ وتطوير الامتياز التقني وإقامة أحدث النشاطات المستدامة، في مجالي حكم القانون وحقوق الإنسان.



RIGHTS Consortium
c/o Freedom House
1319 18th Street, NW
Washington, DC 20036
Tel: (202) 296-5101
Fax: (202) 296-5078
www.rightsconsortium.org



NDI
2030 M Street, NW
Fifth Floor
Washington, DC 20036
Tel: (202) 728-5500
Fax: (202) 728-5520
www.ndi.org

المعهد الديمقراطي الوطني هو منظمة غير ربحية، تعمل في سبيل تعزيز الديمقراطية ونشرها على نطاق واسع في العالم. ويوفّر المعهد الديمقراطي الوطني المساعدة العملية للقادة المدنيين والسياسيين، من أجل تطوير القيم والممارسات والمؤسسات الديمقراطية، مستعيناً بشبكة عالمية من الخبراء المتطوعين. ويتعاون المعهد أيضاً مع الديمقراطيين في كل أنحاء العالم، بهدف بناء المنظمات السياسية والمدنية، وصون نزاهة الانتخابات، بالإضافة إلى تشجيع مشاركة المواطنين وتعزيز الانفتاح والمساءلة في الحكم.

بفضل دعم ماليّ قدّمته الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID)، ومن خلال اتحاد "رايتس"، أعدّ المعهد الديمقراطي الوطني هذا الكتيب، كجزءٍ من سلسلة منشورات ترمي إلى تزويد الأطراف السياسيين الفاعلين (بمن فيهم البرلمانيون، والمسؤولون في وزارة العدل، وسواهم من المسؤولين الحكوميين، فضلاً عن قادة المجتمع المدني)، بمعلومات عملية ومقارنة عن الخيارات السياسية وخيارات السياسات المرتبطة بمسائل محدّدة من حكم القانون. أما الآراء المستعرضة في هذا الكتيب فلا تُلزم إلاّ المؤلف، ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر الوكالة الأميركية للتنمية الدولية. وتأتي سلسلة الأبحاث حول حكم القانون لتكمل سلسلة منشورات تناول فيها المعهد الديمقراطي الوطني شؤون تعزيز القدرات البرلمانية. وقد استعان المعهد وهيئات أخرى بهذه المنشورات لتفعيل الحوار والعمل في مسائل إصلاح الهيئات التشريعية.



حرّر هذا البحث رونالد أ. ويست، وهو يرغب في التعبير عن تقديره للأشخاص الذين أسهموا في قراءة مسودات البحث والتعليق عليها، وهم: ك. سكوت هابلي، مدير برامج الحاكمية في المعهد الديمقراطي الوطني؛ ود. إيفا بوزا، مستشارة المعهد الديمقراطي الوطني العليا لإصلاح القطاع الأمني؛ وأماندا سلوت، مسؤولة برامج لدى المعهد، وكارين وست. كما يتوجه المؤلف بالشكر إلى المعهد الديمقراطي الوطني لمنحه فرصة الإسهام في النقاش حول حاكمية الشرطة، وبرنامج الأمن والتعاون العالميين التابع لمجلس الأبحاث في العلوم الاجتماعية الذي قدّم إليه منحةً جامعية مدّتها عام كامل.

حقوق النشر © المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، ٢٠٠٨. كل الحقوق محفوظة. يمكن نسخ أجزاء من هذا العمل و/أو ترجمتها لأهدافٍ غير تجارية، شرط ذكر المعهد الديمقراطي الوطني والوكالة الأميركية للتنمية الدولية مصدراً للمادة المنشورة، وإرسال نسخ إليهما عن أية ترجمة.

ترجمة نور الأسعد - تاريخ 01/11/2008. المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت-لبنان.

الرجاء إرسال أي تعليق أو سؤال حول ترجمة هذا الكتيب إلى: arabictranslation@ndi.org

فهرس المحتويات

Table of Contents

٧	الفصل الأول: المقدمة
١٠	الفصل الثاني: تأمين المساءلة - كيف تضبط الأنظمة الديمقراطية قوات الشرطة
١٠	آليات المساءلة
١٣	مراقبة الشرطة: وكلاؤها وأدواتها
١٣	المراقبة السياسية: الهيئات التشريعية والتنفيذية
٢٣	المراقبة القانونية: الهيئات القضائية والأدوات القانونية
٢٤	المراقبة الاجتماعية: المجتمع المدني ومراقبة المواطنين
٣١	المراقبة المهنية
٣٥	دور الإعلام في المدافعة عن مساءلة الشرطة
٣٨	الفصل الثالث: ضبط أمن المجتمعات المحلية أو مقارنة " حل المشكلات "
٣٩	تجربة الولايات المتحدة: مشروع هيوستن لضبط أمن المجتمعات المحلية
٤٢	نموذج جديد للولايات المتحدة: وضع حد لعنف العصابات في بوسطن
٤٤	التنمية الديمقراطية في اليابان: ضبط الأمن في الأحياء والخدمة العامة
٤٥	التنمية الوطنية وضبط أمن المجتمعات المحلية: نموذج سنغافورة المستوحى من النموذج الياباني
٤٩	الفصل الرابع: الخاتمة
٥١	الملحق ١: السويد- دراسة حالة حول تحسين الأداء
٥٣	المراجع

حدّ معظم الأنظمة الديمقراطية المتطورة من سلطة جيشه، حتى اقتصرت مسؤولية هذه الأخيرة على حماية الدولة من غزوٍ أجنبي أو على حل أزمات داخلية في حالات محدودة جداً. فلا دور للجيش يؤديه في ضبط الأمن ضمن أي نظامٍ ديمقراطي.

العسكرية، وتجعل عملياتها خاضعة للمراقبة المدنية. أما الهدف من ذلك، فاتخاذ إجراء وقائي يمنع أي محاولة لإطاحة حكومة مدنية على يد قوة عسكرية. فمن شأن ذلك أن يحدّ من احتمالات إلغاء إرادة الشعب التي عبر عنها من خلال الانتخابات الديمقراطية.

تأسس أول جهاز للشرطة العمومية في النصف الغربي من الكرة الأرضية، في بريطانيا العظمى، عام ١٨٢٢. وهكذا، حلتّ شرطة العاصمة في لندن محل مجموعاتٍ متنوعة، تتحكم بها قوى خاصة، فلا تمثل لسلطة المسؤولين المنتخبين، بل تنفّذ أوامر مالكي الأراضي الأثرياء. وقد أذنت الحكومة بإنشاء هذا الجهاز لتطبيق القوانين، بغض النظر عن الطبقة الاجتماعية التي ينتمي إليها منتهك القانون؛ فنجحت في تحديد ضبط الأمن باعتباره مسؤولية منوطة بجهة عامة لا خاصة، وحققت خطوة عظيمة في توفير مستوى أفضل من الأمن للمواطنين، وإحلال سيادة الدولة في البلاد.

خلال السنوات الأخيرة، راحت الأنظمة الديمقراطية، القديمة منها

لعل إحدى أهم الخصائص التي تمتاز بها الدولة الديمقراطية العصرية ذاك الاتفاق الضمني الذي تعقده الحكومة مع مواطنيها: فمقابل أن يتنازلوا عن بعض من حريّتهم الشخصية للحكومة، ما يتيح لها وضع إطار عملٍ قانوني ملزمٍ بالنسبة إلى المجتمع بأكمله، تمنح الحكومة المواطنين شعوراً بالحماية. أما الجهاز الذي يؤمّن هذه الحماية العامة، فيُعرف بالشرطة التي تحفظ النظام وتعمل على تطبيق القوانين. وتتألف الشرطة في الدول الديمقراطية من المدنيين بشكلٍ عام، مع أن طريقة تنظيم مؤسساتها تحاكي تنظيم الجيش في أوجه متعددة. غير أن معظم الأنظمة الديمقراطية المتطورة قد حدّت من سلطة جيشه، حتى اقتصرت مسؤولية هذه الأخيرة على حماية الدولة من غزوٍ أجنبي و/أو على اتخاذ إجراءات من شأنها حل أزمات داخلية في حالات محدودة جداً. فلا دور للجيش يؤديه في ضبط الأمن ضمن أي نظامٍ ديمقراطي.

بالرغم من ذلك، حاول عدد من الحكام أو الحكومات، على امتداد الحقب التاريخية، بسط سلطته على أراضيه مستعيناً بالقوات العسكرية للحفاظ على الحدود وتوطيد الاستقرار. ولطالما كانت قوى خاصة تتخذ صفة المرتزقة تشارك في عملية الحفاظ على النظام، سواء أداخلياً أم خارجياً، من دون أن تكون خاضعة لمساءلة هذه الحكومات المباشرة. لكن، بعد زوال التهديدات الداخلية التي كانت تحدق بالاستقرار الحكومي، أو انحسارها على الأقل، درجت الحكومات الديمقراطية على فرض ضوابط صارمة تقيّد حركة القوى

يبدأ القسم الأول من هذا الكتيب بالتعمق في الأساليب المختلفة التي لجأ إليها بعض الأنظمة الديمقراطية، فنجح في وضع آليات لمساءلة الشرطة. فقد عمدت الهيئات التشريعية والتنفيذية في السويد، وبولندا، وكندا، وهولندا، جميعها، إلى تطوير أساليب لمراقبة الشرطة، فمساءلتها عن أفعالها. ويورد هذا القسم حالتين للدراسة، سويدية وبولندية، لتحديد أوجه التشابه والاختلاف بين الأدوار المتنوعة التي تُسند إلى أمين المظالم عند مراقبته الشرطة. وبعدها يتناول القسم الأول حالتين أخريين من كندا، فيتمعن في آلية للمراقبة وضعها البرلمان بهدف معالجة مشكلة محدّدة، وفي الدور الذي يؤديه مفوض تلقي الشكاوى بحق الشرطة. أخيراً، يورد هذا القسم حالة هولندية، تُسلط الضوء على الطريقة التي اتبعها البرلمان في نزع الطابع المركزي عن السلطة السياسية المفروضة على الشرطة، وفي تفويض مسؤولية مراقبة الشرطة إلى البلديات المحلية.

أما الجزء الثاني من هذا القسم فيتوقّف عند نهج مراقبة حديث يتمثّل في ممارسة المراجعة المدنية على الشرطة. ونستمدّ دراسات الحالات لهذا الجزء من كولومبيا البريطانية (كندا)، ومن الفيليبين، ومن سان فرانسيسكو (الولايات المتحدة)، وساو باولو (البرازيل). تجدر الإشارة إلى أن أساليب المراجعة المدنية الأساسية الأربعة التي تصوّرها هذه الحالات، تتصف بنقاط ضعف وقوة تؤثر على درجة خضوع الشرطة للمساءلة.

غير أن المراجعة المدنية ليست بالضرورة أنجح طريقة لطمأنة الشعب إلى أن الشرطة تلتزم حدود سلطتها. فمن شأن الإعلام المستقل، وهو ميزة أخرى من ميزات الديمقراطية، أن ينادي بمراقبة الشرطة ويدافع عنها، من خلال لفت أنظار الناس إلى ممارساتها. ومع أن الإعلام لا يتمتع بأي قدرة على التحكم بالشرطة، فإن حياده يضيف عليه المصدقية المطلوبة. فلا يخفى على أحد أن التقارير الإخبارية التي تسلط الضوء على فساد الشرطة، أو ممارساتها غير الشرعية، كما حدث في الموزامبيق في مرحلة انتقالها إلى الديمقراطية، تُسرّع في الغالب من الخطوات التي تتخذها الهيئات الحكومية الأخرى، أو تدفع بالمواطنين إلى تنظيم أنفسهم والمطالبة بمساءلة الشرطة على أعمالها.

والجديدة، تولي قدرًا أكبر من الاهتمام للوقوف على الوسائل الفضلى التي يُفترض أتباعها لفرض حسن التصرف والأداء على أجهزة الشرطة. غير أن إنشاء جهاز شرطة لا يُعتبر بالضرورة مؤشراً على التزام الحكومة الديمقراطية بخدمة المجتمع. فلا يخفى على أحد أن الشرطة التابعة لها تزيد من أرجحية انتهاك هذه الأجهزة حقوق الإنسان التي يتمتع بها المواطنون.

أبشع الجرائم التي ارتكبت في حق الإنسانية، خلال القرن الماضي. فبالفعل، لو لم تبدِ الشرطة التعاون اللازم لما نجح بعض الأنظمة، كالنازية والستالينية، ونظام الخمير الحمر، على الأرجح، في ارتكاب جرائم الإبادة الجماعية بالشكل الذي فعلته. أما إذا تناولنا المسألة على نطاق أضيق، فيمكننا القول إن الحكومات التي لا تتحكّم بأجهزة الشرطة التابعة لها، تزيد من أرجحية انتهاك هذه الأجهزة حقوق الإنسان التي يتمتع بها المواطنون. من هنا، فعلى المواطنين أن ينشطوا وبيذلوا الجهود من أجل إيجاد الآليات اللازمة لممارسة المساءلة.

إنّ هذا الكتيب موجّه إلى المعنيين بما يجري بعد تحوّل الأنظمة إلى الديمقراطية، أي حينما تدرك الشرطة أنّ البلد أصبح خاضعاً لنوع جديد من الحكم. تجاه من تُعتبر الشرطة مسؤولة؟ وبأي شكل تضبط الأمن؟ لا بد من الإشارة إلى أنّ إيجاد الإجابات الصحيحة عن هذه الأسئلة استغرق بعض الدول والمجتمعات سنوات عدة.

يتعلق الجواب عن السؤال الأول ("تجاه من تُعتبر الشرطة مسؤولة؟") بمساءلة الشرطة. فيجوز القول إنّ الوكلاء أو الآليات الذين يفرضون المساءلة هم ما يتيح مراقبة الشرطة. وما يُعرّف بمراقبة الشرطة هو الطريقة المتبعة في ضبطها، إن على مستوى المنظمة أو على مستوى الفرد، وجعلها مسؤولة عن أعمالها. أما الجواب عن السؤال الثاني (بأي شكل تضبط الشرطة الأمن؟)، فيتعلق بأداء الشرطة ويرتبط بمستوى فعاليتها في تأدية واجباتها.

والعمل بطريقة تحترم مبادئ الديمقراطية الأساسية. لكن ضبط أمن المجتمعات المحلية الذي يفترض درجةً من التنسيق بين الشرطة والمواطنين، ليس آليةً من آليات المساءلة بل هو مظهر من مظاهرها. فعندما تنجح الشرطة، من خلال ضبط أمن المجتمعات المحلية، في تحسين الأوضاع الاجتماعية العسيرة التي تؤدي إلى إشعال فتيل الجرائم، غالب الأحيان، أو تزيد من معدل العنف في المجتمع، تثبت أنها فعلاً جزءاً من المجتمع شأنها شأن أي جهاز حكومي.

باختصار، يعالج هذا الكتيب مسألة ضبط الأمن في بيئة ديمقراطية. وهو يرمي إلى مساعدة صنّاع السياسات وغيرهم على فهم مختلف الأنواع والإسهامات المؤسسية الضرورية لربط عمل الشرطة بدور الحكومة ومصالح المجتمع.

إن الأنظمة الديمقراطية المتقدمة تطبق آليةً أو آليات من تلك التي تقيّد أعمال الشرطة. ومن الطرائق المتبعة في تحديد المستوى الديمقراطي الذي بلغه أحد الأنظمة، التدقيق في درجة خضوع الشرطة لمساءلة الحكومة والشعب. وفضلاً عن خضوع الشرطة للمراقبة، تنتمي هذه الأخيرة أيضاً إلى النظام العدلي الذي يشتمل على المحاكم والسجون. ولكن بالرغم من حيابة الشرطة سلطات واسعة، فمن الضروري ألا تتخطى سلطاتها سلطة الحكومة، أو الشعب، أو رقابة الإعلام. وليس هذا فحسب، بل من الضروري أيضاً ألا تتجاوز مؤسسة الشرطة، في ما تحوز من سلطات، بقية عناصر النظام العدلي الذي تنتمي إليه.

وأما الجزء الأخير من القسم الأول، فيتناول تطوّر أجهزة الشرطة على المستوى التنظيمي. ويلاحظ هذا الجزء أن مساءلة الشرطة تجد سبيلها إلى التطبيق الفعلي في حال الالتزام بالمعايير الديمقراطية الدولية. ولعل المحاور التنظيمية الأساسية التي تتطلب اهتماماً خاصاً هي تطوير عناصر الشرطة، والانضباط، والتدريب، وصنع السياسات، وفق ما تبيّنه دراسات الحالات المستقاة من إيرلندا الشمالية، وبولندا، وكندا، والسويد.

خشية الإيحاء بأن النجاح في تطوير آليات المراقبة كان عملاً في غاية السهولة واليسر، بالنسبة إلى المجتمعات التي استحدثتها أو تولّت إدارتها، ما يلبث هذا الكتيب أن يدرس التحديات التي تواجهها قضيتا المساءلة وتوفير الأداء الرفيع المستوى. من هذه التحديات نذكر: (١) تنافس فروع الحكومة على السلطة؛ (٢) مقاومة الشرطة كل ما تعتبره تدخلاً في سلطاتها؛ (٣) إيمان صنّاع السياسات أن معدل الجريمة لن ينخفض إلا بإطلاق يد الشرطة لتتصرف على سجيته؛ (٤) إعتقاد المسؤولين الحكوميين، والشعب، والشرطة أن تأمين التدريب المتخصص والمعدات الأفضل يمكن أجهزة الشرطة من استيفاء المعايير الديمقراطية والارتقاء إلى مستواها.

أما القسم الثاني من هذا الكتيب، فيتناول مسألة ضبط أمن المجتمعات المحلية، على أنها مجهود شامل يبذله صنّاع السياسات وأجهزة الشرطة، لتغيير الطريقة التي تتبعها الشرطة في صوغ استراتيجياتها،

Ensuring Accountability - How Democracies Control Police

تأمين المساءلة - كيف تضبط الأنظمة الديمقراطية قوات الشرطة

التصحيحية في حال قصّرت في تأدية واجباتها. لكن أجهزة الشرطة تُسأل عن إدارتها، وعملياتها، وعن مدى تطابق نشاطاتها مع القوانين التي تفرضها الهيئات التشريعية أو غيرها من هيئات المراقبة. تُعتبر أجهزة الشرطة الديمقراطية، بشكل عام، مؤسسة مستقلة تدير الشؤون اليومية من دون تدخل جهات خارجية.

وتختلف طريقة إجراء المراقبة السياسية اختلافاً كبيراً باختلاف الأنظمة الديمقراطية. فيرتبط شكل المراقبة، إلى درجة معينة، بالشكل الذي اتّخذه تنظيم النظام السياسي. ومن الأمثلة نذكر، في هذا الإطار: مسؤولية وكالة من الوكالات العامة [وهي الهيئات والأجهزة التابعة للدولة] في التبليغ عن النشاطات بتقديم الوثائق (كتقارير الشرطة)؛ أو تلاوة البيانات وتنظيم المؤتمرات الصحفية لإبقاء المواطنين على اطلاع؛ أو اتخاذ جهات خارجية تدابير تصحيحية في حال قصّرت الشرطة في تأدية واجباتها.

المساءلة القانونية

تشرّع القوانين المكتوبة وجود أجهزة الشرطة الديمقراطية. فلا تستمد الشرطة سلطتها من الهيئة التنفيذية في الحكومة وحسب، بل من وثائق أساسية أيضاً كالدساتير والقوانين الوطنية. ولا تقتصر هذه القوانين على إنشاء جهاز للشرطة وحسب، بل تضع حدوداً للنشاطات

آليات المساءلة

MECHANISMS FOR ACCOUNTABILITY

تتطلب مساءلة الشرطة استخدام جملة من الآليات منها الآليات السياسية، والقانونية، والاجتماعية، والمهنية. أما نجاح هذه العملية، فمرهّنٌ بترابط جميع آليات المساءلة هذه ضمن منظومة مراقبة واحدة. وستنوّغ، في الفقرات التالية، في كل من هذه المحاور، بهدف إعداد القارئ لمناقشة متعمّقة في وكلاء المساءلة وآلياتها. ثم نختم هذا الفصل بمعالجة دور الإعلام فيها.

المساءلة السياسية

ليست المساءلة السياسية عينها المراقبة السياسية. فيجب ألا تخضع أجهزة الشرطة لمراقبة الأحزاب السياسية، أو الأفراد، أو المجموعات التي يمكنها استغلال الشرطة لإضعاف المصالح السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية التي تتعارض مع مصالحها. صحيح أن الشرطة ملزمة بتقديم تقرير عن أدائها إلى المسؤولين السياسيين، إلا أن هذه العملية تتم لأن الحكومة الديمقراطية تخضع في نهاية الأمر لمساءلة المواطنين.

تُعتبر أجهزة الشرطة الديمقراطية، بشكل عام، مؤسسة مستقلة تدير الشؤون اليومية من دون تدخل جهات خارجية، في ما خلا مسؤولية هذه الجهات في التبليغ عن الشرطة، واتخاذ التدابير

اجتماعية حافلة بمختلف المعتقدات، والقيم، ووجهات النظر، والأولويات. كما أن وجود الأقليات الإثنية أو الدينية ضمن المجتمع المحلي، أو غيابها، يزيد من درجة التعقيد في هذه البيئة.

بدأ مواطنو الدول الديمقراطية يدركون تدريجاً، أن مراجعة نهج الحكم الذي تتبّعه الحكومات حق من حقوقهم.

لقد بدأ مواطنو الدول الديمقراطية يدركون تدريجاً، أن مراجعة نهج الحكم الذي تتبّعه الحكومات حق من حقوقهم. فمن مصلحتهم التأكيد من استخدام الشرطة المستويات المناسبة من القوة، والتزامها بعض معايير الأداء الدنيا، بواسطة جملة من الأدوات. ولا يعني هذا أن تمنع الشرطة من تأدية واجباتها.

والحق أن مؤسسات الشرطة نظرت بارتياح، في الكثير من الحالات، إلى هذا الاهتمام الكبير الذي أبداه الشعب ببسط نوع من السيطرة عليها، فيما استقبل هذا الاهتمام في حالات أخرى برحابة صدر. ولعل إنشاء المكاتب التي يقدم فيها المواطنون شكاوى تدين سياسات الشرطة أو أداءها، يمثل إحدى الطرائق المتاحة للمواطنين لممارسة نوع من المراقبة الاجتماعية على الشرطة.

يُعتبر الجدل في مقدار السلطة التي يجب أن تتمتع بها الشرطة، وطريقة استعمال هذه السلطة، ثراً لا تنضب، حتى في الأنظمة الديمقراطية المتطورة جداً. غير أن عدداً كبيراً من الأنظمة الديمقراطية اعترف، لحسن الحظ، بتقديره لهذا الاهتمام الذي يبديه المواطنون بطريقة عمل الشرطة، ما فتح الباب أمام مشاركةٍ أوسع من العموم في عملية المراقبة.

المساءلة المهنية

أما المنظور الأخير، الضروري لمراقبة الشرطة بشكل فعال، فيتناول مؤسسة الشرطة نفسها. إن آليات المساءلة المهنية هي تلك التي تضمن التزام الشرطة بمعايير صارمة. وللمواطنين دور يؤديه في وضع هذه المعايير.

التي تسمح للشرطة بممارستها. فننص، مثلاً، على القوانين الإدارية التي تضبط سياسات الشرطة وإجراءاتها.

ومن الحدود التي تضبط عمل الشرطة أيضاً القوانين والمحاكم الجنائية. فلو أقدم أحد رجال الشرطة على سلب رجل بقرته، مثلاً، وجب معاملة هذا الشرطي كأبي مواطن عادي، والزامه المثل أمام محكمة. إلى جانب ذلك، تراجع المحاكم المحايدة قضايا يرفعها جهاز الشرطة أو المدعي العام على المواطنين. وفي بعض الأحيان، يبصر قانونٌ جديد النور. فعلى سبيل المثال، قد يقر أحد القضاة أن الشرطة لم تستند إلى سبب شرعي لتوقيف مواطن وتفتيشه، فيحكم بالتالي على الشرطة بإيجاد سببٍ وجيه للإقدام على مثل هذه الأعمال في المستقبل.

عندما يراجع القضاة أفعال الشرطة، ويطلبون بتغيير الوضع الراهن أو تعزيره، يحدث أن تصاغ قوانين جديدة تضع حداً لأنواع معينة من سلوك الشرطة، أو تحيزها. ولا ريب في أن المحاكم تؤدي دوراً هاماً في ضبط الشرطة في عدد من الأنظمة الديمقراطية. لكن هذه القوانين، بخلاف النصوص القانونية الأساسية التي تضعها الهيئات التشريعية أو الإدارية، لا تتطور إلا بمرور السنوات واستجابةً لمشكلات معينة.

غير أن المحاكم القضائية ليست وسيلة المراجعة القانونية الوحيدة التي تخضع لها الشرطة. ففي عدد كبير من الدول، تشكل السلطات المحلية والوطنية هيئات أخرى لهذا الغرض، كمكاتب أمناء المظالم أو مجالس المراقبة. فتكون هذه الهيئات مخوّلة، بموجب نص قانوني، انتقاد السياسات والعمليات التي تمارسها الوكالات المحلية الموجبة لتنفيذ القوانين، فضلاً عن اقتراح التعديلات المناسبة وإصدار الأحكام في شأن عمليات الشرطة، في بعض الحالات.

المساءلة الاجتماعية

إن كلاً من الآليات المؤسسية التي توفر المساءلة القانونية يمثل نوعاً من أنواع الضوابط الاجتماعية، حيث أن من يقوم بالمراقبة هو مواطن نظير للشرطي. فلا يخفى على أحد أن أجهزة الشرطة تعمل في بيئات

ولعل أول احتكاكٍ للشرطي الجديد بالقيَم التنظيمية يحصل في أكاديمية الشرطة (أنظر واسرمان ومور ١٩٩٨). وتتمثل هذه القيَم في المعارف، والمهارات، والإمكانات، والسلوك المتوقع من كافة أفراد مؤسسة الشرطة. كما تحدّد السياسات طريقة رجال الشرطة في ممارسة واجباتهم، مجيئةً بعض الأنواع من الأعمال، ومحظرةً بعضها الآخر. في الواقع، تتوافر طريقتان لتقييم فعالية الشرطة في ضبط سلوكها المهني، وإرسائها المعايير؛ إحداهما هي درجة تقبُّل المؤسسة التغييرات المحسوسة التي يحث عليها المواطنون أو المسؤولون المنتخبون؛ أما الطريقة الثانية، فهي درجة فعالية الشرطة في تأدية وظيفتها، مع حفاظها على ثقة الناس بها.

تنتقل القوانين، والأنظمة، والمعايير (التي يجوز تعريفها بالسلوك النظامي الذي تنتهجه مجموعة من الأفراد)، ضمن منظمة الشرطة، وتلقى دعماً وتعزيزاً، من خلال أفضية متعددة هي: بنية القيادة، ووحدة تدريب المتطوعين الجدد، والمعايير التنظيمية المرتبطة بالسلوك، فضلاً عن تدريب الشرطيين القدامى المنتظم والسياسات المتبعة. ويُعتبر كل من هذه المحاور ضرورياً لفهم ثقافة الشرطة، ويمكنه أن يكون مدخلاً لصنّاع السياسات المهتمين بالمساءلة المهنية. أما بنية القيادة فهي الطريقة التي تنتقل بها المعلومات (من أوامر، وتقارير، وطلبات، وسياسات) بين عناصر الشرطة والرئيس، ما يضمن روحاً من الانسجام والفعالية بين رجال الشرطة بمختلف رتبهم.

قوة الإقليم وأحقية الشرطة في تنفيذ القوانين على المستوى المدني في الولايات المتحدة



"قوة الإقليم" posse comitatus مصطلحٌ من مصطلحات القانون العام (يستند إلى الأعراف والسابقات القانونية حسبما هي مطبقة في الولايات المتحدة، عوضاً عن القانون المكتوب). وقد استُمد هذا المصطلح من الممارسة البريطانية التي تميز مسؤول رفيع المستوى في الشرطة أن يأمر المواطنين المدنيين بالمساعدة في حفظ السلام أو ملاحقة المجرمين.

في الواقع، عندما كان النظام الديمقراطي الأميركي حديث العهد، كان يجوز للرئيس، وفقاً للممارسات المعمول بها، أن يستدعي القوات العسكرية الفدرالية لمساعدة الشرطة المحلية. ففي العام ١٨٦٣، مثلاً، طلب وزير الشؤون الحربية من قوات الجيش الأميركي، المنخرطة في حملةٍ للحد من انتشار الثوار الجنوبيين، خلال الحرب الأهلية الأميركية، العودة إلى مدينة نيويورك من أجل إخماد أعمال الشغب المعارضة للتجنيد الإجباري في الحرب الأهلية. كانت عصابة قد بسطت سيطرتها على المدينة، بكل ما للكلمة من معنى، ففاقت الشرطة من حيث العدد بنسبة ٥٠٠ إلى ١ (أسيوري ١٩٢٧).

إثر الحرب الأهلية، اكتشف الكونغرس أن القوات العسكرية الفدرالية استمرت في تنفيذ القوانين في الولايات المتعددة بالرغم من رفع القيود السياسية. فأنهم الجيش بالتلاعب بالانتخابات لإعطاء الأفضلية لحزبٍ سياسي على آخر، وبترهيب بعض نواب الولايات (دويل ١٩٨٨). إزاء ذلك، ما كان من الكونغرس إلا أن أقرَّ قانوناً ينص على عدم شرعية استخدام الجيش الأميركي لتنفيذ القوانين في الولايات المتحدة، إلا في حال أصدر الكونغرس قانوناً خاصاً يبيح ذلك.

البرلمانية أو المرتبطة بها، واللجان الإقليمية أو المحلية، والمرتبطة بالحكومة أو المستقلة عنها.

ونبدأ بمعالجة حالتَي السويد وبولندا. في هاتين الدولتين، يعتمد البرلمان على أمين المظالم لمراقبة كافة الوكالات العامة، علماً أن عمل هذه المؤسسة وسلطتها يختلفان ما بين الدولتين. فمع أن أمين المظالم السويدي يمثل مركزاً مستقلاً عن الريكسداغ (Riksdag) (البرلمان السويدي) استقلالاً جزئياً، تقوم علاقة وطيدة بين نشاطات المراقبة التي يقوم بها ونشاطات المتابعة التي يؤديها البرلمان. أما في الحالة البولندية، في المقابل، فيقوم مفوض معين لحماية حقوق المواطنين باتخاذ الإجراءات اللازمة، كطرح القضايا على المحاكم الصالحة، حيث أنها لا تحظى بدعم سياسي واسع في البرلمان.

أما كندا، وهي الحالة الثالثة التي نطرحها للدرس، فتمتاز بامتزاج سلطات المراقبة التشريعية والتنفيذية، من خلال مفتش عام (يمثل الهيئة التنفيذية) ولجان يُنتقى أعضاؤها من خارج البرلمان. وقد تطوّر هذا النموذج، غالباً، بسبب طبيعة الديمقراطية الكندية؛ وهو موضوع سيخضع للنقاش في مكان آخر من هذا الجزء.

وأما الحالة الرابعة فهي سلطة المراقبة الهجينة المطبقة في هولندا. في هذه الحالة، تنسّق الهيئات التنفيذية اللامركزية أنشطتها مع مجالس المواطنين المحلية، للقيام بمراقبة الشرطة، فيما تتولى الهيئة التشريعية الوطنية سنّ القوانين التي ترعى المراقبة، وصونها. ولا يختلف هذا المشهد عن الحالة الخامسة التي تظهر مجدداً في كندا. فهو نموذج يتمثل في مزيج يجمع بين السيطرة المحلية التي تبسطها الهيئات التنفيذية البلدية، والمكتب الإقليمي الذي ترتبط به والذي أسسه قانون تشريعي.

تبنت السويد منظومة للمراقبة من أكثرها نجاحاً في العالم. إنه نموذجٌ احتذاه حوالي مائتي حكومة أخرى، أقله جزئياً (أنظر أوليفر ودروري ١٩٩٦ للاطلاع على تاريخ أمين المظالم السويدي). ولا تقتصر سلطة

في حالاتٍ متعددة، كان افتقار الشرطة إلى الفعالية، وانتشار الأفكار عن فساد موظفي القيادة وعناصر شرطة الشوارع، قد مهّد الطريق أمام مشاركة القوات العسكرية بشكل أكبر في توفير الأمن القومي. ومع أن الشرطة والجيش يتشابهان من حيث التراتبية القيادية وتسلسلها الهرمي، فإن أهدافهما تختلف حكماً في ظل النظام الديمقراطي. فعوضاً عن محاربة العدو الخارجي، وهي الوظيفة والهدف المنوطان بالقوات العسكرية الديمقراطية، يتمثل دور الشرطة في تنفيذ القوانين وحماية الناس.

مراقبة الشرطة: وكلاؤها وأدواتها

PROVIDING POLICE OVERSIGHT: THE AGENTS AND INSTRUMENTS

سنداً إلى هذا المنظور القائم على الحوار الأساسية الأربعة التي تقوم عليها مساءلة الشرطة، سنحلل في النقاش التالي وكلاء المراقبة وأدواتها. تُعتبر الشرطة في نهاية الأمر مسؤولةً إما أمام المسؤولين المنتخبين أو الأفراد الذين يعيّنهم مسؤولون منتخبون. وتعمل الشرطة في بيئات اجتماعية تفرض فيها العادات والقوانين قيوداً على السلوك، تسري عليها كما تسري على عموم الناس. من هنا، فلا يتعيّن على أجهزة الشرطة الديمقراطية أن تلتزم القيود المفروضة على السلوك وحسب، بل يُفترض فيها أن تضع الأنظمة الداخلية وتتبعها أيضاً. أما وكلاء المراقبة الأساسيون الذين يقيدون أجهزة الشرطة، ويطالبون بالمساءلة، ويمارسون الرقابة، فهم الهيئات التنفيذية والتشريعية والقضائية في الحكومة، ومنظمات المجتمع المدني، والقيّمون على إدارة الشرطة، ووسائل الإعلام.

المراقبة السياسية: الهيئات التشريعية والتنفيذية

يمكن أن تتولى مراقبة الوكالات العامة، كالشرطة مثلاً، في ظل أي نظام ديمقراطي، مجموعة متنوعة من المؤسسات السياسية، كالهيئات الرقابية التنفيذية (أمين المظالم)، واللجان المشكّلة من ضمن الهيئات



خصائص نموذج أمين المظالم السويدي*

- يتألف المكتب من أربعة موظفين يملكون، في العادة، خلفيات قانونية، بمن فيهم رئيس مسؤول عن الإدارة والتسيير.
- يُنتخب الموظفون بالتوافق في جلسة عامة من جلسات الريبكسداغ لولاية مدتها أربع سنوات.
- يجوز لأمين المظالم أن يتسلم الشكاوى من المواطنين مباشرة، في شأن كافة الوكالات الحكومية، بما فيها الأجهزة الأمنية، ويبادر إلى فتح ملفاتها قضائياً.
- لا يتمتع بسلطة لإحداث تغيير في بنية الوكالات العامة؛ يجوز له نشر التقارير.
- يرفع التقارير إلى مجلس الريبكسداغ، ويملك البرلمان الصلاحية لتغيير الأنظمة التي توجّه عمل الوكالة.
- يجوز أن يرسل ملفات الاعتداء أو الإساءة إلى المحاكم الإدارية أو الجنائية.

* أوليفر ودروري ١٩٩٦

فذلك يضمن إخضاع الوكالات العامة للمساءلة. كما يمكن أن يطلب أمناء المظالم المساعدة من مكتب تدقيق الحسابات، وهو المسؤول عن التدقيق في أوجه استعمال الموارد العامة التي تتبعها الوكالات الحكومية. وهكذا، يكتسب أمين المظالم آلية هامة أخرى لضمان مراقبة بعض الوكالات كالشرطة، لا سيما على صعيد المساءلة المالية. من هذا المنطلق، تجسّد السويد نظاماً ديمقراطياً يعتمد على سلطة أمين المظالم، القادر على استخدام آليات عدة من أجل مراقبة الشرطة مراقبةً فعالة.

بولندا - مراقبة مستقلة واسعة النطاق تُسند إلى مفوض حماية حقوق المواطنين

تتبع بولندا نسخة معدّلة من النموذج السويدي. وقد استُحدث منصب مفوض حماية حقوق المواطنين عام ١٩٨٦، قبل انهيار النظام الشيوعي والتحوّل إلى الحكم الديمقراطي (أنظر إلكوك ١٩٩٧). وفي يومنا هذا، يقوم "السيم" Sejm (مجلس النواب) وهو أحد مجلسي البرلمان البولندي، باختيار المفوض لولاية مدتها أربع سنوات. لكنّ التعيين لا يصبح صالحاً إلا بعد تصويت مجلس الشيوخ بالموافقة عليه. وغالباً ما تختلف الأحزاب في ما بينها حول

السويد - مراقبة واسعة النطاق يتولاها أمين المظالم الذي يعينه البرلمان

أمين المظالم، في تلك الحالة، على التأكد من التزام كافة الموظفين الحكوميين بالقانون، بمن فيهم رجال الشرطة، أو احترامهم الحقوق والحريات الأساسية المبيّنة في دستور العام ١٨٠٩. ونورد في الجدول أعلاه بعض مواصفات هذا النموذج الأساسية.

صحيح أنّ أمناء المظالم السويديين شبه مستقلين، إلا أنهم ينفذون إرادة البرلمان الوطني الأحادي المجلس. أما أنظمة الشرطة وسياساتها التي يراقبها أمناء المظالم، فيصوغها الوزير المعني. ولما كان أمناء المظالم يتمتعون بدعم واسع من الأحزاب المختلفة في مجلس الريبكسداغ، فإن البرلمان يتولى مراجعة نتائج أبحاثهم بدقة. من هنا، فإنّ غالبية التغييرات التي تطرأ على إدارة الوكالات تحصل سناً بسبب توصيات رفعها أمناء المظالم.

فضلاً عن العلاقة الهامة التي تجمع أمين المظالم السويدي بمجلس الريبكسداغ، تراه يستند أيضاً إلى القانون الإداري والمحاكم الإدارية في تحديد ما إذا كانت الوكالات العامة قد انتهكت تلك القوانين.



المفوض البولندي لحماية حقوق المواطنين*

- يتمتع المفوض إجمالاً بخلفية قانونية، فيما يكون الموظفون متخصصين في الشؤون القانونية المتصلة بوظائف وزارية متنوعة كالمالية والأمن.
- ينتخب مجلس النواب البولندي ("السيم") المفوض لولاية مدتها أربع سنوات، ويوافق مجلس الشيوخ على هذا الانتخاب.
- تستند الولاية إلى الدستور الذي يضمن الحقوق المدنية والعدالة الاجتماعية للمواطنين.
- يحقق المفوض في الانتهاكات التي ترتكبها أي هيئة أو منظمة أو مؤسسة حكومية وتعالجها من الضمانات الدستورية، ويرفع التقارير في شأنها.
- لا يُعطى المفوض الصلاحية لإرغام الوكالات العامة على التغيير؛ ولا يمكنه إلا رفع التقارير إلى مجلس النواب، ليبادر هذا الأخير إلى اتخاذ الإجراءات المناسبة.
- يجوز للمفوض أن يرفع قضايا الاعتداء والإساءة إلى المحكمة الدستورية أو المحكمة الإدارية العليا.

* الكوك ١٩٩٧

يكون المفوض البولندي قد قدم تقاريره، تحدد مستويات المنافسة السياسية العالية في مجلس النواب البولندي، من قدرة الأحزاب المتعددة على اتخاذ قرار توافقي حول قضايا السياسات التي يناقشها المجلس. كما يعود بعض هذه الخلافات إلى مكانة أمين المظالم والمفوض بالنسبة إلى البرلمان. فيؤدي أمين المظالم في السويد، بصفته موظفاً برلمانياً، دوراً داعماً لمجلس الريكسداغ. في المقابل، يرأس المفوض البولندي مؤسسة مستقلة، ولا يُستقبل دائماً بدعم كبير في البرلمان عند مناقشة الإجراءات التشريعية. أما غياب هذا الدعم، فمرده في الغالب إلى ميل المفوض إلى تعزيز المثل الاجتماعية التي ينص عليها الدستور، في مقابل حرص بعض النواب على المبادئ المستمدة من ماضي بولندا الاستبدادي (المرجع نفسه).

الحق يقال، لقد أدى مفوض حماية حقوق المواطنين دوره المستقل على أكمل وجه، متصدياً للتحديات العسيرة التي تحول دون إصلاح إدارة الشرطة. فمن الحلول المبتكرة التي طرحها المفوض استحداث "مبدأ الإنذار المبكر"، الذي يحاول بواسطته توقع انتهاكات حقوق الإنسان المقبلة، جراء السياسة الإدارية الرديئة. وما

الشخصية التي سترأس مفوضية حماية حقوق المواطنين. وفي إحدى الحالات، أدى هذا الأمر إلى تمديد صلاحية المفوض السابق، بعدما عجز النواب عن الاتفاق على مرشح واحد.

بخلاف السويد، التي يختار فيها مجلس الريكسداغ أمناء المظالم بالتركية، في العادة، لا تتبع بولندا تقليد الاختيار بالتوافق. غير أن مفوض حماية حقوق المواطنين يعتبر مستقلاً عن البرلمان على الصعيد المؤسساتي، وهو يحافظ على سمعة حسنة لحياذه أثناء التحقيقات، ويرفع التقارير إلى مجلس النواب البولندي. ولعل أبرز دليل على هذا الواقع إقبال المواطنين على رفع شكاويهم إلى المفوض، أكثر مما يفعل مواطنو بقية الدول مع الهيئات التي تتولى معالجة شكاويهم (المرجع نفسه، ٣٦٩). ويسلط الجدول أعلاه الضوء على أهم مواصفات مفوض حماية حقوق المواطنين.

ومع أن أمين المظالم السويدي ومفوض حماية حقوق المواطنين يتشاركان في أوجه شبه متعددة، فإن مجلسي الريكسداغ والسيم يختلفان من حيث مقدار المراقبة التشريعية الذي يوفران. فبعد أن

الاختلافات بين النموذج الوطني الكندي من جهة، ونموذجي السويد وبولندا من جهةٍ أخرى تعود، في جزء منها، إلى النظام البرلماني المُحاكي لنموذج ويستمنستر البرلماني الذي ورثته كندا عن البريطانيين. ويتجلى أحد مظاهر هذا التقليد في التشديد التاريخي على حماية الشرطة من التدخلات السياسية، وهي ممارسةٌ تمتاز بها المملكة المتحدة، وكندا، والولايات المتحدة عن عدة دولٍ أخرى.

نتيجة الاحتجاج الشعبي العنيف على إساءة الشرطة استعمال سلطاتها، اضطر البرلمان الكندي إلى التفكير في إخضاع شرطة الخيالة الملكية الكندية للمساءلة السياسية.

لقد حمل الاحتجاج الشعبي العنيف على مواقف أساءت فيها الشرطة استعمال سلطاتها، خلال جمعها معلومات استخباراتية داخلية، حمل البرلمان الكندي على إعادة التفكير في جعل شرطة الخيالة الملكية الكندية خاضعة للمساءلة السياسية. فكانت النتيجة إصدار قانون دائرة الاستخبارات الأمنية الكندية، عام ١٩٨٥، الذي أنشأ دائرة استخبارات محلية، مستقلة عن الشرطة الملكية الكندية. فقد كانت عمليات الاستخبارات التي تنفذها الشرطة تعتبر، في نظر شريحة كبيرة من الناس، انتهاكاً للحقوق الفردية والجماعية (فارسون ١٩٩٥). كما أنشأ القانون مكتباً للمفتش العام، ضمن إدارة الوكيل العام، وفرض عليه رفع التقارير إلى مجلس الوزراء عن طريق نائب الوزير، على أن يرفع مجلس الوزراء التقارير بدوره إلى البرلمان، بما فيه اللجان المتعددة التي تحوز سلطةً تمارسها على الوكالات الموجبة تنفيذ القوانين؛ وعلى سبيل المثال، أُجيز للجنة الحسابات العامة أن تراجع التقارير السنوية المرسلة من مدقق الحسابات العام (المراجع نفسه، ١٨٩).

يمثل القانون الكندي علامة فارقة في الجهود المبذولة لحماية حقوق المواطنين الدستورية. لكنَّ السلطة التنفيذية بقيت تمنع منح مسؤولين خارجيين فرصة إحداث تغيير في جسم القوات الأمنية، حيث لم يكن هذا القانون، لسوء الحظ، صارماً بما يكفي ليتجاوز تلك الممانعة ضمن الهيئة التنفيذية. رغم ذلك، تضمّن القانون فعلاً

تلبث التقارير المندرجة في هذا البرنامج أن تُجمع، وتُرفع إلى مجلس النواب البولندي والهيئة التنفيذية، فتحت على تغيير فوري في السياسة، أو على اتخاذ قرار تشريعي آخر. تجدر الإشارة إلى أن المعلومات الواردة في تلك التقارير تستند غالباً إلى الاتصال المباشر مع الوكالات العامة، كالشرطة أو مصلحة الجمارك، أو حراس الحدود على مستوى المخافر (المراجع نفسه). وقد حافظ المفوض على سمعة تقوم على الاستقلالية والحياد وعززها من خلال استعداده للتحقيق في شكاوى المواطنين، ولتواصله مع المسؤولين عن تنفيذ القوانين على المستوى المحلي، بخصوص مشاكلهم وظروف عملهم.

كندا - مراقبة مركّزة ورقابة برلمانية يفرضها المفتش العام واللجان المشكّلة من خارج البرلمان

أجرى البرلمان في كندا التي تتعايش فيها أجهزة الشرطة الوطنية (شرطة الخيالة الملكية الكندية) مع الشرطة الإقليمية والمحلية، تغييراتٍ متعددة لزيادة قدرته على ضبط هذه القوات الأمنية. ولعل

مراقبة تنفيذ القوانين في الكونغرس الأميركي عن طريق الموازنة

تعكس حالة الولايات المتحدة أهمية سلطة الإنفاق (أو تخصيص الاعتمادات) في ضمان المساءلة السياسية. فقد تطلب السلطة التنفيذية من السلطة التشريعية (الكونغرس) الحصول على المزيد من الدولارات لمكافحة الإرهاب، على أن تخصص هذه المبالغ لتمويل مكتب التحقيقات الفدرالي. لكن، من الضروري أن يوافق الكونغرس على هذا الطلب. في الواقع، يعتمد قراره على مدى رضى اللجنة التي يقدم إليها مكتب التحقيقات الفدرالي تقاريره عن وجهة إنفاق الاعتمادات الماضية، إلى جانب رضاها عن كمية المعلومات التي يدلي بها المكتب إليها، فضلاً عن نشاطات تلك الوكالة.

وقد أجريت مراجعة، بعد خمس سنوات، في محاولة لتوطيد العلاقات بين لجنة مراجعة الاستخبارات الأمنية والبرلمان، بإزالة عددٍ من القيود المفروضة على علاقتها بالبرلمان، كسلطة الوكيل العام في تحديد الأوقات التي يجوز فيها للجنة مخاطبة المجلس التشريعي. ولعل أهم إجراءٍ إصلاحي تم في هذا السياق، إنشاء لجنة فرعية خاصة في البرلمان، تُعطي السلطة لمراجعة قوات الأمن والاستخبارات، فضلاً عن أي هيئة أخرى (مثل لجنة مراجعة الاستخبارات الأمنية) تملك السلطة لمراجعة هذه القوات. فكان أن أرسى هذا الإصلاح رابطاً واضحاً بين المسؤولين المنتخبين والآليات الأساسية المعدّة لممارسة الرقابة على القوات الأمنية الكندية.

بطبيعة الحال، لا بد من الإشارة إلى طرائقٍ أخرى، تستعين الحكومات بها لممارسة الرقابة على الوكالات العامة. فقد أثبت كل من النماذج السابقة كيف تُسهّم الهيئات التشريعية الوطنية في إيجاد آلياتٍ تنهض بالمساءلة السياسية والقانونية المفروضة على أجهزة الدولة. غير أن أنواع الآليات هذه تدين باختلافاتها للمميزات التي تتفرد بها كل حكومة. ففي السويد، وبولندا، وكندا، عمل المسؤولون على تطوير آليات الرقابة بعناية بالغة، لتعزيز الإشراف على وكالات الشرطة الوطنية المركزية. وفي هذا الإطار، تتراوح درجة الرقابة التي تمارسها برلمانات الدول بين الرقابة المشدّدة في السويد، والرقابة المحدودة جداً في بولندا.

هولندا - السلطة التنفيذية اللامركزية مقرونة بالرقابة التشريعية

في حين أن كندا تمثل نموذجاً عن الرقابة التشريعية والتنفيذية المشتركة على أجهزة الأمن القومي، على المستوى المركزي (البرلمان الوطني)، تجسّد هولندا ترتيباً تتوزع بموجبه الرقابة على الشرطة بين الهيئة التشريعية الوطنية، ووزارة الداخلية التنفيذية، والحكومة البلدية. فيفرض الفرع التشريعي من الحكومة المركزية عدداً محدوداً من إجراءات الرقابة الهامة والمفروضة على الشرطة، بينما تتخذ بقية الإجراءات طابعاً لامركزياً وتفوض إلى الحكومة المحلية.

بعض البنود التي أثبتت اعتراف أعضاء البرلمان بالواجب الجماعي الذي يقع على كاهلهم لجهة مساءلة القوات الأمنية.

كما أنشأ القانون لجنة مراجعة للاستخبارات الأمنية. والجدير بالذكر أن أعضاء هذه اللجنة لا ينتمون حكماً إلى الهيئة التنفيذية، ولا هم أعضاء في البرلمان. بل يعيّنهم رئيس الوزراء، علماً أن القانون يلزم هذا الأخير التشاور مع أعضاء أحزاب المعارضة قبل تثبيت أي تعيين. وتعتبر اللجنة، مؤسّساتياً، لجنةً من خارج البرلمان، وتؤدي مهاماً مماثلة لمهام المفتش العام. لها صلاحيات واسعة؛ فعلى سبيل المثال، تتيح لها المراجعات التي تخضع لها دائرة الاستخبارات الأمنية الكندية الاطلاع على الوثائق كافة، باستثناء الملفات السرية على مستوى مجلس الوزراء.

وتملك اللجنة صلاحيات المراجعة في ما يطال إدارة دائرة الاستخبارات الأمنية الكندية وعملياتها على السواء؛ فتتحقق من التزام دائرة الاستخبارات القانون أو عدم التزامها إياه. فضلاً عن ذلك، تستمع اللجنة إلى الشكاوى المرفوعة في حق دائرة الاستخبارات الأمنية الكندية، في ما يتعلق بمجموعةٍ محدّدة من إجراءات تنفيذ القوانين، كالقرارات المتعلقة بحقوق المواطنين، والترحيل، والتراخيص الأمنية [التي تحجز النفاذ إلى المعلومات]. وفي نهاية الأمر، يُحلل أعضاء اللجنة أداء دائرة الاستخبارات الأمنية الكندية، وتدرج نتائج البحث في التقارير المرفوعة إلى البرلمان، كي تُجرى تغييرات جوهرية في السياسة، في حال دعت الحاجة إلى ذلك (المرجع نفسه، ١٩٠). وهكذا، تطوّرت مساءلة دائرة الاستخبارات المحلية في كندا، من العمل التشريعي إلى شكل قوي من المراقبة البرلمانية المدعّمة بالقوانين.

تجدر الإشارة إلى أن لجنة مراجعة الاستخبارات الأمنية ترفع تقاريرها إلى كل من الوكيل العام والبرلمان، ما يشكّل تداخلاً غير مألوف ما بين الفرع التشريعي والفرع التنفيذي، أفرز خلافاً حول مدى وصول أعضاء الهيئة التشريعية إلى المعلومات التي تخص الوكالات التنفيذية. رغم ذلك، تعتبر هذه اللجنة، في نظر الوكالات التنفيذية ونظر العاملين في صفها، وكيل المراقبة المتقدم، الذي يمكن البرلمان من مراقبة قوات الأمن القومي الداخلية (المرجع نفسه).



تعيين المهام في نظام شرطة خاضع لمساءلة سياسية مختلطة: نموذج هولندا

رئيس البلدية:

- يوظف عناصر الشرطة، ويتردهم، ويرقيهم
- يحدّد سياسات الشرطة الخاصة بالإدارة والعمليات
- يرفع التقارير إلى مجلس محلي يتشكّل من مواطنين منتخّبين

الهيئة التشريعية:

- تحدّد إطار العمل القانوني

الهيئة التنفيذية:

- تنظم استجابة الشرطة في الأزمات
- تعيّن الرئيس المحلي، وتحدّد موازنة الشرطة ومعايير التدريب
- تدير استجابة الشرطة في توقيتها الصحيح.

علماً أن رئيس البلدية والحكومة المحلية يراقبان طريقة إنفاق هذه الأموال. إضافة إلى ذلك، يختار وزير الداخلية رئيس الشرطة في كل محلة، علماً أنه يتخذ هذا القرار غالباً بعد التشاور مع رئيس البلدية (كوريا 1998). أما البرلمان، فعلى غرار الهيئات التشريعية في بقية أنحاء العالم، يسن المبادئ والتوجيهات العامة التي يجدر بالشرطة احترامها. وقد لخصّ الجدول أعلاه خصائص هذا الترتيب الأساسية.

تجسد هولندا ترتيباً تتوزّع بموجبه الرقابة على الشرطة بين الهيئة التشريعية الوطنية، ووزارة الداخلية التنفيذية، والحكومة البلدية.

تقوم المجموعة المتنوعة من آليات الرقابة التي يمتاز بها النظام الهولندي على ترتيب مبني على نظام حكم يحافظ على دور السلطة المركزية في المجالات الأساسية، مانحاً الهيئات التنفيذية المحلية قدرًا كبيراً من الاستقلالية. فتخضع الشرطة البلدية في هولندا لمساءلة الحكومة المحلية، والهيئة التنفيذية (من خلال وزير الداخلية)، والهيئة التشريعية. ولا ننسى دور أمين المظالم الوطني في هولندا، علماً أن هذا المنصب المستقل يهدف أساساً إلى التحقيق في شكاوى المواطنين المرفوعة ضد الحكومة المركزية.

كولومبيا البريطانية - مراقبة الشرطة من خلال مفوضية تلقي الشكاوى بحق الشرطة والهيئات التنفيذية المحلية

أرست كولومبيا البريطانية قواعد مؤسسية للمراقبة منذ العام 1998، حيث أقرت قانون الشرطة في هذه المنطقة. ولعل أحد أهم إنجازاتها كان إنشاء مفوضية تلقي الشكاوى بحق الشرطة.

في الواقع، تضم كولومبيا البريطانية، على غرار بقية المقاطعات في كندا، أجهزة شرطة بلدية، وإقليمية، ووطنية، يتمتع كل منها بسلطات وصلاحيات مكانية متنوعة. وقد حوّل القانون مفوض الشكاوى ممارسة سلطته على أجهزة الشرطة البلدية والإقليمية، ضمن بلديات كولومبيا البريطانية.

في هولندا، يشرف رئيس البلدية إشرافاً مباشراً على تنفيذ القوانين محلياً، وهو يتولى الحفاظ على الأمن بصفة مستقلة، ضمن نطاق صلاحيته. ومثالاً على الأنظمة التي يتولى تطبيقها نذكر تحديد ساعات العمل، أو تعيين مبلغ الأموال المرصودة للشرطة من أجل السيطرة على نشاطات السوق السوداء. إلى جانب ذلك، وبموازاة مجلس المواطنين المحلي، يقر رئيس البلدية الأنظمة واللوائح التي ترعى إدارة الشرطة وعملياتها. كما يُحوّل رئيس البلدية توظيف رجال الشرطة كافة، في ما خلا الرئيس، وطردهم، وترقيتهم.

ولا تتحمل الحكومة المركزية سوى بعض المسؤوليات في إدارة أجهزة الشرطة على الصعيد المحلي، في ما خلا حالات الكوارث ذات الطابع المدني أو حوادث الشغب الخطيرة، حينما تأخذ الحكومة الوطنية على عاتقها التدخل لضبط الأمن وفرض النظام. ويحدّد وزير الداخلية، من جهته، حجم المبالغ المخصصة لكل جهاز شرطة،

اتهاماً موجهاً إلى رجل شرطة بارتكاب جرم. في تلك الحالة، يحق للشرطة أن تحقق في الشكوى فوراً، ثم تحيل القضية على المدعي العام للمباشرة بالإجراءات القضائية.

فضلاً عن ذلك، ينظم المفوض عملية تقديم الشكاوى التي يلجأ إليها المواطنون، فيصنّف الشكوى باعتبارها مسألة على صلة بثقة العموم، أنأو بالانضباط الداخلي، أو بخدمات الشرطة، أو بسياساتها.

- إذا قدّم فردٌ شكوى تتعلق بثقة العموم، عنى ذلك أنه يتهم شرطياً بانتهاك قاعدةٍ محدّدة من قواعد الانضباط، كاستخدام القسوة والخشونة المفرطة في أثناء عملية توقيف.

تُعيّن الهيئة التشريعية المفوض مأموراً مسؤولاً عن هذه الهيئة. ويأتي هذا التعيين نتيجة قرار تتخذه لجنة تشريعية خاصة ولا يصبح صالحاً إلا بعد أن تصوّت عليه اللجنة بالإجماع. أما ولاية المفوض، فتمتد لست سنوات، يُلزم فيها إعداد التقارير السنوية عن نشاطات الهيئة، فرفعها إلى رئيس المجلس التشريعي الذي يقدمها بدوره إلى المجلس كاملاً. وفي ما يلي جدولٌ بواجبات الشكاوى وصلاحياته.

تغطي كل هيئة (كمجلس الشرطة ومكتب المدعي العام) بفرصة لإرضاء صاحب الشكوى، بموجب قانون الشرطة (القسم ٩، الأجزاء ٤ و ٥ و ٦)، على أن تُعلّم المفوض بكل مرحلةٍ من مراحل هذه العملية. وفي بعض الأحيان، يحدث أن يضمن أحد الأفراد شكواه



مفوض تلقي الشكاوى بحق الشرطة في كولومبيا البريطانية: واجباته وصلاحياته*

الصلاحيات	الواجبات
• يعدّ تقارير تمدّ المواطنين بالمعلومات عن عمل المفوضية	• يستقبل الشكاوى من كل مصدر
• يعمل على إجراء الأبحاث	• يسجل الشكاوى وأحكامها
• يوجّه توصيات إلى مجالس الشرطة في شؤون السياسات	• يجمع الإحصاءات المتعلقة بالشكاوى
• يصوغ التوجيهات للأطراف التي تتلقى الشكاوى	• ينشر تقارير منتظمة عن الشكاوى وأحكامها
• يوجّه توصيات إلى مدير دائرة الشرطة المدني أو النائب العام المسؤول عن التدقيق في شؤون الشرطة، لمعالجة نقاط الضعف التي تشوب التدريب، بعد أن تسلط الشكاوى الضوء عليها	• ينشر المعرفة حول المهام المُسنّدة إلى مفوض الاشتكاء، وإجراءات تقديم الشكاوى، كما يساعد الأطراف كافة في تيسير عملية تقديم الشكاوى
• يحيل الشؤون الجنائية على النيابة العامة لمتابعتها قضائياً	• يجري مراجعة دورية لعملية تقديم الشكاوى
• لا يضع حدوداً لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في الشكاوى المتعلقة بثقة العموم	• يؤسس لخدمات الوساطة ويؤمنها للأطراف المشتكية والأطراف المتهمّة، من أجل حل المشكلة ودياً عند الاقتضاء
• يحق له الاطلاع على كل الوثائق المرتبطة بالشكاوى	• يعطي الشرطة البلدية إرشاداته في شأن الشكاوى التي تتناول ثقة العموم
• يُعتبر المرجع النهائي الفاصل في الشكاوى.	

* قانون شرطة كولومبيا البريطانية الصادر عام ١٩٩٨

زملاء. غير أن القانون الكندي يفرض على الشرطة أن تكون مسؤولة أمام الهيئة التأديبية البلدية، ومفوض تلقي الشكاوى بحق الشرطة، عند التحقيق في أفعال الشرطيين الزملاء. ويؤمن ذلك ضماناً ضرورية. ففي إمكان السلطة المحلية أو المفوض أن يطالبا بإجراء تحقيقٍ آخر، في حال اعتقد أي منهما أن التحقيق الجنائي الأول الذي أجرته الشرطة غير كافٍ أو ملائم. وفي الوقت عينه، يجوز أن تطلب السلطة المحلية من جهاز شرطة يقع خارج سلطة البلدية أن يجري هذا التحقيق. في هذا الإطار، تُعتبر الشروط الصارمة المفروضة لرفع التقارير إحدى الآليات الهامة التي تشجّع على أنواع مختلفة من مساءلة الشرطة، كالمساءلة السياسية (الشرطة مسؤولة أمام مفوض الشكاوى ورؤساء البلديات)، والمساءلة القانونية (الشرطة مسؤولة أمام القانون)، والمساءلة الاجتماعية (الشرطة مسؤولة أمام المواطنين)، والمساءلة المهنية (الشرطة مسؤولة أمام الأنظمة الداخلية).

أخيراً، يلزم المفوض قانوناً إعداد سجلاتٍ دقيقة لعملياته تتضمن في ما تتضمن: أي نصيحة أو توصية يقدمها إلى المجالس المحلية أو أجهزة الشرطة؛ ومعلومات حول سبل معالجة الشكاوى وفرضها في كافة مراحل المعالجة المعدة لشكاوى المواطنين؛ ناهيك عن الأبحاث المستمرة للوقوف على أفضل وسائل التحكم بمسلكية الشرطة، والتخفيف من المشاكل التي تتسبب بتدقيق شكاوى المواطنين. وتضم هذه السجلات إلى التقرير السنوي الذي يقدمه مفوض الشكاوى إلى الهيئة التشريعية الإقليمية، والذي يضمن خضوع هذا المفوض للمساءلة السياسية. في الوقت عينه، تحد استقلاليتها من فرص التلاعب السياسي، وتضاعف مصداقيته في نظر الشرطة والمواطنين.

تحديات المراقبة التشريعية والتنفيذية

لا يخفى على أحد أن ضمان خضوع القوات الأمنية لمساءلة الهيئتين التشريعية والتنفيذية عملية هامة وعسيرة في آن. والحق أن هذه العملية فرضت تحديات على الحكومات والمسؤولين المنتخبين في أكثر البلدان استقراراً. أضف أن تطوير آليات ناجحة للمراقبة لا يتم بين ليلة وضحاها. فمن يطرح التحديات، في بعض الأحيان، هم

● إذا قدم فردٌ شكوى تتعلق بالانضباط الداخلي، فإنه يتهم شرطياً بالإقدام على عملٍ غير محترف، أو التخلف عن العمل، كالامتناع عن التحقيق في بلاغٍ قدّمه أحد المواطنين في جريمة معينة.

● إذا قدّم فردٌ شكوى تتعلق بخدمات الشرطة أو سياساتها، فإن الأمر يتعلق بسياسات الشرطة العامة، أو إجراءاتها، أو أنظمتها. ومن الأمثلة على ذلك، تخطيط مسؤول رفيع المستوى في سلك الشرطة للمكان الذي يجب أن يتمركز فيه عناصر الشرطة خلال تظاهرة معينة، أو إعطائه الإذن باستخدام بعض أنواع المعدات، كالحذوات والدروع الواقية خلال أعمال الشغب (القسم ٩، الأجزاء ٢ و٤ و٥ و٦)

يحق لأي مواطن، في كولومبيا البريطانية، أن يرفع شكوى بحق شرطي مسؤول عن تنفيذ القوانين أو مديرية شرطة بلدية؛ فيقدم هذه الشكاوى إلى مفوض تلقي الشكاوى بحق الشرطة، أو الهيئة التأديبية (مجلس الشرطة المحلي)، أو القائد الأعلى المسؤول عن مركز الشرطة أو الشرطي موضوع الشكاوى. (وسوف يناقش الجزء المتعلق بمراقبة المواطنين أهمية مجالس الشرطة المحلية في كولومبيا البريطانية). ويمكن أن يرفع المواطنون الشكاوى إلى أي من هذه الهيئات، حيث أن كلاً منها ملزم قانوناً بإعداد تقرير خطي (القسم ٩، الجزء ٣).

غير أن مفوض الشكاوى لا يكتفي بتحديد طبيعة الشكاوى وحسب، بل يضع القواعد التي تحدّد سبل معالجة الشكاوى أيضاً. إنه يفرض على قادة الشرطة المحليين أو مجلس الشرطة أن يقدموا تقارير صائبة التوقيت (مهلتها عشرة أيام للشكاوى المتعلقة بثقة العموم، وخمسة عشر يوماً لتلك المرتبطة بالسياسات والخدمات) (القسم ٩، الجزآن ٤ و٥). كما يحق لمفوض الشكاوى أن يأمر بإجراء تحقيقات جديدة أو إضافية، أو إعادة تصنيف الشكاوى، أو تنظيم جلسات استماع، بالنسبة إلى أنواع الشكاوى كافة.

غالباً ما تزعم الألسنة الناقدة في مختلف أنحاء العالم أن الشرطة تفتقر إلى الحياد، ولا سبيل لها لإجراء تحقيقٍ صالح في أفعال شرطيين

أضف أن الحكومة الجديدة تعجز غالباً عن تقديم الخدمات العامة الروتينية، كالتربية والرعاية الصحية والأمن. ولو حل الفراغ في السلطة الحكومية، على الصعيد المحلي، لهدد عملية الديمقراطية نفسها، أو عرقلها على أقل تقدير. ويصعب على صنّاع السياسات، في مثل هذه البيئة، أن يعوا أهمية المساءلة. لذا، فقد لا تحظى آليات المساءلة، والجهات الفاعلة التي ستلجأ إلى هذه الآليات لمراقبة سلطات الشرطة، تحقيقاً لمصلحة الأمة، بالشعبية والتأييد في أوساط المتشددين أو في نظر الشرطة نفسها، خلال المراحل الأولى.

وحتى في الأنظمة الديمقراطية الراسخة، قد تعيق طبيعة نظام سياسي معين الهيئة التشريعية أو التنفيذية من حيث مراقبة الشرطة مراقبة فعالة. ومع أن أجهزة الشرطة أنشئت، في بادئ الأمر، لمنع رجالها من التزلم للسياسيين الفاسدين، فقد كانت الشرطة وما زالت في منأى عن المراقبة التشريعية في عدد كبير من الأنظمة الديمقراطية القائمة على نموذج ويستمنستر. ونتيجة ذلك، يعجز أعضاء الهيئة التشريعية عن ممارسة سلطتهم في مجال المراقبة. لا بل إن هذا النوع من الحكم يحد حتى من القدرة على إعداد موازنات الوكالات، واتخاذها أداة لضمان سلوكٍ مناسب وأداءٍ فعال داخل أجهزة الشرطة.

إن التباين بين الدول الديمقراطية المتنوعة، في مسألة فصل السلطات دستورياً، يخلف نتائج على تنظيم القوات الأمنية ومراقبتها. لكنّ الحالة الكندية تبين إمكانية أن يتخذ أعضاء الهيئة التشريعية الخطوات اللازمة، عندما تدعو الحاجة إليها، للدفع في اتجاه تشديد المراقبة. وقد حدث هذا عندما شكّل البرلمان لجنة فرعية لمراجعة كافة نواحي أمن الدولة واستخباراتها.

إنّ الحالات التي تحقّق فيها خضوع الشرطة لمساءلة الهيئتين التنفيذية والتشريعية تبين استعداد المسؤولين لسن القوانين ورسم السياسات المناسبة لعمل الشرطة. غير أن هؤلاء المسؤولين وافقوا، لتفويت كل الفرص على التلاعب السياسي، على ترك مساحة من الاستقلالية المهنية للشرطة، في ما يتعلق بالإدارة والعمليات اليومية.

رؤساء الوكالات، أو بيروقراطيو الهيئة التنفيذية الذين يخشون تدخل هيئة حكومية أخرى أو حلفاء لها في نطاق اختصاصهم. بالرغم من ذلك، يبقى في وسع المعنيين التغلب على هذه التحديات التي اتخذت أشكالاً مختلفة في كل من الحالات المذكورة أعلاه.

غالباً ما تواجه الدول التي تنتقل إلى النظام الديمقراطي أعظم العوائق عند إرساء منظومة مراقبة فعالة.

تعكس حالتنا السويد وبولندا أهمية اتفاق الأحزاب السياسية المشاركة في الحكومة كافة على الحاجة إلى المراقبة. ففي الحالتين، يرفع أمين المظالم تقاريره إلى البرلمان، مع أن بولندا تحدّ من سلطة المراقبة الفعلية لتقتصر على مراجعة تقارير أمين المظالم. إن الانقسامات داخل البرلمان البولندي تعيق عملية المراقبة الفاعلة، لا بل تسمية مفوض حماية حقوق المواطنين في بعض الأحيان. غير أن في إمكان أمين المظالم اللجوء إلى عدة وسائل أخرى لبت شكاوى المواطنين. فالسلطات التنظيمية ضمن الفرع التنفيذي، أو المحاكم ضمن الفرع القضائي، تساعد مفوض حماية حقوق المواطنين في عملية المراقبة. من هنا، فقد سجّلت بولندا نجاحاً ملحوظاً، نظراً إلى ميل الدول إلى تعزيز الأمن أكثر من المساءلة خلال عملية الانتقال إلى الديمقراطية.

تجدر الإشارة إلى أن الدول التي تتحوّل إلى النظام الديمقراطي تواجه أعظم العوائق، غالباً، عند إرساء الأسس لمنظومة مراقبة فعالة. فكم من العسير أن تنشئ الدولة جهاز شرطة جديد، أو تقوم بإصلاح جهاز قديم! من هذا المنطلق، شهدت عدة دول، على غرار هايتي، ودول يوغوسلافيا السابقة، وكوسوفو، وتيمور الشرقية، نقاشاً محتدماً حول تحديد الجهة المسؤولة عن تعيين الموظفين، وقيادة جهاز جديد للشرطة. ففي هذا الإطار، يحق للأحزاب أو المجموعات السياسية المتنافسة أن تخشى إقدام مجموعة صغيرة من المسؤولين على تنظيم قوات أمنية تحمي أتباعها، أو مؤيديها، أو مصالحها، على حساب حاجات الأمة. من هنا، فإن النقاشات والخلافات حول شكل الشرطة في نظام ديمقراطي جديد، غالباً ما تحدث خلال فترات انعدام الاستقرار الاجتماعي.

أشار المفوض إلى عدة عوائق تحول دون تأمين مراقبة أكثر فعالية. فلا يخفى على أحد أن طبيعة البنية الهرمية وشبه العسكرية التي تمتاز بها قيادة الشرطة، تفرض على عناصر الشرطة الامتثال والطاعة، حتى عندما تكون الأنظمة أو السياسات خاطئة.

فإن جاز، مثلاً، لرئيس إحدى البلديات الهولندية طرد أي شرطي لانتهاكه قانوناً إدارياً، يبقى من غير المرجح أن يقدم على أي إجراء من دون موافقة رئيس الشرطة. ومن شأن هذا أن يسبغ على الشرطة صفةً حيادية ومستقلة، على استمرار خضوعها للمساءلة.

من المواضيع التي يجب أن يتمعن فيها صنّاع السياسات وضع الدولة خلال انتقالها إلى الديمقراطية، أو أثناء تعزيزها نظامها الديمقراطي، فضلاً عن قدرة الهيئات الحكومية على تنفيذ المراقبة. ومن المسائل الأخرى التي يجب أخذها بعين الاعتبار، بنية القوات الأمنية المعنية، وطريقة تخصيص الموارد (البشرية والمادية) لها، إن على المستوى الوطني، أو المحلي، أو على المستويين معاً. فمن الأسهل، في شكل عام، القيام بالمراقبة السياسية الفعالة على المستوى نفسه الذي يتم عنده ضبط الأمن. بعبارة أخرى، تعتبر الآليات الوطنية في بعض الأحيان أنجح عندما تُستخدم لمراقبة الشرطة على المستوى الوطني، بينما تُستخدم الآليات المحلية لمراقبة الشرطة المحلية.

لقد أخضعت الملكة الهولندية الشرطة لسلطة الحكومة المحلية، معبرةً عن نية صريحة بأن تلتزم الشرطة الأولويات المحلية (كوريان ١٩٩٨). فإذا أيقن رئيس الشرطة المحلية أن رئيس البلدية قادرٌ على طرد موظفٍ خاضع لإمرته، لا شك في أن ذلك سيشجع رئيس الشرطة والمسؤولين المحليين (أي رئيس البلدية والمجلس المحلي) على التواصل، ويزيد من فرص صنع السياسات في مناخ توافقي.

ومع أن مراقبة الشرطة بوساطة مفوض تلقي الشكاوى بحق الشرطة، في كولومبيا البريطانية، لها أوجه إيجابية متعددة، ما زال صنّاع السياسات الكنديون يدخلون عليها الكثير من التغييرات. ففي تقريرٍ أخير رُفِع إلى الهيئة التشريعية في كولومبيا البريطانية (٢٠٠١، ٥٥)،

النشطاء يتحرّكون قضائياً للحد من تجاوزات الشرطة في بنغلادش*

حكمت المحكمة العليا، في ٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٣، بضرورة أن تعدّل الحكومة فقرةً في قانون الإجراءات الجنائية تميز للشرطة أن تعتقل فرداً من دون مذكرة اعتقال. وكانت المحكمة العليا، في السابق، قد أمرت أحد القضاة المحليين بدفع تعويضاتٍ فورية إلى مواطنٍ احتجزته الشرطة بناءً على طلبه، من دون وجه حق. كما حكمت المحكمة بأنه لا يجوز للشرطة احتجاز المساجين في الأوضاع العادية، قبل أن يسمع قضيتهم قاضٍ، وبنال كافة الأشخاص تمثيلاً قانونياً. ومع أن القاضي المحلي يُعطى الصلاحية لإصدار أمر يسمح فيه للشرطة باحتجاز فرد، فلا بد من أن يوافق على هذا الأمر قاضٍ من قضاة المحكمة العليا، قبل أن يحق للشرطة التحرك.

واتخذت المحكمة قرارات هامة أخرى:

- يجب تنظيم جلسات الاستجواب داخل حُجْرٍ زجاجية مغلقة، تتيح للأسرة أو المستشار القانوني مراقبة الإجراءات؛
- يجب أن يصدر طبيبٌ شهادات طبية، قبل دخول فرد في الاحتجاز، وبعد أن تفرج الشرطة عنه؛
- يقتضي ظهور دلائل على التعذيب أن تبادر محكمة مختصة فوراً إلى فتح ملف يبال رجال الشرطة أو رجالها الذين أُسند إليهم التحقيق.

المراقبة القانونية: الهيئات القضائية والأدوات القانونية

لا تقتصر مراقبة الشرطة على الهيئتين التشريعية والتنفيذية في الحكومة. فالهيئة القضائية تتولى بدورها عدداً من الوظائف الهامة، لتضمن خضوع الشرطة للمساءلة القانونية. ويرتبط دور القضاء عادةً بالمراقبة السياسية، كما يحدث عندما يرفع مفوض حماية حقوق المواطنين البولندي قضية، أمام محكمة تنظر في القضايا الخاضعة للقانون الإداري. ومن المحاكم الأخرى ما ينظر في القضايا الخاضعة للقانونين الجنائي أو المدني، موفراً المراقبة كل على صعيد معين.

تجدر الإشارة إلى ضرورة استناد مراقبة الشرطة إلى القانون. فمن المثل الأساسية التي تميز أي نظام ديمقراطي تساوي الجميع أمام القانون: إن السلطات تضمن معاملة سائر المواطنين على قدم المساواة، وفقاً للقوانين المدونة التي يخضع لها الجميع. فالثري والمُعَدَم يواجهان العقوبة نفسها جزاء جريمة القتل. ولا تختلف طريقة مراقبة الشرطة عن هذه القاعدة في شيء. فعندما تتهم مواطنة في كولومبيا البريطانية رجل شرطة بالاستيلاء على أموالها خلال تفتيش ملكياتها، يمكن أن ينظر هذه القضية أحد قضاة المحكمة الجنائية.

دور المحاكم الجنائية والمدنية في تأمين المراقبة

يصدر القضاة أحكامهم في القضايا بالاستناد إلى أنواع مختلفة من النصوص القانونية، منها الدستور والقانونين الجنائي أو المدني. ولا يخفى على أحد أن كلاً من هذه النصوص جزء من مجموعة متكاملة من القوانين تتطور تطوراً منتظماً، مع التغيير الذي يطرأ على القيم الاجتماعية. فضلاً عن ذلك، يُعتبر القضاء في النظام الديمقراطي مستقلاً عن السياسة، وعن الهيئتين الحكوميتين الأخرين. وكل هيئة منها تؤثر في سلطات الهيئتين الأخرين وتضبطها من خلال "منظومة من الضوابط والموازن".

ومع أن غياب الاتفاق ضمن الهيئتين التشريعية أو التنفيذية، أو في ما بينهما، قد يقف عائقاً خطيراً دون مراقبة الشرطة بشكل فعال، يمكن اللجوء إلى آليات وإلى وكلاء مراقبة آخرين من أجل تحسين مساءلة الشرطة. إلى هذه الآليات بالذات نحول النقاش الآن.

الوساطة أداة لحل المشاكل متاحة لمراقبي الشرطة*

تعقد مجلس مدينة روشيستر في نيويورك مع مركز تسوية النزاعات، وهي منظمة غير حكومية تقدم الخدمات إلى المحاكم وتدرّب المقيمين ضمن المجتمعات المحلية. وقد وُظف المركز هيئةً من الخبراء يراجعون الشكاوى المرفوعة ضد الشرطة. وفي الكثير من الحالات، يوصي هؤلاء الخبراء المستشارون أصحاب الشكاوى والشرطة باتخاذ وساطة لحل مشكلاتهم، علماً أن هذا الخيار غير مطروح في حالات يزعم صاحب الشكاوى فيها أن الطرف الآخر أسرف في استعمال القوة ضده.

تعتبر الوساطة، في شكل عام، وسيلةً مرضيةً بالنسبة إلى أصحاب الشكاوى والشرطة على حد سواء، بما أنها أكثر فعالية في حل خلافاتهم من العقوبات نفسها. فيها وجدت عدة قضايا بسيطة طريقها إلى الحل، بشكل سريع وأقل تكلفة، ما يوفر الوقت والموارد لتحقيقات أكثر خطورة تطلب الوساطة في قضايا إساءة السلوك. وتُجرى الوساطة في جلسة خاصة، ولا تتطلب إلا الموافقة الشفهية قبل إغلاق ملف القضية. فإذا عولجت الشكاوى بطريقة فعالة وفقاً لهذه الطريقة، لا يتخذ في شأنها أي إجراء إضافي.

* أنظر فين ٢٠٠١ وغولدسميث ولويس ٢٠٠٠.



الدستور الأميركي - التعديل الرابع

"لا يصح انتهاك حق الناس في الشعور بالأمن في أشخاصهم، وبيوتهم، ووثائقهم، وأغراضهم، من التفتيش والاحتجاز غير المبررين، كما لا يصح إصدار مذكرة [تفتيش أو توقيف] إلا بناءً على سبب وجيه، مدعوم بقسم أو تأكيد، ووصف تفصيلي للمكان المطلوب تفتيشه، والأفراد الذين سيتم القبض عليهم أو الممتلكات التي ستتم مصادرتها".

سيطرته على القضاء أو الحد من قدراته. وإذا أمنت هذه القيود جزءاً من إطار العمل القانوني الأساسي في الدولة، فلن تكون المراقبة المناسبة في المناول قبل أن تُجرى تغييرات في هذا الشأن. إن المراقبة القضائية تستمد سلطتها من القوانين المدونة حسبما تفسرها المحاكم وتطبقها. ومن شأن العقوبات التي يفرضها القضاء أن تردع الشرطة عن إساءة السلوك. غير أن تعويل الدولة على المحاكم وحدها لممارسة المراقبة، يضعها في مواجهة المشاكل الجذرية التي يستعصي حلها.

قد لا تقدّم المحاكم الحلول الناجعة للمشاكل المنظومية، مع أنها تؤدي دوراً هاماً في فرض مساءلة الشرطة، لا سيما في حالات إساءة السلوك الخطيرة. فالتحقيقات العلنية لا تفرض تغييراً، ولا تنزل عقوبة بالموظفين المسؤولين الذين اقترفوا أكبر الذنوب. غير أن الأبحاث والشهادات غير الرسمية التي تُجمَع على كافة مستويات المجتمع تسهم إسهاماً ملحوظاً في فرض المساءلة على المنظمات، ونشر الوعي عند المواطنين تجاه هذه المشكلات.

المراقبة الاجتماعية: المجتمع المدني ومراقبة المواطنين

قد تلجأ الآليات الحكومية المعدة لمساءلة الشرطة إلى كم من الموارد البشرية والمالية لمعالجة بعض المشكلات المحددة؛ وقد تبدي فعالية عالية عند ممارسة سلطة الدولة. ولا يخفى على أحد أن آليات المراقبة، كالمراجعة المدنية التي تنامي استخدامها في العقود الأخيرة،

والحق أن المحاكم أدت دوراً هاماً في مراقبة الشرطة، في الولايات المتحدة، بفرض الضوابط على سلوك رجال الشرطة. فإن أجهزة الشرطة (وهي وكالات تابعة للهيئة التنفيذية)، ترفع القضايا أمام المحكمة الجنائية، بوساطة أحد موظفيها، تتهم فيها أفراداً بارتكاب الجرائم. غير أن المحكمة لا تكتفي، عند نظر القضايا، بدراسة الملف الجنائي وحسب، بل تراجع أيضاً العمليات التي تنفذها الشرطة عند إجراء تحقيقاتها. وكثيراً ما يحدث أن يصرف القضاة النظر عن القضايا إذا ما انتهكت الشرطة القوانين.

عام ١٩١٤، سعت المحكمة العليا الأميركية إلى منع وقوع انتهاكات للحقوق الدستورية، بإصدار قرار لصالح "حكم الاستبعاد" (قضية "ويكس" ضد الولايات المتحدة). يُقصد بهذا المصطلح أنه لا يُسمح للشرطة بتقديم أدلة إلى المحكمة يعتبرها القاضي مجمعة بوسائل غير قانونية تنتهك التعديل الرابع، بالتفتيش والاحتجاز. وفي حين أن هذا القرار طُبّق على كافة المحاكم الفدرالية الأميركية عام ١٩١٤، فقد وسّعت المحكمة العليا الأميركية من نطاق هذا القرار ليشمل الإجراءات الجنائية على صعيد الولايات عام ١٩٦١ (قضية "ماب" ضد ولاية أوهايو). فكان اعتماد "حكم الاستبعاد" علامةً فارقة، ميّزت بدايات مراقبة قوية فرضتها الهيئة القضائية على الشرطة، ما عزز الحميات الدستورية، وشجع الشرطة على التزام الإجراءات الصحيحة.

إلى جانب ذلك، تؤدي الوسائل المدنية لاسترداد حق، أو رفع ظلامة، دوراً هاماً في حماية المواطنين، لا سيما في حال تسبب موظف حكومي بضرر أو إصابة غير مبررة. تلك هي الحال مثلاً عندما تسرف الشرطة، عند أداء واجباتها، في استخدام القوة ضد أحد المواطنين. ومع أن هؤلاء قد يبالغون في مزاعمهم في بعض الأحيان، سعياً للانتقام من رجال الشرطة الذين اتخذوا إجراءات مناسبة، فهذا لا ينفي أنهم على صواب في حالات متعددة.

تحديات المراقبة القضائية

تسعى السلطات التنفيذية في الدول النامية، مراراً وتكراراً، إلى فرض

المجالس واللجان في كولومبيا البريطانية - الشرطة تحقق في شكاوى المواطنين بمساعدة المراجعة المدنية

أبصرت مجالس الشرطة البلدية ولجان الشرطة المحلية النور من ضمن رزمة الإصلاحات التي أقرتها الهيئة التشريعية في كولومبيا البريطانية لمراقبة الشرطة، بموجب قانون الشرطة الصادر عام ١٩٩٨. وقد أنشئت هذه الهيئات لتزويد كل بلدية بالنوع نفسه من المراقبة الذي يمارسه مفوض تلقي الشكاوى بحق الشرطة على الصعيد الإقليمي. فيعتبر كل من المجالس واللجان جزءاً من منظومة المراقبة التي يديرها مفوض الشكاوى. في هذه المنظومة، تحقق الشرطة في الشكاوى المرفوعة في حق أجهزة الشرطة الأخرى، غير أنها تمثل لسلطة المجالس المحلية، أو مفوض الشكاوى الذي يقر ما إذا كان التحقيق مناسباً أم غير مناسب.

صحيح أن مفوض الشكاوى يتمتع بالسلطة النهائية في ما يتعلق بعدد من قضايا مراقبة الشرطة، إلا أن المجالس المحلية تتمتع أيضاً بصلاحيات رقابية يومية واسعة. وتتألف المجالس البلدية من رئيس البلدية المحلي، وعضو يعينه مجلس المدينة، إلى جانب أعضاء مدنيين آخرين يعينهم نائب الحاكم، بموافقة مدير دائرة الشرطة التابعة للنيابة العامة. أما في الحالات التي تؤمن فيها الشرطة الإقليمية أو الوطنية (شرطة الخيالة الملكية الكندية) خدمات تنفيذ القوانين، مكان جهاز شرطة محلي، فإن تعيين الأعضاء في المجلس يتم بطريقة مختلفة. وفي مطلق الأحوال، تقع المسؤولية على عاتق المجلس المدني وحده من حيث وضع معايير الشرطة (قانون شرطة كولومبيا البريطانية ١٩٩٨، الجزء ٢).

تؤدي المجالس البلدية عدداً من الوظائف الهامة، ومنها:

- تعيين الشرطة البلدية؛
- وضع المعايير ورسم الخطوط التوجيهية والسياسات الخاصة بإدارة جهاز الشرطة البلدية، ونشرها، بالتعاون مع رئيس الشرطة المحلية؛
- ردع تجاوزات الشرطة؛
- تعزيز فعالية الشرطة (المرجع نفسه، القسم ٥).

تمكّن المواطنين من إطلاع المسؤولين الحكوميين على نشاطات الشرطة. ومع أن هذه المراجعة تقتصر في بعض الأحيان على المراقبة وإصدار التقارير العلنية، فإن هيئة مدنية نافذة تبادر، في بعض الحالات الأخرى، إلى إجراء تحقيقاتها الخاصة في شكاوى المواطنين، وطرح القضية على الشرطة التي تتحرك، أو ترسل القضية إلى هيئة مدنية أخرى.

وتمثل القضايا المبينة في الفقرات التالية الفئات الأربع الأساسية في المراجعة المدنية، حسبما هي مطبقة في الأنظمة الديمقراطية. فأما الفئة الأولى، وهي حالة كولومبيا البريطانية، فتعتمد على المراجعة المدنية بعد اكتمال تحقيق الشرطة، وعلى اللجان المدنية أيضاً بهدف البحث في الأسباب المحتملة للشكاوى وللتقصير على مستوى السياسات.

أما الحالة الثانية، فيتبع فيها نوع أضعف من المراجعة المدنية. ففي الفيليبين، تستقبل المجالس المدنية شكاوى المواطنين، ثم تنقلها إلى الشرطة لتحقيق فيها، ثم تتولى هيئة مدنية ثانية اتخاذ القرارات التأديبية عند الاستئناف.

وأما في المثال الثالث، فيرفع مواطنو سان فرانسيسكو الشكاوى كلها، باستثناء تلك المرفوعة في حق رجال الشرطة أثناء توقفهم عن العمل، إلى هيئة مراقبة نافذة، تجري تحقيقاتها الخاصة في ما اقترفت الشرطة من إساءة سلوك وتقصير على مستوى السياسات. بعد ذلك، تخضع الشكاوى للدراسة في مختلف أقسام مديرية الشرطة، كما تسمعها، في بعض الحالات، لجنة مدنية شبه قضائية تعلق صلاحياتها على صلاحيات جهاز الشرطة وهيئة المراقبة.

أما الحالة الأخيرة، حالة مدينة ساو باولو، في البرازيل، فتمثل المراجعة المدنية التي تتم عن طريق التدقيق في الحسابات. لقد حظي مدقق الحسابات الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمكتب وزير الأمن العام، بدعم سياسي واسع نتيجة ضبط أسوأ التجاوزات التي اقترفتها الشرطة في حق المواطنين. وذاك نموذج يتبع في الكثير من الأحيان، وفي شتى أنحاء العالم، مع أن نجاحه يعتمد غالباً على ميزات مدقق الحسابات الشخصية، وعلى الدعم الذي يحظى به من سائر هيئات الحكومة.

إلى جانب ذلك، شكّلت لجان شرطة محلية لدراسة المشكلات المنظومية. أما أعضاء اللجان الثلاثة الذين لا يحق لهم أن يكونوا من القضاة الممارسين خلال مدة ولايتهم، فيعيّنهم نائب الحاكم بعد مناقشة سيرهم الذاتية مع مسؤولي البلدية المحليين.

وتشمل واجبات لجنة الشرطة المحلية ما يلي:

- تعزيز العلاقات الإيجابية بين الشرطة والمواطنين؛
- إعلام الوزير بفعالية تنفيذ القوانين في المجتمع المحلي؛
- رفع التوصيات إلى الوكالات المولجة تنفيذ القوانين والوزير، في ما يتعلق بالوظيفتين ١ و ٢ (المرجع نفسه، الفصل ٣٦٧، الجزء ٦).

لا تعالج لجان الشرطة المحلية شكاوى محدّدة تتناول خدمات الشرطة أو سلوكها. غير أنها تمثل أداة هامة، يلجأ إليها المسؤولون (على المستويين المحلي والإقليمي) لدرس المشاكل الأساسية الكامنة ما بين الشرطة والمواطنين. فعلى سبيل المثال، قد تكتشف الشرطة في أحيان كثيرة، أنّ المواطنين المقيمين في أحد الأحياء يقاومون عملية توقيفهم. في هذه الحالة، تعتمد اللجنة إلى درس تاريخ نشاطات الشرطة في هذه المنطقة، وإجراء مقابلات مع المواطنين ورجال الشرطة، ثم تقدّم خيارات إلى الحكومة المحلية. حينها يستطيع المسؤولون المحليون أن يتخذوا الخطوات المناسبة لتحسين العلاقات القائمة بين الشرطة والمواطنين.

وقد تتخذ هذه الخطوات شكل تغيير في السياسات المتبعة ضمن جهاز الشرطة، عند المستوى الإداري أو العملي، للتأثير على طريقة تأدية خدمات الشرطة. فعوضاً عن التوجّه إلى الحي المثير للمشاكل لتوقيف المجرمين المشتبه بهم، قد تعقد الشرطة اجتماعات منتظمة مع السكان، لشرح ما تقوم به، ولتطلب منهم معلومات ارتجاعية حول القضايا التي تشغل بال أهل الحي.

لا شك في أنّ الكنديين المقيمين في إقليم كولومبيا البريطانية يعتبرون لجان الشرطة التي أنشئت خطوة هامة على صعيد إصلاح

ومع أنّ الشرطة تؤدي وظيفة التحقيق في شكاوى المواطنين التي تتناول سلوك الشرطة، فإنّ المجلس يفرض الأحكام التأديبية، والمواطنين (المجلس ومفوض تلقي الشكاوى بحق الشرطة) يضبطون متابعة شكاوى المواطنين. فإذا لم يكن المجلس راضياً عن التحقيق الذي أجرته الشرطة البلدية، استجابةً لشكاوى من أي نوع رفعها مواطن ضد رجل شرطة، يحق للمجلس أن يطلب من جهاز آخر من أجهزة الشرطة البلدية إجراء تحقيق خارجي (المرجع نفسه).

والمجلس هو الهيئة التأديبية المحلية. عندما يقرّر أن يطبق نظاماً، يبدأ بتبليغ مدير دائرة الشرطة [التابعة للنيابة العامة] الإجراء الذي ينوي اتخاذه، باستقلالية أعماله عن أي سلطة تنفيذية بلدية. ويتمتع المجلس أيضاً بسلطة تعيين جلسات الاستماع، والأمر بإجراء التحقيقات، وإعداد التقارير أو الدراسات المرتبطة بالانتهاكات التي ارتكبتها الشرطة المحلية والتي تخضع للوائح التأديبية.

ويتعيّن على المجلس المحلي أن يحرص على معالجة الشكاوى المقدمة، حتى ولو قدّمت في بادئ الأمر إلى مسؤول رفيع المستوى في سلك الشرطة، إلا في حال تقديم شكاوى على صلة بالانضباط الداخلي إلى مفوض الشكاوى بحق الشرطة مباشرة. وعندما يقدم المواطن شكواه، يقوم المجلس بتبليغ مفوض الشكاوى، ويؤمن نسخاً عن تقاريره في حال اتخاذ إجراء تأديبي (كتعليق خدمة شرطي رفض تدوين تصريح حاولت ضحية الجرم الإدلاء به) (المرجع نفسه، القسم ٩، الجزء ٦). وبعد استكمال التقارير المتعلقة بالانتهاكات الخاضعة للوائح التأديبية، تُسلم هذه الأخيرة إلى رئيس الشرطة أو سلطات أعلى منه رتبة في الهيئة التنفيذية، عند الاقتضاء، لاتخاذ الإجراء المناسب في شأنها.

وفي حال أقدم رجل شرطة على عمل، أو تخلف عن عمل، منتهاكاً القانون الجنائي، يجوز رفع هذه التقارير أو الدراسات إلى مكتب النيابة العامة لملاحقتها قضائياً. عند هذه المرحلة، يمثل هذا الشرطي أمام المحكمة الجنائية و/أو المدنية.

تحقيقات المواطنين المستقلة ومراجعة الشرطة في سان فرانسيسكو*

- يتألف مكتب شكاوى المواطنين من ١٥ محققاً مديناً يعملون بدوام كامل، وهو يحقق في مجموعة واسعة من شكاوى المواطنين والمنظمات.
- يعقد رئيس الشرطة جلسة استماع مغلقة في حال وافقت شعبة الشؤون الداخلية على نتائج البحث الصادر عن مكتب شكاوى المواطنين. فيتخذ هذا الأخير صفة المدعي العام، ويفرض مساعد رئيس الشرطة القرار التأديبي إثر موافقة الرئيس.
- تقيم لجنة الشرطة محاكمة إدارية علنية للقضايا المتعلقة بتهم إساءة السلوك الخطيرة. فيتخذ مكتب اشتكاء الشرطة صفة المدعي العام؛ وتتداول اللجنة وتصدر قراراً مبنياً على نتيجة بحثها، يحق للشرطي أن يستأنفه من خلال النظام القضائي.

* فين ٢٠٠١، ٥٦

وفي حال عمدت مجالس الشرطة المولجة تنفيذ القوانين إلى تأديب شرطي، يحق لهذا الأخير أن يستأنف القضية أمام مجلس استئناف تأديبي، إن على الصعيد الإقليمي أو على الصعيد الوطني. وتتألف هذه المجالس من المدنيين، لكنها تتضمن أيضاً ممثلاً عن الشرطة. وتعتبر قراراته نهائية، إلا إذا فضّل الشرطي استئناف القضية أمام وزير الدفاع الوطني.

يمثل النموذج الفيليبيني نوعاً محدوداً جداً من المراقبة المدنية. ففي حال لم يقتنع الرئيس، مثلاً، بصوابية تعليق عمل الشرطي أكثر من أسبوعين، جزاء إساءة السلوك، فلن ينظر مجلس الشرطة المولج تنفيذ القوانين هذه القضية. يتبين بالتالي أن الشرطة ورئيس الشرطة بشكل خاص يتحكمان بالحيز الأكبر من مراحل التحقيق في الشكاوى.

آليات المراقبة. فقد أرسى هذا القرار سلسلة من أدوات المساءلة، تتدرج من المستوى المحلي إلى المستوى الإقليمي، وتنتهي في المحاكم الجنائية والمدنية. وتمثل الآليات الأساسية الموضوعة لتعزيز مساءلة الشرطة على الصعيد القانوني والاجتماعي، في الدراسات التي تجربها اللجان المحلية، لا سيما وأن هذه الأخيرة قادرة على صوغ السياسات والأنظمة الخاصة بالشرطة أو الحكومة المحلية، أو تغييرها. وليست هذه الدراسات مجرد مراجعات تطال حالات معينة، كما يحدث في المحكمة، بل هي جهود استباقية التأثير تُبذل لمعالجة الأسباب الجذرية التي تولّد المشاكل بين الشرطة والمواطنين. باختصار، تعالج المراقبة التي يتولاها المواطنون أسباب استياء الناس تجاه أداء الشرطة وسلوكها، وأثار هذا الاستياء.

الفيليبين - هيئة الاستئناف المدنية تراجع والشرطة تتقصى الحقائق

لجأت الفيليبين إلى صيغة أكثر ضعفاً من نموذج كولومبيا البريطانية للمراقبة المدنية، لتمكين المدنيين من مراجعة شكاوى المواطنين المرفوعة في حق الشرطة. فالمدنيون يبذلون جهودهم ليضمنوا طرح شكاوى المواطنين على مجالس الشرطة المولجة تنفيذ القوانين، ومجالس الاستئناف التأديبية.

ينص القانون على إنشاء هيئات متعددة لاستقبال شكاوى المواطنين من الشرطة، ومنها مجالس الشرطة المولجة تنفيذ القوانين. أما الهيئات الأخرى، فهي رئيس الشرطة، ورئيس البلدية أو عمدة المدينة (قانون الجمهورية ٨٥٥١، العنوان ٦). أما مجالس الشرطة المولجة تنفيذ القوانين، التي تمارس وظيفتها على المستوى المحلي في أنحاء البلد كافة، فيتمثل دورها في تسجيل الشكاوى ثم نقلها إلى المسؤولين في الشرطة للتحقيق فيها. وبعد أن يكتمل التحقيق، تنظر مجالس الشرطة القضايا التي يؤدي فيها انتهاك الموظف المعني النظام إلى تعليق راتبه، أو وقفه عن الخدمة مدة تتجاوز الثلاثين يوماً، أو صرفه منها نهائياً (المرجع نفسه).

الشرطة خارج دوام عملهم، أو تلك التي يتقدم بها بعض العناصر في حق زملائهم. وتتولى التحقيق في هذه الشكاوى شعبة الشؤون الداخلية في مديرية شرطة سان فرانسيسكو.

جاءت الإصلاحات التي أدت إلى إنشاء مكتب شكاوى المواطنين بعد أن طالب المواطنون بالتشديد على مساءلة الشرطة، إثر مظاهرة انهالت فيها الشرطة بالضرب على المتظاهرين. فما كان من حكومة المدينة إلا أن أنشأت مكتب شكاوى المواطنين عام ١٩٨٢، في الوقت نفسه الذي شكّلت فيه لجنة شرطة خاصة بالمدينة. فعين رئيس بلدية سان فرانسيسكو خمسة مدنيين أعضاء في لجنة الشرطة التي تعين بدورها رئيس الشرطة ومدير مكتب شكاوى المواطنين.

سان فرانسيسكو، الولايات المتحدة الأمريكية - المراجعة المحلية المستقلة بخلاف نموذجي كولومبيا البريطانية والفيليبين، لا يندرج نموذج المراجعة المدنية في سان فرانسيسكو ضمن منظومة مراقبة إقليمية، ولا يعتمد على الشرطة للتحقيق في الشكاوى. إنه يتجسد في هيئة واحدة تأخذ على عاتقها جملة من المسؤوليات، هي المسؤوليات نفسها الموزعة بين مجالس الشرطة المحلية ولجانها في كولومبيا البريطانية. ويعتبر مكتب شكاوى المواطنين في سان فرانسيسكو الهيئة الوحيدة التي يحق لها دون سواها مساءلة الشرطة على صعيد اجتماعي. فهو مسؤول عن تسوية كافة الشكاوى التي يتقدم بها المواطنون ضد الشرطة، باستثناء شكاوى المواطنين المرفوعة ضد رجال

التحقيقات العلنية



التحقيق العلني هو آلية مراقبة تجمع بين صلاحيات محدودة مستمدة من المؤسسات التنفيذية، والتشريعية، والقضائية. وتفترض وظيفة هذا التحقيق الخاصة أن نوع المساءلة المطلوبة من جهاز الشرطة مختلف عن المساءلة المطلوبة من المدراء، والمشرعين، والقضاة (روتش ١٩٩٥، ٢٧٦).

ويهدف التحقيق العلني إلى التصدي عن إساءة يُشتبه بمنظمة أو بأفراد بارتكابها. وتشرف على هذا العمل لجنة تعيّن الحكومة، وتتألف من أفراد ذوي مكانة أخلاقية رفيعة، ولا يتضارب تعيينهم في هذا المركز مع أي مصالح أخرى. وعلى غرار المحاكم، تتمتع اللجنة بالسلطة القانونية لاستدعاء الشهود وفرض الإدلاء بالشهادات (٢٧٠). إلا أن التحقيق يهدف، بخلاف المحاكم، إلى مساعدة الحكومة على حل مشكلة معينة، لا فض الخصومات بين الأطراف المتنازعة. كما تحاكي التحقيقات العلنية الهيئات التشريعية، من حيث قدرتها على وضع مدونة سلوكية جديدة، والاستناد إليها باعتبارها خطأً توجيهية لتقييم الأحداث الماضية (٢٧٢). يسعى التحقيق العلني إلى الاطلاع على بيانات عن الأفعال الماضية، ويحاول اكتشاف العوامل التي أدت إلى ارتكاب الإساءة. ومع أن اللجنة قادرة على انتقاد المسؤولين الحكوميين وإثارة النقاشات الاجتماعية، فإنها لا تتمتع بالسلطة لتطبيق إجراءات أو فرض عقوبات.

وقد عُيّن في كندا لجنة ماك دونالد، عام ١٩٧٧، للتحقيق في النشاطات غير القانونية. فكانت تنظّم اللجنة جلسات استماع علنية، وتدرس الوثائق على مستوى مجلس الوزراء، كما راجعت سياسات الشرطة، وخطوطها التوجيهية، وكتيّبات عملياتها. وخلال التحقيق، كان أعضاء اللجنة يخضعون مراكز الشرطة للفحص، ويراقبون عناصر الشرطة وقادتها خلال أيام العمل (٢٧٦-٢٧٧). وقد نشرت لجنة ماك دونالد تقريراً في ثلاثة مجلدات، يدين انفصال الشرطة الوطنية عن المجتمع. وقد وافقت الحكومة على توصية اللجنة، والتزمها؛ فأنشأت جهاز استخبارات مستقل عن شرطة الخيالة الملكية الكندية.

السابق). كما يدرج مكتب شكاوى المواطنين، في تقريره السنوي إلى لجنة الشرطة، التوصيات نفسها التي يصوغها غالباً بعد تقويم الشكاوى. وعلاوةً على ذلك، يقدم مكتب شكاوى المواطنين خدمات الوساطة لتكون بديلاً عن عملية فض الشكاوى على صعيدٍ رسمي، ويمكن أن تُستهل بجلسة استماع يعقدها الرئيس؛ غير أن المعنيين قلما يلجأون إلى هذا الخيار (المرجع نفسه، ٦٠).

وأخيراً، يدير مكتب شكاوى المواطنين "نظام الإنذار المبكر" في سان فرانسيسكو، بتسجيل عدد الشكاوى المرفوعة في حق كل رجل شرطة. فإذا دخل على سجل أحد الشرطيين ثلاث شكاوى أو أكثر خلال فترة ستة أشهر، أو أربع شكاوى أو أكثر خلال سنة واحدة، فإن مديرية شرطة سان فرانسيسكو تجري مراجعة للأداء. وإثر الشكاوى الثانية، تُعلق حاشية على ملف الشرطي، ما يصعب ترقية أو تكليفه بالمهام الخاصة. ويُحظر على الشرطي في تلك الحالة أيضاً، تدريب المنتسبين الجدد مدة خمس سنوات.

وكان مفهوم الإنذار المبكر قد طُبق على أثر توصية أصدرتها اللجنة الأميركية للحقوق المدنية، حملت مديريات الشرطة عام ١٩٨١ على استحداث آليةٍ للتعرف على رجال الشرطة الذين رفع المواطنون في حقهم شكاوى متكررة. وإلى جانب التعرف على رجال الشرطة غير الملتزمين بالنظام، من شأن هذه الآلية التي استُخدمت في سان فرانسيسكو أن تُغيّر أنظمة الشرطة ومناهج التدريب.

إنما تحرص الشرطة، باتباعها نموذج المراقبة المدنية هذا، على ألا تقابل إساءة السلوك بعقوبة غير منصفة، بينما يضمن مكتب شكاوى المواطنين ولجنة الشرطة معالجة الشكاوى المدنية ضد الشرطة معالجةً ملائمة.

ساو باولو، البرازيل - التدقيق المدني في تحقيقات الشرطة في شكاوى المواطنين

ساو باولو هي كبرى مدن البرازيل، وقد ذاع صيتها في ما ذاع بسبب وحشية الشرطة فيها، حيث يشمل سجلها خطف أطفال الشوارع

يتولى المحققون المدنيون في مكتب شكاوى المواطنين النظر في أي شكوى يرفعها مواطن أو منظمة، في خصوص إساءة سلوك ارتكبتها الشرطة أو لتخلّفها عن التصرف. كما يحقّ هذا المكتب، بالاشتراك مع شعبة الشؤون الداخلية، في أي شكوى متعلقة باستخدام الشرطة السلاح الناري (فين ٢٠٠١).

ومع أن مكتب شكاوى المواطنين هيئةً مستقلة، فإنه يعمل في تعاون وثيق مع مكتب رئيس الشرطة وشعبة الشؤون الداخلية، لإدارة المسائل التأديبية. وجدير بالذكر أن المحققين في مكتب شكاوى المواطنين يُعطون حق الاطلاع على سجلات الشرطة كاملةً، فضلاً عن أجهزة الحاسوب والمعدات الخاصة بشعبة الشؤون الداخلية. فمن شأن علاقة العمل هذه أن تتيح للمحققين المدنيين إتمام تحقيقاتهم بمزيد من السرعة، وضمان معاملةٍ عادلةٍ ومتساوية تجاه الشرطة موضوع الشكاوى والمواطن المشتكى في أن.

إن لجنة شرطة سان فرانسيسكو التي يخضع لسلطتها مديرية الشرطة ومكتب شكاوى المواطنين معاً آليةً من آليات المساءلة الاجتماعية والقانونية. ففي حال تجاوزت الشرطة حدودها، يحق للجنة أن تجري محاكمة إدارية. ومن صلاحياتها سماع أي قضية: (١) يرسلها إليها رئيس الشرطة؛ (٢) أو يستأنفها شرطي بعد جلسة استماع عقدها الرئيس؛ (٣) أو يمكن أن تنتهي بعقوبة الوقف عن العمل لأكثر من عشرة أيام؛ (٤) أو يختلّف فيها مكتب شكاوى المواطنين والرئيس حول أحقية اتخاذ الإجراء التأديبي بعد جلسة الاستماع التي عقدها الرئيس. فيتخذ مكتب شكاوى المواطنين صفة المدعي العام خلال جلسات الاستماع التي تعقدها اللجنة (المرجع نفسه، ٥٩ - ٦٠). ويحق لعناصر الشرطة أن يستأنفوا قرار اللجنة من خلال المحاكم، ما يمنح اللجنة صفة الهيئة شبه القضائية.

وإلى جانب هذا الدور التأديبي، يؤدي مكتب شكاوى المواطنين وظيفة هامة أخرى: فهو يقدم توصياتٍ حول السياسات إلى المديرية، من خلال شعبة الشؤون الداخلية. (تجدد الإشارة إلى أن هذا الدور يشبه دور لجنة الشرطة المحلية الذي توسعنا في مناقشته في الجزء

على السواء، قد نلجج في تأديب عدد كبير من عناصر الشرطة، جزاء سوء سلوكهم أو تعسفهم. إلا أن الخوف الشعبي من الجرائم ينعكس، لسوء الحظ، دعماً يعطيه المواطنون لخشونة الشرطة غالب الأحيان؛ وليست البرازيل بنموذج فريد من نوعه في هذا المجال.

تحديات المراقبة المدنية

في حين أن مراقبة الشرطة مراقبة مدنية ناجحة تصطدم بتحديات بارزة متعددة، يتطلب كل نموذج موارد مالية كافية للعمل بشكل مناسب. ولما كانت الميزانيات التشغيلية لا ترصد إلا مبالغ مالية محدودة لهيئات المراجعة المدنية، فقد يصعب على هذه الأخيرة متابعة الشكاوى متابعة كاملة، أو ضمان تحقيق الشرطة في هذه الشكاوى بالشكل المناسب. وليس هذا فحسب، لا بل يمكن أن تفقد المراجعة المدنية الدعم السياسي القوي الذي تحظى به، في حال تغيرت القيادة في الحكومة، أو خلال الأزمات الاقتصادية الخطيرة التي تبدو المراجعة فيها ترفاً أكثر منها ضرورة.

ولا ننسى أيضاً مشكلة الخبرة. فمن الضروري أن يخضع المراجعون للتدريب، كي تتصف المراجعة المدنية بالنوعية، والعدالة، والاحترام. فمن دون فهم مفصّل لطريقة عمل الشرطة، والظروف التي تؤدي واجباتها خلالها، والقوانين والأنظمة التي ينبغي التزامها، من شأن أي تقييم لسلوك الشرطة أو سياساتها أن يفشل في تحقيق الهدف المنشود.

ومن التحديات الأخرى التي تعترض المراقبة المدنية، تحديد مكان هيئة المراجعة في البنى الاجتماعية الأكبر حجماً؛ فإذا لم تكن هيئة المراجعة جزءاً من منظومة مراقبة أوسع نطاقاً، لن تخلف إلا وقعاً بسيطاً على المعالجة الموفّرة لشكاوى المواطنين أو للمشاكل الجذرية، حتى وإن أجاز لها القانون مراقبة نشاطات الشرطة. لذلك، يعتبر نموذجاً الفيليبين والبرازيل أضعف بكثير من حالهما لو حظيا بدعم من البنى التحتية السياسية والقانونية.

في المقابل، تتولى الهيئة التشريعية الإقليمية في كولومبيا البريطانية

اليتامى وقتلهم. ولم ينجح المواطنون في تطبيق المراقبة المدنية من خلال مراجعة أعمال الشرطة، إلا بفعل الجهود المكثفة التي بذلها أكثر من أربعين منظمة من منظمات المجتمع المدني (نيلد ٢٠٠٠، ٢٤٨).

أنشأت حكومة ساو باولو المحلية مكتب المدقق في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥. وقد جاء ذلك إثر توصيات متعددة في موضوع مراقبة الشرطة، رفعها مجلس خاص يُعنى بأمن الإنسان (CONDEP)، يتألف من ممثلين عن أجزاء متنوعة من المجتمع المدني. ويتمتع هذا المجلس أيضاً بالقدرة على التأثير في مركز المدقق، حيث أنه يعدّ لائحة من ثلاثة مرشحين تختار الحكومة المحلية منها المرشح النهائي.

يُعيّن المدقق لولاية مدتها عامان، تُجدّد مرة واحدة. ولا يمكن عزل المدقق (أو المدققة) عن منصبه بعد تعيينه. ويعاون المدقق طاقم عمل صغير ومجلس استشاري. ويقع المكتب ضمن وزارة الأمن العام التي يعتمد عليها للحصول على موارده المالية.

يتلقى المدقق الشكاوى التي يقدمها المواطنون في حق الشرطة أو الجيش الذي يتمتع أيضاً ببعض صلاحيات الشرطة (المرجع نفسه، ٢٥٠). ومع أن الشرطة تحقّق في شكوى المواطن، يجوز للمدقق أن يراجع نتائج هذا التحقيق. في هذا السياق، يتعيّن على الشرطة أن تقدم ملفاً إلى المدقق، تضمّن دراسة داخلية مفصّلة لكل شكوى متعلقة بأخطاء الشرطة الخطيرة.

كما يصدر المدقق عدة تقارير في كل سنة، ومنها التقرير السنوي. فترفع هذه التقارير إلى الحكومة وتُنشر في أن، علماً أن الحكومة لا تملك أي سلطة رقابة على هذه التقارير. تتضمّن هذه الأخيرة، إلى جانب مراجعةٍ لتحقيقات الشرطة في شكاوى المواطنين، شهادة يطلبها المدقق من المنظمات المحلية، والمسؤولين الحكوميين، والشرطة خلال جلسات الاستماع العلنية التي تتناول الحوادث الخطيرة (المرجع نفسه، ٢٤٩).

لا ريب في أن تطبيق نموذج المراجعة المدنية هذا، في بلد بلغت فيه الجرائم العنيفة معدلاً مرتفعاً، ويخشى فيه المواطنون الشرطة والمجرمين

إن هيئة المراجعة التي لا تشكل جزءاً من منظومة مراقبة أوسع نطاقاً لن تخلف إلا أثراً بسيطاً على المعالجة الموفّرة لمشاكل المواطنين.

يؤثر صنّاع السياسات على تطور التنظيم الذاتي ضمن الشرطة بأساليب متعددة، لعل فرض الانضباط الداخلي أحدها ليس إلا. أما بقية هذه الأساليب، فمنها تطويع المنتسبين الجدد، ووضع معايير التدريب، وصوغ الأنظمة والسياسات الداخلية. في هذا الإطار، تناقش الأجزاء الفرعية الحالات التي تم تطوير آليات جديدة فيها، للنهوض بمفهوم مساءلة الشرطة في الميادين الأساسية: إجراءات تطويع المنتسبين الجدد (إيرلندا الشمالية)، وفرض الانضباط الداخلي (بولندا)، ومناهج التدريب ومعايير (السويد).

تطويع المنتسبين الجدد - إقامة التوازن بين تمثيل الأقليات والقيم الاجتماعية المتنوعة

من الضروري أن يولي صنّاع السياسات اهتماماً لتحديد الجهة التي تضبط أمن الشعب، تماماً كما يهتمون بطريقة تنفيذ عملية ضبط الأمن. في هذا الإطار، يعتبر تطويع عناصر الشرطة مسألة مثيرة للجدل في الأنظمة الديمقراطية المتقدمة، غير أنها قضية أكثر تعقيداً في المجتمعات التي كانت مسرحاً للنزاعات في الفترة الأخيرة.

لطالما كانت الأقلية من السكان الكاثوليكين، في إيرلندا الشمالية، تشتكي من دور جهاز الشرطة وتصرفاته. هو جهاز مفوّض من البريطانيين، ويُعرّف بشرطة أَلستر الملكية، وقد غلبت عليه الأكثرية البروتستانتية على امتداد التاريخ. غير أن عملية السلام حتمت، في ما حتمت، تغيير جهاز الشرطة، بإصلاح نظام تطويع عناصر الشرطة. وكان الهدف إنشاء جهاز شرطة أكثر توازناً، يتضمن مزيداً من الكاثوليكين للعمل في الأحياء الكاثوليكية.

في المقابل، تتولى الهيئة التشريعية الإقليمية في كولومبيا البريطانية اختيار مفوض تلقي شكاوى الشرطة الذي يعتبر مسؤولاً أمامها أيضاً. ونسجاً على المنوال نفسه، يعيّن رئيس البلدية لجنة شرطة سان فرانسيسكو. ولا تعتبر هيئات المراجعة في كولومبيا البريطانية وسان فرانسيسكو (أي مجالس الشرطة المحلية ومكتب شكاوى المواطنين على التوالي) سوى مرحلة أولى من منظومة يمكن أن تحيل القضايا على القضاء إذا دعت الحاجة.

علاوة على ذلك، طُوّر المسؤولون والشرطة في كولومبيا البريطانية وسان فرانسيسكو آليات محترفة (ك"نظام الإنذار المبكر") استجابة لوجود المراجعة المدنية المحلية، سعيّاً منهم إلى المساعدة في المساءلة والمراقبة المدنية. غير أن هذه الآليات ما زالت في طور الصياغة في كل من الفيليبين والبرازيل، ومن الأرجح أن تستقبل الشرطة في هذه الدول المراجعة المدنية، في الوقت الراهن، بالتحدي أكثر منه الترحاب.

المراقبة المهنية - الأنظمة المؤسسية وتطوير الرقابة الداخلية

يشمل الحيّز الأساسي الأخير من منظومة المراقبة، ضمان النزاهة المهنية للمؤسسات الموجلة تنفيذ القوانين ورجال الشرطة. فلما كانت أجهزة الشرطة منظمات تراتبية تمارس سلطات واسعة على حرّية المواطنين، فمن الضروري أن تطبّق أنظمة داخلية توجّه عملية صنع القرار. فعلى سبيل المثال، يجب أن تلتزم مؤسسة تابعة للشرطة الأنظمة التي تحظّر على أفرادها قبول الهدايا من الموظفين العموميين. غير أن وضع المعايير الأخلاقية والقانونية قد يزداد تعقيداً، عندما لا تأتي المعايير المطبقة على المجتمع بأكمله موحّدة (بايلي ١٩٩٥). وغالباً ما تكون الحالة هذه حينما يكون المجتمع مؤلفاً من عدة مجموعات دينية أو إثنية متنوعة. بالرغم من ذلك، يبقى في مقدور صنّاع السياسات تحديد مجموعة مشتركة من المبادئ لتوجيه الشرطة في عملياتها اليومية.

إرساء المعايير الرفيعة لانضباط رجال الشرطة الداخلي

إنَّ تعزيز الانضباط في صفوف مؤسسات الشرطة يطرح تحدياً عالمياً على صنّاع السياسات والقادة في سلك الشرطة. من هنا، تُعتبر المراقبة الخارجية التي يوفرها المواطنين والحكومة إحدى طرائق النهوض بمستوى انضباط الشرطة. لكن من المهم أيضاً أن نجد الشرطة، بصفتها مؤسسة، سبلاً تمكّنها من مراقبة سلوك أعضائها وتصرفاتهم. وفي هذا الإطار، كانت المسألة المهنية المفروضة على الشرطة البولندية وفق المعايير والخطوط التوجيهية الداخلية، نتيجة الجهود التي بذلها صنّاع السياسات غير المنتمين إلى الشرطة. فقد أقرَّ هؤلاء، في مرحلة مبكرة، بضرورة أن يطبق قادة الشرطة آلية تعزز الانضباط ضمن قوات الشرطة الوطنية.

اتخذت هذه الآلية في بولندا شكل قانون وطني يتضمّن أدوات مساءلة الشرطة. وقد ساعد قانون الشرطة الذي أقر في البرلمان في ٦ نيسان/أبريل ١٩٩٠ وزير الداخلية على إعادة تنظيم الشرطة الوطنية، كما أسهم في وضع مدونات الأحكام التأديبية والجناحية التي يتعيّن على قوات الشرطة الجديدة التزامها. وحدّدت المواد ١٣٢ إلى ١٤٥ والمادة ٢٣١ الشروط والإجراءات التي تمثل الشرطة بموجبها في جلسات الاستماع الخاصة بالقضايا الجنائية أو الإدارية، وذلك بالنسبة إلى بعض أنواع إساءة السلوك، وما يليها من عقوبات في حال إدانة المتهمين.

وفقاً لهذا النموذج، يتعيّن على رجال الشرطة والوحدات تبرير أفعالهم وقراراتهم أمام هيئات التفتيش الإقليمية والمركزية التابعة لجهاز الشرطة. عندها، تتولى إدارة التفتيش في مركز الشرطة الرئيس، التي يفوق عديدها الثلاثمائة شرطي متمرس، التحقيق في كافة الجرائم الجزائية أو المخالفات الخطيرة التي لحظتها اللوائح التأديبية، والتي أحالها عليهم المفتشون الإقليميون.

في بعض الأحيان، قد تحيل هيئة التفتيش المركزية القضايا العسيرة

اقترح قانون الشرطة الصادر عام ٢٠٠٠ في إيرلندا الشمالية عدداً من الإصلاحات الرامية إلى زيادة شرعية الشرطة في نظر الأقلية الكاثوليكية. فكان لتغيير سياسة التطوع ضمن جهاز شرطة ألستر الملكية أثر عميق، مع الإشارة إلى أن الإصلاحات فرضت أيضاً تغيير اسم هذا الجهاز الذي أصبح يعرف بخدمة شرطة إيرلندا الشمالية. وقد نص القانون (في فقرات ٤٢-٤٦) على تشكيل مجلس إيرلندا الشمالية لحفظ الأمن، وخوّل اختيار المتدربين تمهيداً لتعيينهم. صحيح أن التعيين يفترض موافقة رئيس الشرطة وموافقة وزير الخارجية (الحكومة البريطانية) الشكلية على هذه الاختيارات، إلا أن التشريع يطالب رئيس الشرطة بتشكيل قوة تتألف من ٥٠٪ من الكاثوليكين و ٥٠٪ من البروتستانتين، لاستبدال قوة كانت تتألف، في ما مضى، من ٩٠٪ من البروتستانتين (هوج ٢٠٠٣). وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الشرطة يختار أيضاً رئيس الشرطة، وهو خيارٌ ينبغي أن يوافق عليه وزير الخارجية وغيره من المسؤولين الرفيعة المستوى في الشرطة. فضلاً عن ذلك، يتعاون المجلس مع رئيس الشرطة لاختيار الموظفين في مكتبه (القانون ٢٠٠٠، القسم ٣٥).

لعل الخطوة الأساسية الأولى التي تحققت لزيادة شرعية الشرطة في إيرلندا الشمالية تمثلت في إرساء معايير التطوع التي تشجع الأقليات والنساء على الانخراط في سلك الشرطة. كما تمكّن المواطنون من تحديد الجهة التي تضبط الأمن في بلادهم، بفعل إصلاح مكمل أتاح لهم الانضمام إلى مجلس الشرطة، فالمساعدة في اختيار المسؤول الأعلى وبقية الموظفين الأساسيين، استناداً إلى الأولويات المطروحة في نطاقهم المحلي عوض الأولويات التي يحددها الموظفون الحكوميون في العاصمة البعيدة. وليس هذا فحسب، لا بل إن الدور الذي أصبحت تؤديه الشرطة في عملية التطوع المطوّرة يعزّز المساءلة المهنية. فهذه العملية تلبي حاجات الشرطة من حيث حشد الموظفين الكفوئين، فضلاً عن حاجات المواطنين من حيث تطوع مجموعة كبيرة من المرشحين ذوي الخلفيات المتنوعة.

الوحيدون الذين يعرفون نوع التدريب الذي يتعيّن على المنتسب الجديد تلقّيه، لاكتساب المعارف والمهارات اللازمة لعمله. غير أن صنّاع السياسات، في بعض الدول، أدوا دوراً هاماً في وضع معايير رفيعة تنطبق على المنتسبين الجدد والموظفين القدامى على السواء. فنجد في كل من كولومبيا البريطانية والسويد نموذجين يجسدان التطوّر التدريجي الذي عرفته المعايير الموضوعية لأجهزة الشرطة.

أهم الأحكام التأديبية التي تخضع لها الشرطة البولندية في القانون الوطني *

- المادة ١٤٤ - لا يمكن تحميل رجال الشرطة المسؤولية إذا كانوا يعتقدون أنهم ينفذون أمراً قانونياً.
- المادة ١٤٥ - تصح معاقبة المشرفين على عناصر الشرطة الذين يصدرن أوامر أو تعليمات غير قانونية بالسجن مدة خمس سنوات.
- المادة ٢٣٧ - تجوز إدانة رجال الشرطة الذين يقدمون على تصرف يضر بالمصلحة العامة.
- المادة ٢٤٧ - يجوز سجن رجال الشرطة الذين يستخدمون أساليب العنف في حق مشتبه به محتجز بالشكل القانوني، لفترة تتراوح بين ثلاث سنوات وخمس، ويمكن أن تشدّد العقوبة في حالات القسوة المفرطة.

* يولدريكس ٢٠٠١

ففي كولومبيا البريطانية، شكّل المكتب التابع لمفوض تلقي الشكاوى بحق الشرطة لجنة استشارية للمعايير المهنية. وتألّفت هذه اللجنة من ممثلين لمختلف مديريات الشرطة البلدية، والتزمت توجيهات خبير معروف على الصعيد الوطني في علم الأخلاق. كما أوجدت توجيهات خاصة بممارسة العمل، ونشرتها على موقع مفوض الشكاوى كي تطلع عليها مديريات الشرطة (www.opcc.bc.ca).

أو الخطيرة جداً، والمتعلقة بفساد الشرطة أو نشاطاتها الإجرامية، إلى وحدة مسؤولة أمام رئيس الشرطة الوطنية البولندية مباشرة. ويتلقى المفتشون على المستوى الإقليمي، من جهتهم، شكاوى يرفعها المواطنون وتتناول الشرطة وسياساتها، كما يقدمون ردوداً في المهل الصحيحة، أي ١٤ يوماً بالنسبة إلى الشكاوى البسيطة وشهراً واحداً لما يستدعي المزيد من التدقيق والدراسة (يولدريكس ٢٠٠١).

و غالباً ما يعلو صوت منتقدي منظومات المراقبة التي تحمّل الشرطة مسؤولية التحقيق في انتهاكات اللوائح التأديبية أو المدونات الجنائية؛ فيزعم هؤلاء أن هذه التدابير لا تؤدي سوى إلى تعزيز الحصانة والإفلات من العقاب. غير أن عادة تجاهل الأنظمة والقوانين، لا بل انتهاكها عن عمد، ودونما تهيب، ليست من خصائص النموذج البولندي. فمن الواضح لرجال الشرطة البولنديين أن التراتبية الهرمية التي ينتمون إليها لن تقبل منهم التجاوزات، لا سيما وأن العقوبات الروتينية تشمل خسارة الراتب، أو التوقيف الموقت عن العمل، لا بل الصرف من الخدمة في بعض الأحيان (المرجع نفسه، ٢٨٧).

لقد وضع القانون الوطني خطوطاً توجيهية واضحة ترعى سلوك الشرطة. وتطبق هذه الخطوط التوجيهية تراتبية الشرطة الهرمية الخاضعة لمساءلة وزير الداخلية (المدني). وتتيح عملية الاستئناف لصاحب الشكاوى (أو صاحبة الشكاوى) نقل مشكلته إلى ذلك الوزير، في حال لم يقدم مفتشو الشرطة حلاً مرضياً لقضية يزعم فيها المشتكي أن الشرطة قد أسأت السلوك أو التصرف. وليس هذا فحسب، لا بل إن مفوض حماية حقوق المواطنين يؤمن طريقة بديلة للمواطنين الذين لا يرغبون في نقل شكاويهم إلى الشرطة.

تدريب الشرطة ووضع معايير الامتياز المؤسسية

أما الميدان الهام الثالث الذي يتيح النهوض بمساءلة الشرطة على الصعيد المهني فيكمن في التدريب وفي المعايير التي تلتزمها الوكالة. إن رجال الشرطة يحاجون بحق، في بعض الأحيان، بأنهم محترفون

والقانون الجنائي والقانون المدني، وعلم النفس، والتدريب البدني، والطب الشرعي، واللغات الأجنبية، والسياسة الاجتماعية، وقيادة السيارات، وإدارة حركة السير، والتحقيقات الجنائية، والنظام العام. وفقاً لهذا المنهاج التدريبي، ينفق المتدربون ساعاتٍ عدة في تمثيل الأدوار والمشاركة في نشاطات حل المشكلات، إن على الصعيد الفردي أو الجماعي. أما هدف المرحلة الأولى، فإعداد رجال الشرطة للحالات التي يُحتمل أن يصادفوها عند مزاوله مهامهم.

إثر هذا التدريب الأكاديمي، يُوزَع المتدربون على مراكز الشرطة المحلية لمدة ١٨ شهراً، يتشاركون فيها العمل مع موظف رفيع، مسؤول عن التدريب الميداني المتواصل وعملية التقويم. وبعد إتمام مرحلة التدريب الميداني، يعود المنتسبون الجدد إلى كلية الشرطة لمدة عشرين أسبوعاً. خلال مرحلة التدريب الأكاديمي الثانية هذه، يراجع المدرّسون الخبراء أداء المتدربين. عند ذلك الحين، يطرد من الكلية كل من لم يكن تقويمه على المستوى المطلوب، لعجزه عن التزام معايير الشرطة الرفيعة، فلا يوظّف في سلك الشرطة.

كما يخضع الموظفون القدامى وأولئك الذين حصلوا على ترقية لدورات تدريبية صارمة ومنظمة. وتراوح مدة التدريب بين عدة أشهر، كما في حال ترقية رقيب، وأكثر من سنتين بالنسبة إلى ترقية أحد المفوضين. ويتعيّن على كل رؤساء الشرطة أن يكونوا حائزين شهادة في القانون. إضافة إلى ما سبق، يرعى مجلس الشرطة الوطني في السويد جلسات تدريبية تناول القيادة وغيرها من مواضيع تطوير الموظفين، وهي مفتوحة لرجال الشرطة في أي وقتٍ من مسيرتهم المهنية (www.policen.se).

لقد نجح المدنيون في كولومبيا البريطانية والسويد في تنظيم مناهج تدريبية، ونشر التوعية في أوساط متدربي الشرطة. بفضل هذا المستوى العالي من التعليم والتدريب، صار في إمكانهم أن يتوقعوا تحسناً في أداء الشرطة. أما عندما لا يكون الأداء في مستوى هذه المعايير الرفيعة، فيُستعان بآلياتٍ أخرى، كأمين المظالم في السويد أو

فهذه التوجيهات تساعد الشرطة والمسؤولين المحليين في كولومبيا البريطانية على صوغ تدابير عادلة، لتقييم تصرفات الشرطة وتصميم برامج تدريبية أكثر فعالية. وفضلاً عن ذلك، يؤمّن مفوض الشكاوى برنامجاً تدريبياً لقيادة الشرطة وعناصرها، سعياً إلى تقليص عدد الشكاوى، من خلال توعيتهم للدور الذي يؤدون في حل المشاكل التي تسهم في نشوب النزاعات مع المواطنين (مفوض تلقي الشكاوى بحق الشرطة ٢٠٠١، ٥٥).

أما في السويد، فقد خطا مجلس الشرطة الوطني خطوةً إضافية. يتألف هذا المجلس من ممثلين لستة أحزابٍ سياسية، ويرأسه ممثل عن وزارة العدل، يشغل مركز المدير العام. ويملك هذا المجلس، بصلاحياته الواسعة، القدرة على قبول طلبات الأشخاص الراغبين في العمل بصفة رجال شرطة أو رفضها. كما يتولى الإدارة العامة لشرطة السويد الوطنية، وكلية الشرطة، ومختبر التحليل الشرعي للأدلة الجنائية، وبرنامج جهاز الشرطة التدريبي.

يلبي مجلس الشرطة الوطني، من حيث تسلسل السلطات، مركز قيادة الشرطة الوطني وشعبه المتنوعة. تجدر الإشارة إلى وجود ١١٨ من الألوية [المناطق] التابعة للشرطة في البلاد، يخضع كل منها لإدارة مجلس للشرطة. وتتألف مجالس ألوية الشرطة من قائد شرطة محلي، فضلاً عن مفوضين عدة، يتم اختيارهم من كليات الحقوق. كما يستشير مجلس الشرطة المحلي لجنةً مؤلفة من ممثلين مدنيين وافدين من البلديات التابعة للواء الشرطة (كوريان ١٩٩٨).

يتولى مجلس الشرطة المحلي وضع المعايير الخاصة بتدريب الأعضاء الجدد والقدامى في سلك الشرطة، ممن يتطلعون إلى الارتقاء بمركزهم (أنظر لورد ١٩٩٨). ومع أن برامج التدريب مكثفة، فإن عدد طلبات الانخراط في سلك الشرطة يفوق عدد المناصب الشاغرة ويتخطاه بأشواط. ويقدم البرنامج مرحلة تدريب أولية مدتها سنتان، وتفترض دراسة جامعية ذات دوام كامل، يدرس خلالها المشاركون مجموعة متنوعة من المواضيع. وتتضمن هذه الدروس محاضراتٍ في الاجتهاد،

مفوض تلقي الشكاوى بحق الشرطة في كندا، لمساءلة الشرطة. شاملة، بتحدُّ أو بأسلوبٍ دفاعي، أقله على المدى القصير.

تحديات تعرقل تطوير مؤسسات الشرطة ذات التنظيم الذاتي

إلى جانب الأدوار التي يؤديها الحكومة والمواطنون، تسهم وسائل الإعلام المستقلة، المعروفة غالباً بـ"ركن الديمقراطية الرابع"، إسهاماً هاماً في مجال مساءلة الشرطة. فعندما يتخلَّص الصحفيون من قيود الحكومة، ويلتزمون المعايير المهنية، يمكنهم أن يمنحوا العموم معلوماتٍ محايدة، غير متوافرة في المجتمعات الخاضعة للحكومات الديكتاتورية.

ولما كان الإعلام يملك القدرة على نقل المعلومات إلى الأحياء والمدن، والقرى، عن أحداث ما كانت لتبلغ سوى مسامع الأشخاص المجاورين، فإنه يتألف من مجموعةٍ من المحترفين ذوي التأثير القوي. وهو يؤمن أيضاً منتدياً عاماً للنقاش، له أن يفرض إصلاح الشرطة.

إنشاء منتدي عام للمواطنين والحكومة

جاء تحرير الإعلام من قيود الحكومة وإشرافها، في الموزامبيق، نتيجة لدستور الدولة الصادر عام ١٩٩٠ الذي يصون حرية الصحافة وحق المواطنين في الحصول على المعلومات. فإذا موجة من المحطات الإذاعية والصحف الجديدة تنطلق بتأثيرٍ من هذه الحريات (سيليتي ٢٠٠٠). وإذا كانت الخطوة الأولى في اتجاه المراقبة تتمثل في صوغ دستور يرسى حقوق الشعب وحرياته الأساسية، فإن الخطوة التالية هي عمل الحكومة على حماية هذه الحقوق والحريات.

بالرغم من صوغ دستور الموزامبيق وإقراره، ظلت الشرطة تتدخل، لسنواتٍ عدة، في شؤون الصحفيين الذين يبلِّغون بانتظام عن فساد الشرطة وانعدام فعاليتها. ومع أن هؤلاء قد تعرضوا للضرب والسجن، فقد واصلوا نشر الأخبار على مسامع الناس. وكانت هذه الأخبار تنقل سوء تصرف الشرطة، في بعض الأحيان، بلغة ساخرة. فبدأت بلدة بكاملها، مثلاً، تستخدم لفظة محلية للإشارة إلى رجال

من المؤلف أن يعتقد المسؤولون الحكوميون، ورجال الشرطة، والمواطنون في بعض الأحيان، أن إضفاء الصفة الاحترافية على جهاز الشرطة هو الطريقة الأضمن لمساءلته. فلا شك في أن الشرطة تحسن حفظ الأمن، وتطبيق القوانين، وحفظ السلم، إذا ما تزودت بأسلحة عالية الجودة، وخضعت لتدريبٍ على أحدث التقنيات في ضبط الحشود. ويرى القائلون بهذا الرأي أن الشرطة لا تحسن السلوك ولا تقوم بواجبها بسبب خيبتها من مستوى تسلُّحها المحدود، وتدريبها الرديء. والحق أن المواطنين والمسؤولين الحكوميين، يقبلون هذه الحجة في عدد كبير من الحالات.

غير أن هذا ليس حقيقة ثابتة. فقد يحتج امرؤ بأن الدوريات القروية التي تشكلت في بعض مناطق البيرو الريفية في أواخر السبعينات، نتيجة تخلف الشرطة عن الاستجابة، قد نشأت بموارد محدودة. لكن هذا لم يمنع هذه الدوريات القروية من احترام سلطة القادة المحليين، والتمتع ببعض الصلاحيات المحدودة في مجال مكافحة الجرائم، والتصرف بالشكل المناسب، وتأدية واجباتها بما أتاح للأفراد النوم قريبي العين. إذاً، فقد نجحت هذه الدوريات في حماية الشعب وممتلكاته، دونما حاجة إلى الأسلحة أو الأدوات المتطورة التي يملكها جهاز الشرطة الأميركي أو الأوروبي مثلاً. فعوضاً عن هذه وتلك، تسلَّح المواطنون الذين تولوا "ضبط أمن" قراهم بالمناجل، وعلموا أنفسهم بأنفسهم، كما نفذوا دورياتهم سيراً على الأقدام أو على ظهور الفرسان القزمة (دياز ١٩٨٨).

بطبيعة الحال، يُرجَّح أن تستقبل الشرطة الجهود التي تبذلها جهات خارجية (كأعضاء البرلمان، أو الخبراء القانونيين، أو المدافعين عن حقوق الإنسان)، بهدف إدراج المساءلة المتزايدة ضمن عملية إصلاح

للبرلمان، إلى إجراء تحقيق. فاستدعت اللجنة البرلمانية وزير الداخلية للإجابة عن أسئلة تتعلق بالعمليات التي أقدم عليها جهاز الشرطة الخاضع لإمرته، كما استمعت إلى عدة حالات تصرّفت فيها الشرطة بوحشية. وإذا بعدة قضايا قانونية تُرفع في حق رجال شرطة، فيما طالبت اللجنة باستقالة وزير الداخلية، وأعلن الرئيس عن الحاجة إلى تجديد جهاز الشرطة (المرجع نفسه).

دستور الموزامبيق*

١. يتمتع كل المواطنين بالحق في حرية التعبير وحرية الصحافة، فضلاً عن حرية الحصول على المعلومات.

٢. لا يجوز أن تحد الرقابة من حرية الصحافة التي تتضمن حق المرء في نشر آرائه بالوسائل القانونية كافة، والحق في الحصول على المعلومات.

٣. تتضمن حرية الصحافة تحديداً، في ما تتضمن، حرية التعبير الصحافي والإبداع، والوصول إلى مصادر المعلومات، فضلاً عن حماية الاستقلالية المهنية والسرية المهنية، والحق في نشر الصحف وسواها من المنشورات.

٤. يضبط القانون ممارسة الحقوق والحريات المشار إليها في هذه المادة، على أساس التزام الدستور التزاماً ثابتاً، وصون كرامة الإنسان، واحترام الصلاحيات المرتبطة بالسياسة الخارجية والدفاع الوطني.

* سيليتي ٢٠٠٠

الشرطة معناها "النزاعون إلى السرقة" (المرجع نفسه، ٣٥٩). وكما أطلق مواطنٌ هذه التسمية على رجل شرطة علناً، كان يعتقل بأمرٍ من قائد الشرطة الإقليمية.

في أحيانٍ أخرى، كانت تحال التقارير الإخبارية إلى برامج إذاعية درامية. وبالفعل حدث، خلال برنامج تبثه محطة إذاعية ذات نسبة مرتفعة من المستمعين، أن بلغ صحافي عن انتهاكات تقدم عليها الشرطة عند بعض خطوط القطارات. فأعاد البرنامج تمثيل وقائع تطلب فيها الشرطة رشاي من الركاب، وتسرق ممتلكاتهم (المرجع نفسه، ٣٥٨). وهكذا طرح الإعلام أمام الجمهور، من خلال هذا النوع من الترفيه الإذاعي، ممارسات الشرطة التي لم يكن يعرفها إلا ركاب القطارات. ومع أن الشرطة أوقفت الصحافي المسؤول عن إعداد هذه التمثيلية، فقد أطلق سراحه فوراً جراء احتجاجاتٍ عارمة رفعها الناس، وحملة نظّمها اتحادٌ كبير للصحافي.

بعد أشهر من التبليغ المستمر عن الممارسات السيئة التي اقترفتها الشرطة الموزامبيقية، انتقل الصحفيون إلى انتقاد وزير الداخلية الذي لم يقدم على أي خطوة للجزم تجاوزات الشرطة أو تطبيق الإصلاحات. في ما بعد، أجرت شركة "ميديا فاكس" مسحاً يفيد أن أكثرية المواطنين تؤيد إقالة الوزير. وقد نُشرت نتائج هذا المسح إلى جانب تقارير عن ارتباط الوزير المعني بمنظمة كبيرة لسرقة السيارات (المرجع نفسه، ٣٦٠). في غضون ذلك، بدأ المواطنون يتصلون بالصحافيين، للإدلاء بمعلومات عن رجال شرطة لم يتورعوا عن تعذيب أسرهم وأصدقائهم، فاحتلت هذه الأخبار العناوين الرئيسية على الصعيد الوطني. وما هذه سوى حفنة من الأحداث التي أسلّطت الضوء على حالات وفّر الإعلام الموزامبقي فيها آلية لمطالبة المجتمع بإصلاح الشرطة.

تحديات تعرقل دور الإعلام في الدفاع عن القضايا العامة

لم يسهم نجاح الإعلام في الموزامبيق في زيادة مساءلة الشرطة وحسب، بل في النهوض بالممارسات الديمقراطية أيضاً. أما أن يؤدي الإعلام دوراً مشابهاً في أمكنةٍ أخرى فدونه عوائق متعددة. وكما أظهرت دراسة الحالة، قد تقابل الشرطة التقارير التي تتناول سوء

بحلول منتصف يوليو ١٩٩٦، انضمت إلى هذه الجهود منظماتٌ أخرى منبثقة من المجتمع المدني (مثل اتحاد حقوق الإنسان). وكانت مدافعة الإعلام عن التغيير من الفعالية ما جعل غضب الشعب يبلغ حد السعير. فدعت لجنة الشؤون القانونية وحقوق الإنسان، التابعة

ويسعى إلى بيع المزيد من الصحف، أو اكتساب عدد أكبر من المستمعين أو المشاهدين، أكثر مما يفعل للمدافعة عن خير المجتمع. وغالباً ما يقود التشديد على كسب المال في سوق تنافسية إلى نشر التحقيقات المثيرة وغير المفيدة. فعلى سبيل المثال، يولي الصحفيون الاهتمام لأخبار مرتبطة بالجنس أو بحوادث العنف أكثر مما يلتفتون إلى ظروف السجناء في أحد السجون المحلية. فتجد التقارير الإخبارية في هذه البيئة تركز على نتائج جرائم، مثل السرقة أو الاغتصاب، وعلى ضحاياها. غير أن ذلك من شأنه نشر الخوف في المجتمع، من دون أن يمنح المواطنين، بالضرورة، فهماً أفضل للخطوات الواجب اتخاذها لحل المشاكل الاجتماعية.

سلوكها برودة فعل دفاعية. وهكذا ترى الأبرياء يعانون، في الكثير من الأحيان، من السجن أو الانتهاكات الجسدية على يد السلطات، قبل أن تتمكن الحكومة من التدخل لحماية الصحفيين والمواطنين، علماً أن هذا الإجراء قد يستغرق شهوراً بل قل سنوات.

في استطاعة الإعلام أن يكون مصدراً غير مباشر لمراقبة الشرطة، عند أداء دور المدافع عن القضايا العامة. فكما بيئنا سابقاً، يمارس الصحفيون هذا الدور من خلال الإدلاء بأمثلة عن سوء تصرف الشرطة، ولفت انتباه المواطنين إلى سلوكها غير الاحترافي. لكن الإعلام يضع مصلحته الخاصة نصب عينيه في عدد كبير من المجتمعات،

Community or "Problem-Solving" Policing

ضبط أمن المجتمعات المحلية أو مقارنة " حل المشكلات "

محاولاتها بالنجاح دوماً. غير أن هذه التجارب سلطت الضوء على خصائص تجتمع في العمليات الناجحة، وهي: ١. أثبتت الشرطة فعاليتها في الحفاظ على النظام وتنفيذ القوانين، وهو الهدف الذي ترمي إليه قوى الأمن الداخلي في كل نظام ديمقراطي؛ ٢. تحترم الشرطة الحقوق المدنية والسياسية الأساسية؛ ٣. تشجع الشرطة المواطنين على المشاركة المتواصلة في تقرير سبل استخدام الموارد (البشرية والمادية)؛ ٤. تضع الشرطة استراتيجيات بالشراكة مع وكالات أخرى ومنظمات منتمية إلى المجتمع المحلي، لمعالجة المشاكل الاجتماعية الأساسية التي تؤدي غالباً إلى ظهور السلوك الإجرامي.

لسوء الحظ، ليس من السهل دوماً أن يقيس المرء مدى نجاح ضبط أمن المجتمعات المحلية، إلا بعد مرور سنوات. فعلى سبيل المثال، يستحيل أن يتحقق المسؤولون، بعد مرور فترة لا تتعدى ثلاثة أشهر، من نجاح أحد برامج الشرطة الذي يُعنى بتوعية الشباب، في حي ذي نسبة مرتفعة من البطالة والإجرام. وللأسف، غالباً ما تؤدي الضغوطات التي تلقي بثقلها على الموازنة، أو انعدام حس الالتزام عند الموظفين الحكوميين والمواطنين، إلى انتهاء البرامج في عَجالة، ودونما فهم لفوائدها المحتملة.

الجدير بالذكر أن ضبط أمن المجتمعات المحلية يجمع بين الفوائد التي تنتج عن ارتفاع مستوى الالتزام المؤسسي الذي تبديه الشرطة تجاه حل المشكلات المحلية (كما يحددها المواطنون المحليون)، ومخاطر ممارسة

يعتبر ضبط أمن المجتمعات المحلية إحدى المقاربات التي تنتهجها الحكومات الديمقراطية من أجل الحفاظ على الأمن في المجتمع. ولا يخفى على أحد أن هذه الممارسة حديثة نسبياً، وهي تتطور وتنتشر منذ ربع قرن. غير أنها تشمل جملة مبادئ مستمدة من المثل التي صاغها، أول من صاغها، السير روبرت بيل، مؤسس جهاز الشرطة العمومية الأول في القسم الغربي من الكرة الأرضية، شرطة مدينة لندن.

لعل المقدمة المنطقية الأساسية لضبط أمن المجتمعات المحلية، تشارك الشرطة العمل مع المجتمعات المحلية في حل مشكلات تعني المواطنين أكثر من غيرها. ففي هذه الشراكة، لا تلجأ الشرطة إلى الخيارات التقليدية المتاحة لها لتنفيذ القوانين، كاعتقال الأفراد مثلاً، بالتواتر نفسه. عوضاً عن ذلك، يتعاون المواطنون الذين يعملون في حقولٍ مستقلة عن مجال تنفيذ القوانين، كالتربية، والرعاية الصحية، والإسكان، مع الشرطة ويتقاسمون الموارد، حرصاً على خير المجتمع المحلي العام. ففي الولايات المتحدة مثلاً، تطوّرت هذه الممارسة في أجهزة الشرطة التي يرتدي فيها الموظفون البزة النظامية، غير أنها لم تلقَ صدىً يُذكر في الوكالات الوطنية الموجة تنفيذ القوانين (كمكتب التحقيقات الفدرالي) التي تمارس نشاطات الشرطة باللباس المدني، وتتحرى أساساً في قضايا مكافحة الإرهاب أو الجرائم العابرة الحدود الوطنية.

ومع أن دولاً كثيرة قد جرّبت ضبط أمن المجتمعات المحلية، لم تتكلم

رجل الشرطة في سنغافورة مع الفتى بمزيد من القسوة، بالمقارنة مع زميله في سان فرانسيسكو. ومع أن الرجلين يملكان تحكيم القرار الاستثنائي في الحالتين، فقد تأتى النتائج مختلفة.

حينها تطرح أسئلة نفسها عن السبل التي يتعين على رجال الشرطة استخدامها في ممارسة الاستثنائية، ونوع القيود المتاحة لصنّاع السياسة لضبط رجال الشرطة بحيث يأتي قرارهم الاستثنائي ملائماً. في هذا الإطار، يمكن استحداث عدد من آليات المساءلة، وفقاً لما جاء في الفقرات السابقة. فمع أن ضبط أمن المجتمعات المحلية شكلاً من أشكال المساءلة التي تخضع لها الشرطة أمام المجتمع، فإنها ليست بألية من آليات المراقبة. لذا ينبغي ألا ينظر صنّاع السياسة إلى عملية ضبط أمن المجتمعات المحلية على أنها وسيلة للتحكم بتصرفات الشرطة أو أدائها. إنما يجوز النظر إليها على أنها ثمرة المراقبة الناجحة، من خلال مجموعة من الآليات التي تمت مناقشتها في الفقرات السابقة.

تجربة الولايات المتحدة: مشروع هيوستن لضبط أمن المجتمعات المحلية

صحيح أن بعض البلديات حاولت تقويم التأثير الذي خلفه الانتقال من ضبط الأمن بطريقة تقليدية إلى نظام ضبط أمن المجتمعات المحلية، إلا أن قلة منها تعمقت في التقويم كما فعلت مديرية الشرطة في هيوستن، في ولاية تكساس. فقد حصل المعنيون، بواسطة تقويم هيوستن للمشروع الاختباري الذي أعدته تحت عنوان "ضبط أمن الأحياء"، على أكثر المعلومات البحثية عمقاً بين سائر المشاريع الاختبارية الجديدة المماثلة التي نُفذت في أوائل الثمانينات. فكشفت التقويمات في الولايات المتحدة، أن التغيير في الأحياء التي شارك فيها كل من الشرطة والمواطنين في مشروع لضبط أمن المجتمعات المحلية، استحق العناء في رأي الطرفين. (وايكوف وأوتماير ١٩٩٤، الملحق).

عرّفت مديرية شرطة هيوستن "ضبط أمن الأحياء" neighborhood oriented policing، وهو مصطلح وضعته المديرية نفسها، على أنه

الاستثنائية عند مستويات السلطة الدنيا. فلنكي تكمل هذه الاستراتيجية بالنجاح، يجب أن تأذن مؤسسة الشرطة لعناصر شرطة الشوارع وللمشرفين عليهم، بحل المشكلات في المناطق التي يعملون فيها بشكل غير رسمي. فمن شأن هذا أن يسرّع من حل المشكلات، ويوفر مزيداً من الاستقلالية لعناصر الشرطة، فلا يضطر هؤلاء إلى الرجوع باستمرار إلى المسؤولين الأعلى رتبة قبل اتخاذ القرارات.

ولكن، لا بد من إيلاء الاستثنائية الممارسة ضمن عملية ضبط الأمن المزيد من الانتباه. فقد أثبتت أنظمة الشرطة، بشكل عام، أنها أكثر فائدة ووضوحاً عند تحديد الموانع والمحظورات، منها عند تحديد التوجيهات والإرشادات التي يتعين على عناصر الشرطة والمشرفين عليهم اتباعها. من هنا، عندما يتخذ رجل شرطة قراراً استثنائياً، فإنه يحكم رأيه الخاص في حالة لا تنطبق عليها الأنظمة القانونية أو الإجرائية بشكل نهائي. وبالتالي، قد يكون في إمكان رجل الشرطة هذا أن يطبق خياراً من الخيارات المتعددة المتاحة في حالة معينة. ولعل كلاً من هذه الخيارات صحيح، غير أن المهم تحديد أفضلها، ومعرفة ما سيبني الشرطي قراره عليه.

فلنقل، على سبيل المثال، إن أحد رجال الشرطة ضبط فتى في الخامسة عشرة من عمره، وهو يدخن الماريوانا بصحبة رفاقه خلف مبنى مهجور. يجوز لرجل الشرطة، في هذه الحالة، إما أن: أ. يعتقل المراهق لحيازته مادة خاضعة للمراقبة (مخدّر أو مسكّن يحظره القانون)؛ ب. أو يصادر الماريوانا ويأمر الفتيان بالذهاب إلى منازلهم؛ ج. أو يمتنع عن اعتقال الفتى، ويسلمه إلى والديه أو إلى أي راشد مسؤول آخر، ثم يطلق سراحه من دون توجيه أي تهمة إليه.

في هذا المثال، يتخذ رجل الشرطة قراراً استثنائياً. ولا ريب في أن عوامل متنوعة تؤثر على قراره، بما فيها فهمه قوانين مكافحة المخدرات، وطبيعة الحي الذي يعمل فيه، وتألفه مع السكان، ومدى خطورة هذا الانتهاك في نظر المحاكم، حيث أن الانتهاك قد لا يستأهل تبديد وقت ثمين في اعتقال الجانحين بالشكل الرسمي. وبهذا المعنى، قد يتعامل

العملياتية. في الوقت نفسه، أجرت الشرطة بعض التغييرات في البرنامج، من حيث التطوع، والتدريب، وتقييم الأداء، وفرض الانضباط. وأما المرحلة الثانية، فترافقت مع تغيير كامل في أسلوب ضبط الأمن في مديرية شرطة هيوستن (براون ١٩٨٩). وخضعت التجربة للتقويم ثلاث مرات خلال فترة ستة أشهر، ومرةً جديدة عند اختتام المشروع. تجدر الإشارة إلى أنه تم اختيار "مجموعات للضبط الاختباري" [تُتخذ معياراً لمقارنة النتائج] control groups، في عدد من الأحياء، طلب إليها مشرفوها مواصلة العمل على المنوال نفسه الذي درجت عليه، وتم تقويمها تالياً وفق نظام تقويم الأداء القديم.

في إطار داخلي، أجرى قادة الشرطة مراجعة للتقارير التي تقوم فعالية الشرطة، ضمن جملة الأحياء التي أجريت الاختبارات فيها. وكان الغرض من ذلك تحديد السبل التي يتبناها المشرفون على أمن الشوارع لإخضاع عناصر الدوريات لمساءلة أنظمة الشرطة، لا سيما وأنها قد مُنحت قدراً أكبر من حرية التصرف والاستنساب.

"تفاعل يحصل بين رجال الشرطة والمواطنين بهدف تحديد المشاكل الجنائية وغير الجنائية، ومعالجتها" (المرجع نفسه، ٦). لكن معالجة هذه المشاكل استوجبت أن تعيد الشرطة تنظيم إدارتها وتغيير خططها العملياتية.

حاولت الشرطة أن تحدث تغييراً في عدة نطاقات هامة، منها أسلوب الإدارة، وقدرة عناصر شرطة الشوارع على اتخاذ القرارات، ونظرة المواطنين إلى نوعية خدمات الشرطة. فأدى ذلك إلى التركيز على تحسين مستوى التدريب (سواء أكان تدريب المتطوعين الجدد أم تدريب الموظفين المتواصل)، وتفعيل إدارة طلبات المواطنين، وتطوير منظومة شاملة لمراجعة الأداء، وتحسين إدارة الدوريات والتحقيقات، وتطوير النظام التأديبي، وزيادة مشاركة المواطنين في صنع السياسات والتخطيط (المرجع نفسه، ٧).

استغرق تطور مديرية الشرطة وصولاً إلى اعتماد نهج جديد في ضبط الأمن خمس سنوات، وتم في مرحلتين. أما في المرحلة الأولى، فطلبت الشرطة قدراً أكبر من مشاركة المواطنين، ومزيداً من الفهم للاستراتيجيات

تطبيق مشروع "ضبط أمن الأحياء" في هيوستن*

المرحلة الثانية

- توفير التعاون والتفاعل بين شُعَب المديرية ووحداتها؛
- حل المشكلات بالتوافق، وانتهاج مراجعة منتظمة للتفاعلات الحاصلة بين الشرطة والمواطنين تلبية لهذا الغرض؛
- إدماج أولويات المواطنين في عمليات الشرطة؛
- وضع تقويم للعمليات مقارنة بالخطط؛
- تعريف مسؤوليات الإدارة؛
- بناء سلسلة من محطات المساءلة الداخلية لتطوير طريقة تقديم الخدمات ورفع تقارير عن النتائج

المرحلة الأولى

- تغيير نطاق عمل الدورية المعيّنة ليعكس حدود الأحياء السكنية؛
- تعيين رجال شرطة في دوريات تعييناً دائماً، وتكليفهم مسؤولية حل المشاكل في الحي الذي عيّنوا فيه؛
- تركيز التحقيقات على حل المشاكل؛
- عمل الإدارة على حشد الموارد بهدف مساعدة عناصر الدوريات (من تدريب، وإشراف، وتيسير)؛
- تضمين التدريب الأساسي الموفر للعناصر توجيهات تتناول ديناميكية المجتمع المحلي، وتقنيات التعبئة، والقيادة؛
- تقنيات بديلة لاستقبال الشكاوى.

* براون ١٩٨٩

السنوي لعناصر الدوريات، وكشوف عمل عناصر الدوريات الشهرية، واستمارات المعلومات الخاصة بالمجتمعات المحلية، واستمارات المعلومات الارتجاعية التي يدلي بها المواطنون في شأن اتصالات طلبوا فيها المساعدة من الشرطة، واستبيانات المحقق، واستمارات تقييم المشرفين المباشرين على عناصر الشرطة (المرجع نفسه، الملحق أ).

لقد أثبتت تجربة هيوستن صحة النتائج التي توصلت إليها التجارب السابقة. فقد تحسنت قدرة المواطنين ورجال الشرطة على التواصل في ما بينهم، وإيجاد الحلول الخلاقة للمشكلات المستمرة. وتمثلت هذه الحلول، في معظم الحالات، في تحسين أوجه استخدام الموارد المحدودة، عوض اتخاذ الشرطة قرارات تاريخية تستهلك فائضاً من الوقت والجهد، وتعجز عن معالجة الأسباب الجذرية التي تتولد منها مشاكل كثيرة تواجهها الشرطة يومياً.

إن إجراء تقييمٍ متعمقٍ لتجربة ضبط أمن المجتمعات المحلية يرمي إلى هدفين. فهو يعزز، أولاً، أهداف هذه العملية في نظر رجال الشرطة، من خلال انتقاد أدائهم بانتظام. أما الهدف الثاني، فهو اكتشاف ما إذا كان المواطنون قد لاحظوا أي تغيير في نوعية ضبط الأمن (وايكوف وأوتماير ١٩٩٤). وفي هذا السياق، يرد في الجدول أدناه بعض أهم نتائج البحث الذي تناول تطبيق مشروع "ضبط أمن الأحياء" في المواقع التجريبية، في مقابل استخدام الأساليب التقليدية في ضبط الأمن داخل "مناطق الضبط الاختباري" control areas.

صحيحٌ أن أدوات التقييم ليست مثاليةً البتة، إلا أنها ما زالت وسيلة مفيدة لتحديد مدى وصول المشروع إلى أهدافه المنشودة. وقد اعتمدت مديرية شرطة هيوستن، من جهتها، في تقييم مشروع "ضبط أمن الأحياء"، على أنواع متعددة من التقارير، منها تقارير التقييم نصف

نتائج المسح:

مشروع "ضبط أمن الأحياء" في هيوستن*

إن رجال الشرطة في المواقع التجريبية:

- يعتقدون أن الدوريات الراجلة تتيح تأدية مهام جديدة؛
- يشعرون أن المشرفين يبدون مزيداً من الاهتمام في الطريقة التي يقضي بها عناصر شرطة الشوارع أوقاتهم عندما لا يُكَلَّفون مهمة؛
- يبادرون إلى حل المشكلات أكثر من السابق؛
- أشاروا إلى مستوى رضى عالٍ عند مشاركتهم في جلسات التخطيط؛
- يناقشون المشكلات غالباً مع موظفي وحداتٍ أخرى تابعة لمديرية الشرطة؛
- يبدون مزيداً من الاقتناع بالإشراف، وبعملية تقييم الأداء، وبالاعتراف بالإنجازات؛
- يبدون مزيداً من الاستعداد للنظر إلى المواطنين من منظورٍ إيجابي.

أما المواطنون في المواقع التجريبية:

- فسجلوا أعلى مستويات ممكنة من استعداد رجال الشرطة للإصغاء، ولإبداء الاهتمام، ولضبط التصرفات؛
- لم يلاحظوا أي فرق في مستوى الاهتمام الذي يبديه رجال الشرطة تجاه المشاكل التي تعاني منها أحياءهم؛
- تذكروا عدداً أكبر من أسماء رجال الشرطة الذين استجابوا للشكاوى؛
- ناقشوا القضايا المطروحة مع رجال الشرطة، وقدم هؤلاء إليهم نصائح لاتقاء الجرائم.

* وايكوف وأوتماير ١٩٩٤، ٩-١٢

نموذج جديد في الولايات المتحدة: وضع حد لعنف العصابات في بوسطن

شهدت مدينة بوسطن ارتفاعاً سريعاً في مستوى الجرائم العنيفة خلال الثمانينات والتسعينات، ما دفع بالشعب إلى إطلاق صرخة احتجاج، وأرغم المسؤولين في المدينة على الإقرار بضرورة التحرك لمعالجة المشكلة. فما بين العام ١٩٨٥ و١٩٩٥، ارتفع عدد جرائم القتل التي يرتكبها الشباب تحت سن الثامنة عشرة بنسبة ١٤٥٪، فيما انخفض عدد الجرائم التي يرتكبها الراشدون بنسبة ٣٠٪ (هاردن ١٩٩٧). فضلاً عن ذلك، كان الأبرياء المتفرجون يُقتلون غالباً أثناء النزاعات المسلحة الدائرة بين أفراد العصابات، بسبب انهماك رصاصات طائشة من هنا وهناك. في ظل هذه الأوضاع، لم يضع مسؤولو البلدية، والشرطة، والمواطنون استراتيجية قابلة للتطبيق والاستمرار، إلا عندما أدركوا أن الردود المنفردة التي تعتمد عليها الحكومة، أو الوكالات المولجة تنفيذ القانون، أو المنظمات المحلية، ستُمنى بالفشل على المدى الطويل (ماك ديفيت، وبراجا، ونورج، وبويرغر ٢٠٠٣).

لعل استراتيجية بوسطن هي النموذج الأفضل في الولايات المتحدة لضبط الأمن عن طريق حل المشكلات. فقد بلغ نجاحها ما دفع بالمعهد الوطني للعدل، إلى تمويل برامج لاستنساخ هذا النموذج في مدن أميركية أخرى تعاني مشكلات مماثلة. في العام ١٩٩٠، شنت مديرية شرطة بوسطن حملة واسعة، بالتنسيق مع وكالات متعددة، على العنف في أوساط الشباب، فوطدت في بداية الأمر عدداً من العلاقات وحافظت عليها (أنظر الجدول)؛ أما على الصعيد الداخلي، فقد بدلت الشرطة مهمة إحدى الوحدات، فحوّلتها من مكافحة العصابات إلى المشاركة في قوة لكبح العنف عند الشباب. فما كان من هذا البرنامج إلا أن سهّل التواصل والتحاور حول مواضيع لم يتم التطرق إليها من هذا المنظور قبلاً. وهكذا أصبح الموظفون الذين كلّفهم المدينة مواكبة المجرمين الحاصلين على الحرية المشروطة والذين حافظوا على اتصال بأفراد العصابات، وبالتحديد أولئك الذين تعرضوا للاحتجاز قبلاً، يملكون معلومات واسعة عن نشاطات العصابات (المرجع نفسه).

لم يكن من آلية مؤسسية ضمن سلك الشرطة أو وكالة المواكبة، تُتيح تشاطر المعلومات بين الوكالتين، حتى كانت بداية الاتصالات بين شرطة بوسطن وموظفي المواكبة. فنظّمت الشرطة دورياتٍ في أكثر الأحياء السكنية عنفاً، بمرافقة الموظفين المكلفين المواكبة، سعياً إلى تطبيق القيود المرافقة لمنح الحرية المشروطة، كحظر التجوّل و"منع الاقتراب" (وهو أمرٌ يصدره قاضٍ في حق مُدانٍ، يُمسي بموجبه الاقتراب من شخصٍ أو ملكيةٍ جرماً يُعاقب عليه القانون).

حقق هذا الجزء من الاستراتيجية من النجاح ما دفع مديرية الشرطة ووكالة المواكبة إلى تطبيق برنامج مشترك عنوانه "عملية نور الظلام".

علاقات تقيمها شرطة بوسطن خارج الإطار المؤسسي*

- المكتب الفدرالي للكحول، والتبغ، والأسلحة النارية (الإتجار بالأسلحة المتقطّعة والمربود)؛
- محاكم البلديات (تولى موظفو المواكبة معالجة ملفات التّمهين الشباب، وعملوا مع الشرطة مباشرة)؛
- رؤساء كنائس السود (شكل الكهنة ائتلاف "تن بوينت" (Ten Point Coalition) ونقلوا أبرشياتهم إلى الشارع)؛
- مكتب النائب العام الأميركي (نتجت عن المحاكمات القضائية عقوبات أطول تُقضى في سجون واقعة خارج الولاية، بالنسبة إلى بعض الفئات من المجرمين)؛
- شبكة توفير الخدمات للشباب (قدّمت التعليم، والتدريب على المهارات المهنية، والمشورة، والتوظيف)؛
- دائرة خدمات الشباب (درس موظفو إصلاح الأحداث ملفات المجرمين الأحداث)؛
- شبكة البديل عن السجن (وفّرت جملة من الخدمات الاجتماعية).

* ماك ديفيت، وبراجا، ونورج، وبويرغر ٢٠٠٣

فضلاً عن الخدمات الاستشارية والتربوية، أنشأ العاملون الاجتماعيون نادياً رياضياً، ودعوا إلى بطولة في لعبة البايبول، تتنافس خلالها العصابات في مواقع محايدة، ويدي فيها الأطراف سلوكهم الحسن (المرجع نفسه). كما شجع المسؤولون أصحاب القاعات الرياضية في الأحياء السكنية، ونوادي الفتيان والفتيات، والكنايس، على فتح الأبواب حتى ساعات متأخرة، وتطبيق البرامج التي تحمل الشباب على الامتناع عن الخروج ليلاً. وليس هذا فحسب، لا بل إن الشرطة والعاملين الاجتماعيين دأبوا على البحث عن الشباب الذين يمارسون التسرّب المدرسي، وعلى التحدث إلى أولئك المتأخرين في تحصيلهم العلمي. إلى جانب ذلك، تلقى الأفراد الأكبر سناً، والذين انخرطوا في إحدى العصابات خلال مرحلة سابقة من حياتهم، وقضى معظمهم عقوبة في السجن، أجوراً معينة مقابل تقديم النصائح إلى الشباب المقبلين على المشاركة في عصابة (هاردن ١٩٩٧).

أخيراً، شهدت مدينة بوسطن مشاركة الشرطة، وغيرها من الوكالات المحلية والجمعيات غير الحكومية المذكورة أعلاه، في جهود مستدامة لنشر المعلومات. وتمثّل بعض هذه الجهود في تزويد الشباب بتفسيرات تبرّر الأسباب التي تدفع الشرطة البلدية إلى الحد من العنف في أوساط الشباب. فأدّت هذه الجهود إلى إقامة جسر تواصل يتقابل عنده أفراد العصابات مع الشرطة، وموظفي المواكبة، والعاملين الاجتماعيين، ورجال الدين المحليين، وجهاً لوجه. (وكان رجال الدين المحليون التابعون لـ ٥٤ كنيسة قد شكّلوا تحالف "تن بوينت" في بوسطن، في العام ١٩٩٢، بعدما وقع نزاعٌ داخل كنيسة بين أفراد عصابتين متنافستين، إبان الجنازة التي أُقيمت لأحد أفراد العصابتين الذي قُتل خلال تبادل لإطلاق النار).

خلال هذه الاجتماعات، اكتشف أفراد العصابات أيضاً الفرص والخدمات التي تضعها المدينة في تصرفهم. في الواقع، لم يكن حضور هذه الاجتماعات اختياريّاً في الأوقات كافة، حيث أنّ موظفي المواكبة أو المشرفين على إصلاح الأحداث أرغموا عدداً كبيراً من أفراد العصابات على المشاركة في الاجتماعات. ودعا

يستهدف هذا البرنامج المجرمين الأكثر عنفاً الذين منحتهم المحكمة الحرية المشروطة. فموجب قوانين حظر التجوّل الجديدة، عملت الفرق على توقيف أي من المجرمين العنيفين الذين ينتشرون في الشوارع بعد فرض حظر التجوّل، ثم نقلهم للمثول أمام المحكمة لإبطال قرار منحهم الحرية المشروطة. فإذا أصدر القاضي قراره بإبطال الحرية المشروطة، زُجّ المتهم في السجن.

فضلاً عن ذلك، وافق المدّعون العامون الفدراليون التابعون لمكتب النائب العام الأميركي، على ملاحقة الفتيان من أفراد العصابات الذين ارتكبوا جرائم عنيفة. في الواقع، تجري العادة على أن يتولى المدعي العام المحلي تحويل هذه القضايا إلى المحاكم، غير أن مشاركة السلطات الفدرالية تعني أن المجرمين المدانين يواجهون عقوبات أطول، في سجونٍ تقع بعيداً عن عائلاتهم وأصدقائهم في بوسطن (المرجع نفسه).

تجدر الإشارة إلى أنّ هذه العقوبات الأكثر صرامةً انحصرت بأفراد العصابات الذين يأبون تغيير سلوكهم. أما بالنسبة إلى بقية أفراد العصابات، فإن استراتيجية ضبط أمن المجتمعات المحلية تقدّم عدة محفزات لانتهاج السلوك الحسن. فقد حاولت الشرطة مثلاً إيجاد وظائف للشباب الذين بدا انخراطهم في أنشطة العصابات مرجحاً.

بعد مرور بعض الوقت على تطبيق البرنامج، قامت مجموعة من الوكالات المحلية بتنسيق الجهود المبذولة لتدبّر وظائف للشباب مع الحكومة المحلية والمشاريع التجارية الخاصة. فكانت الشرطة توصي، غالباً الأحيان، بتدريب أفراد العصابات الفتيان على المهارات المهنية وبرامج الانخراط المهني. ولا ننسى الإسهامات التي قدّمها العاملون الاجتماعيون، بعد أن أرسلهم رئيس البلدية، في الأحياء السكنية والمدارس التي يستشري العنف فيها؛ فساعد هؤلاء في إبعاد المشاغبين عن الشارع ودمجهم في برامج عمل. وهكذا صارت مدينة بوسطن، بحلول نهاية العام ١٩٩٧، تزوّد المراهقين بعشرة آلاف فرصة عمل سنوياً، معظمها في المشاريع التجارية المحلية.

تقارير المواطنين، أو اتصالاتهم طلباً للخدمات، على أحد مخافر الشرطة المنتشرة، والبالغ عددها ٦٦٠٠ تقريباً. ولما كانت الدوريات السيارة محدودة بسبب زحمة السير الخانقة، فإن رجال الشرطة يستعملون الدراجات الهوائية أو ينظّمون الدوريات الراجلة في معظم الأحيان.

أما في المناطق الريفية، فيقطن رجل شرطة أو اثنان في مسكن تابع لمخفر شرطة ثابت (شوزايشو)، ويكون المخفر مسؤولاً عن توفير خدمات الشرطة ضمن مساحة لا تتجاوز العشرين ميلاً مربعاً. وكما في المدن، يُعتبر مخفر الشرطة مكاناً يزاول فيه رجال الشرطة العمل اليومي، ويستقبلون الشكاوى أو يطلبون خدمات أخرى (ألرايد ووانغ ١٩٩٧). يُذكر أن عدد مخافر الشرطة الريفية بلغ حوالي ٩ آلاف مخفر منذ العام ٢٠٠٣.

لا تخلو جعبة شرطة اليابان من الخدمات التي تُطلَب إلى هذه الأخيرة فتؤمنها، بشكل يسلط الضوء على التزام اليابان بضبط أمن المجتمعات المحلية. ويُذكر من هذه الخدمات: إنتاج شريط مصوّر يتناول ضرورة القيادة الحذرة، رداً على العدد المتزايد من حوادث السير، ثم عرض هذا الشريط أمام سكان المنطقة أو شركات الأعمال؛ وتوفير خدمة الإعلانات العمومية من خلال نظام مخاطبة المواطنين تقدمه مخافر الشرطة الثابتة (الكوبان)؛ ومكافأة الشباب الذين يعثرون على مبالغ مالية في المنتزهات العامة المحلية، فيسلمونها إلى الشرطة التي تعيّن صندوقاً خاصاً بالمبالغ المالية المفقودة؛ وأخيراً، تقديم التوجيهات وحتى الاستشارات الأسرية (بايلي ١٩٧٦).

لكن لما كانت الشرطة منشغلة غالباً بهذه النشاطات الاجتماعية التي لا تتعلق بتنفيذ القوانين، فهي لا تملك الوقت، في معظم الأحيان، للتحقيقات الجنائية أو لجملة ما يسمى بأنشطة الشرطة الأخرى. نتيجة لذلك، تؤول التحقيقات الجنائية وشؤون الوقاية من الجرائم، باعتبارها خدمات متخصصة، إلى الإدارات الإقليمية. فمن شأن هذا أن يحول دون تكثُر الأعمال اليومية، بما يثقل كاهل شرطة الشوارع. وعندما يطلب المواطنون استجابة معينة من الشرطة، يمكنهم الاتصال بمخفر الشرطة، أو تقديم طلب إلكتروني، أو التوجه إلى المخفر نفسه، أو استخدام أحد الهواتف العمومية.

العاملون الاجتماعيون وقادة الكنائس بقية الشباب الذين لم يتم توقيفهم بعد، إلى حضور هذه الاجتماعات. فشرح رجال الشرطة ما يمارسون من نشاطات في الشارع، ومنحوا أفراد العصابات فرصة طرح الأسئلة على أي من المتحدثين. جدير بالذكر أن هذه الاجتماعات قد أُقيمت في أماكن عامة، وبالتحديد في المراكز الاجتماعية التي تشكّل فسحة لسكان الحي (ماك ديفيت، وبراجا، ونورج، وبويرغر ٢٠٠٣).

وسرعان ما احتل ضبط أمن المجتمعات المحلية الأولية على جدول أعمال البلدية، لا سيما وأن المقاربة التقليدية التي انتهجتها الشرطة والوكالات الحكومية الأخرى، القائمة على مركزية مشددة، لم تحدّ من الجرائم العنيفة. وهكذا، نجحت شرطة بوسطن في تحقيق هدفها، ألا وهو تقليص معدل الجرائم العنيفة من خلال التعاون مع عدة وكالات حكومية أخرى، والتنسيق مع المواطنين. ولا يخفى على أحد أن هذا التعاون يفترض تبادل المعلومات، والتحاور، والتحلي بالنية الحسنة، وتحديد رزمة من الأهداف تجتمع عليها الأطراف المعنية جميعاً.

التنمية الديمقراطية في اليابان: ضبط الأمن في الأحياء والخدمة العامة

تشكّلت الشرطة الوطنية في اليابان خلال فترة التحول إلى النظام الديمقراطي، إثر نهاية الحرب العالمية الثانية؛ والتزمت منذ ذلك الحين المبادئ الأساسية لضبط أمن المجتمعات المحلية. وما زال يُنظر إلى عمل الشرطة على أنه التزام يدوم مدى العمر.

يتخذ دور الشرطة في المجتمع الياباني أشكالاً متعددة. فالشرطة تخضع لإدارة قيادات وطنية وإقليمية، بينما تتولى إدارات الشرطة البلدية التي تشرف على مراكز الشرطة إدارة العمليات اليومية. وليست مراكز الشرطة في اليابان إلا مواقع لاحتجاز المساجين، وحفظ المعدات، وفيها تتوزع المهام خلال تبادل نوبات العمل (بايلي ١٩٧٦).

أما في المدن، فيشغل رجال الشرطة مخافر ثابتة (كوبان)، تتم فيها معالجة الحوادث الواقعة ضمن نطاق لا يتجاوز ربع ميل مربع. فتندفق

لا يدخل تأمين الاستشارات الأسرية للمواطنين ضمن المهام المطلوبة، في العادة، من معظم رجال الشرطة. مع ذلك، تُعتبر إمكانية التواصل اليومي أحد المطالب التي يتوقع المواطنون اليابانيون من حكومتهم تلبيةها. وهكذا، تعتبر استجابة الشرطة، المنفصلة عن بقية وظائفها المتمثلة في تنفيذ القوانين والحفاظ على النظام، إحدى الوظائف المثلى التي تلمح إليها استراتيجية خفارة المجتمعات المحلية.

التنمية الوطنية وضبط أمن المجتمعات المحلية: نموذج سنغافورة المستوحى من النموذج الياباني

إعتمدت السلطات في سنغافورة، عام ١٩٨١، مبدأ ضبط أمن المجتمعات المحلية، نسجاً على منوال التقليد الياباني. ويقوم هذا النموذج الذي يحاكي النموذج الياباني، مع أنه معدل للتأقلم مع بيئة مختلفة، على توزع مخافر الشرطة في الأحياء، وتنظيم الدوريات الراجلة، وإقامة العلاقات مع المنظمات المنبثقة من المجتمعات المحلية، والترويج للسلامة العامة من خلال بذل جهود في مجال التوعية. وبالرغم من وجود اختلاف واضح في تنظيم الشرطة بين سنغافورة واليابان، حيث يحافظ نظام الشرطة اليابانية على مركزية مشددة، تبذل الشرطة في سنغافورة جهوداً ناشطة لاستقاء المعلومات الارشادية من المواطنين، وإقامة حوارات علنية حول مخاوف سكان الأحياء، وتقديم المعلومات عن نشاطاتها (هوي وهاو ١٩٩٢).

وقد سعت السلطات في سنغافورة إلى استحداث آلية تمكّن الحكومة التمثيلية من مراقبة شرطة جمهورية سنغافورة من حيث الأداء، خلال إنجازها أهداف ضبط أمن المجتمعات المحلية. فتميزت هذه الآلية بمشاركة المشرفين المباشرين على عناصر شرطة الشوارع، وتقديمهم المدخلات، إلى جانب إسهامات القادة في كافة أجهزة الشرطة. في هذا الإطار، ناقش قادة الشرطة، أصحاب الرتب العالية والمتدنية على السواء، إمكانية وضع استراتيجية شاملة للشرطة، وسرعان ما اتفقوا على المخطط العام الخاص بشرطة جمهورية سنغافورة. وعُهد إلى مكتب تخطيط مركزي نشر هذه الاستراتيجية في شكل وثيقة تخطيط نهائية.

وغالبا ما يجري المواطنون دوريات مدنية طوعية، أو يشاركون في جمعيات الوقاية من الجرائم، عساهم يساعدون الشرطة في تثقيف المواطنين في موضوع الجريمة. كما ولا يتوانى أعضاء الدوريات المتطوعون عن توعية المواطنين لأهمية تطوير مسرح الجريمة، في انتظار وصول الخبراء التابعين للشرطة. أما الشرطة، فتراقب هذه الدوريات الطوعية بشكل غير رسمي، فتناقش أولوياتها مع هؤلاء الأعضاء لتحول دون تورطهم في أعمال الدفاع عن النفس، أو في إعاقة عمليات الشرطة.

علاوة على ذلك، يُلزم رجال الشرطة، ضمن إطار خطة حفظ الأمن الخاصة بمركز قيادة الشرطة الوطني، بإجراء مسح عام مرتين سنوياً (جانكاي-رين)، من خلال زيارة كافة المنازل والمؤسسات التجارية الواقعة ضمن منطقة اختصاص مخافر الشرطة الثابتة (الكوبان). وهكذا، يتلقى كل منزل في اليابان زيارة من رجل شرطة في اللباس الرسمي، مرتين سنوياً. ونورد في المربع نموذجاً عن أسئلة المسح.

تُحفظ نتائج المسح في صندوقٍ داخل مخفر "الكوبان"، ولا يتم إطلاع بقية الوكالات الحكومية عليها. ولا يُلزم المواطنون بالإجابة، غير أن الأجوبة على المسح تساعد الشرطة في تصميم برامج جديدة، وتعزيز علاقتها مع المواطنين، وزيادة معرفتها بالمجتمعات المحلية التي تعمل ضمنها (المرجع نفسه).

ومن مميزات ضبط أمن المجتمعات المحلية اليابانية، تطبيق آلية يمكن أن يلجأ إليها المواطنون للشكوى من إحدى خدمات الشرطة، أو طلب نصيحة عند الوقوع ضحية جرم ما، أو الاستعلام عن قضية معينة. فيتم إنشاء مكاتب، تُعرف بـ"زاوية المواطن"، على مستوى مراكز إدارة الشرطة البلدية، يشغلها أفراد الشرطة الذين يجيبون عن أسئلة المواطنين، أو يستلمون الشكاوى. ولما كانت الشرطة تولي هذه الوظيفة أهمية كبيرة، فإن الموظفين في "زاوية المواطن" يستفيدون من فرصة أكبر للحصول على ترقية (المرجع نفسه).

غير أن عدداً كبيراً من الخدمات التي تقدمها الشرطة اليابانية يفوق ما هو مطلوب عادةً من الموظفين في سلك الشرطة. فعلى سبيل المثال،

إنَّ المخطط الذي وضعته شرطة سنغافورة لضبط أمن المجتمعات المحلية يركِّز على البيئة التي تنفذ الشرطة عملياتها فيها. فتهتم الشرطة بفهم كافة العوامل المرتبطة بالأحداث الإجرامية السابقة، وبحالات الفوضى العامة، من مثل أعمال الشغب أو المظاهرات. (المرجع نفسه، ٨٨-٨٩).

تبدي الشرطة اهتماماً أيضاً بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية، لا سيما عندما تظهر بوادر علاقة بين هذه التنمية من جهة، والجرائم والفوضى من جهة أخرى. يُرفع المخطط العام إلى وزارة الداخلية، بعد أن يتم مناقشته وتعديله بشكل طفيف كل خمس سنوات. في الواقع، يُعتبر المخطط العام الاستراتيجية الأساس التي تبنى عليها الشرطة استراتيجياتها الأخرى، سنة تلو السنة، وهو يتضمن فقرةً لتوضيح رؤية جهاز الشرطة. تحذر الإشارة إلى أن الوكالات الحكومية الأخرى ورجال الشرطة يتسلمون نسخاً عن هذا المخطط، ليكون المسؤولون الحكوميون من خارج سلك الشرطة، وجميع أفراد شرطة سنغافورة، على علم بأهداف الشرطة وأولوياتها. وهكذا، كلما وضعت وحدات الشرطة خطة عمل، استند القادة إلى المخطط العام. فذلك يفسح المجال للتنسيق بين الوحدات.

يتضمن كل من المخطط العام والمخطط السنوية أدلةً لقادة الشعب، تختص بالموازنة. فلما كانت الخطط تحوي بياناتٍ عن الأهداف الموضوعية للمدنيين الطويل والقصير، فإن ذلك يشجع القادة على تقويم فعالية مرؤوسيهـم عند ممارسة خفارة المجتمعات المحلية.

تصاغ استراتيجيات الشرطة على كافة أصعدة هذه المنظمة. ويتم التشديد، بشكل خاص، على إحاطة رجال الشرطة علماً بالبيئة التي يعملون فيها. وهذا ما يمكِّن الشرطة، في حال تعرّض أحد الأحياء إلى حالات من الانحراف الذي يصيب الأحداث، من أن تنظِّم نشاطاتٍ خاصة بالشباب، وتتعاون تعاوناً وثيقاً مع المدرسين أو العاملين الاجتماعيين، أو تلجأ، عند انقطاع السبل، إلى مضاعفة نشاطات تنفيذ القوانين.

مسح الشرطة لسائر المساكن والمشاريع التجارية في اليابان (نصف سنوي)*

- كم فرداً يعيش هنا؟ ما أعمارهم ونوعهم الجنسي؟ وما هي العلاقة التي تجمعهم؟
- من يشغل وظيفة وأي نوع من الأعمال يقوم به؟
- هل يملك أحد الأفراد سيارة؟ ما هو رقم لوحة التسجيل ومصدرها ونوعها؟
- هل لديك أي تعليق على الحي الذي تسكن فيه؟
- هل انتقل أي ساكن جديد إلى الحي أخيراً؟
- هل لاحظت ما يثير الشبهات أخيراً؟
- ما هي الجرائم التي وقعت أخيراً؟
- ما هي المشاكل التي يعاني منها هذا الحي، كعطل في مياه الصرف الصحي، أو إقامة الحفلات الصاخبة؟
- إذا كنتَ صاحب مشروع تجاري، ما هي ساعات العمل التي تمارس نشاطك خلالها؟
- إذا كنتَ صاحب مشروع تجاري، من هم المستخدمون الذين يعملون تحت إمرتك وما هي التفاصيل الخاصة بهم؟
- إذا كنتَ صاحب مشروع تجاري، هل من مستخدمين يبيتون داخل الشركة؟

* بايلي ١٩٧٦

لا يخفى على أحد أن رجال الشرطة، لو أحاطوا ببيئة عملهم وبالقضايا الاجتماعية الأوسع نطاقاً، لاستجابوا استجابة أكثر فعالية عند حل مشكلات الجريمة والفوضى. وليس هذا فحسب، بل يتعيَّن على قادة الشرطة أن يتمتعوا أيضاً بهذا القدر من الاستيعاب والإحاطة، وبخاصة عند اتخاذ القرار في طريقة توزيع رجال الشرطة، والاستفادة من موارد الشرطة استفادة مثلى (المرجع نفسه، ٨٦-٨٧).

نموذج "سارا":

أداة لتصميم البرامج لضبط أمن المجتمعات المحلية

نموذج "سارا" هو عملية تتألف من مراحل المسح، والتحليل، والاستجابة، والتقييم. وفي هذا النموذج، تتخذ مراحل العملية أهمية كبيرة ويقام كل الوزن لجمع البيانات الدقيقة، واتخاذ القرارات من خلال مجموعات العمل.

- المسح - تحديد المشكلات في أحد الأحياء أو المجتمعات المحلية؛
- التحليل - يُنظم بشكلٍ مشتركٍ بين مختلف وحدات الشرطة، والوكالات الحكومية، والمنظمات المنبثقة من المجتمعات المحلية؛ وهو يهدف إلى فهم الأسباب والخصائص المرتبطة ببعض المشكلات المحددة؛
- الاستجابة - تستند إلى استراتيجية تُبنى بالتحليل، وتشمل زيادة الخدمات الاجتماعية وتشديد العقوبات في آن. وتستهدف الاستجابة العناصر التي تتكوّن منها المشكلات (كالمجموعات التي تطرح مشكلة، والأفراد)؛
- التقييم - تقوم عملية تطبيق الاستراتيجية.

ولا بد من توافر عاملين لتطبيق نموذج "سارا" تطبيقاً فعالاً وهما ١. براعة الشرطة وقدرتها على تنفيذ استراتيجية الاستجابة، و ٢. وجود منظمات منبثقة من المجتمعات المحلية تحافظ على التزامها واهتمامها، ويُعرّف بها قادة مجتمعاتها.

مستوى (وزارة الداخلية)، ومسؤولي الشرطة، لحاجات المجتمعات المحلية في مجال تنفيذ القوانين وحفظ الأمن. إنها استجابة تستند إلى علاقة قائمة بين الشرطة والمواطنين، ما تلبث أن تصبح جزءاً لا يتجزأ من التخطيط على الأصعدة كافة.

لقد نجحت سنغافورة في تخطي الحواجز الأساسية الحائلة دون تطبيق استراتيجية ضبط أمن المجتمعات المحلية تطبيقاً فعالاً، وهي حواجز اختبرها صنّاع السياسة ورجال الشرطة في عدد كبير من الدول الديمقراطية. وتعددت وسائل النجاح فكان أهمها: ١. العمل بانتظام على مراجعة التخطيط الذي يتناول إدارة الشرطة وعملياتها، ضمن جهاز الشرطة وخارجه؛ ٢. تضمين التخطيط الأولويات المحلية التي أصبحت معروفة بالنسبة إلى الشرطة من خلال اجتماعاتها مع الناس؛ ٣. صوغ الخطط على أساس الموارد المتوفرة التي تخصص للمبادرات مباشرة. إن هذه الخصائص مجتمعة تساعدة الشرطة في تقديم مستوى عالٍ من الخدمات إلى المواطنين.

صحيح أن النموذج الذي تبنته شرطة جمهورية سنغافورة قد يبدو قائماً على نسبة كبيرة من المركزية، لكن الفرصة كبيرة أمام عناصر شرطة الشوارع للمشاركة في تطوير السياسات والتخطيط. في الواقع، يُعَيّن موظفون متفانون في مجال الأبحاث والتخطيط، في كل من الوحدات الوظيفية المتنوعة (كالدوريات، والتحقيقات) لتقديم المعلومات الارتجاعية إلى المخططين الأساسيين. وما تلبث لجنة تخطيط وأبحاث مركزية أن تراجع الخطط التي تقدمها الوحدات الوظيفية. وتتخذ هذه الخطط شكل المقترحات، ويطرحها قادة الوحدات للمناقشة في اجتماعات التخطيط. فتشكل المقترحات أساس المبادرات الجديدة التي ترمي إلى تحقيق هدفٍ من أهداف المخطط العام. وخلافاً للتخطيط، لا تنطبق المركزية على تنفيذ العمليات، وهذا ما يبرر مبادرة رجال الشرطة إلى العمل انطلاقاً من مخافر الشرطة في الأحياء.

الجدير بالذكر أن ضبط أمن المجتمعات المحلية ليس بالمشروع التجريبي، إنما يمثل استجابة المسؤولين الحكوميين المدنيين على أعلى

الفشل في ضبط أمن المجتمعات المحلية: ضغوطات الانتقال إلى الديمقراطية في حالة جنوب أفريقيا

تصدّر إصلاح شرطة جنوب أفريقيا لائحة الأولويات بالنسبة إلى حزب المؤتمر الوطني الأفريقي الذي استلم زمام الحكم بعد انتخابات العام ١٩٩٤، فسعى إلى نقل الشرطة من العهد السابق، عهد ضبط الأمن السياسي، إلى ضبط الأمن بالقانون والنظام. فأجرت الحكومة عدة محاولات لإرساء آليات المساءلة، وحثت جهاز الشرطة على تغيير أسلوبه في ضبط الأمن، ليتبع نهجاً مستنداً إلى المجتمع المحلي، يكتسي المزيد من الشرعية في نظر الشعب. واعترف المؤتمر الوطني الأفريقي أيضاً بالحاجة إلى إعادة تشكيل عناصر أخرى تابعة للنظام العدلي، المحاكم والسجون، إلى جانب الخدمة المدنية والجيش. أما السبيل إلى ذلك، على ما صرّح به ممثل المؤتمر الوطني الأفريقي بينويل مادون، فهو: "ردها بقيم إنسانية وديمقراطية جديدة، [وأيضاً] بالموظفين الجدد" (كاوثرا ١٩٩٣، ١٦٧).

تمّ إصلاح الشرطة الوطنية على مستويات متعددة، واستند إلى اتفاقات انعقدت بموجب اتفاق السلام الوطني الموقع عام ١٩٩١، فضلاً عن الخطوط التوجيهية التي صيغت للسياسات في مؤتمر وطني خلال أيار/مايو ١٩٩٢. وتأسس مجلس الشرطة الوطني، فتسلم مسؤولية إجراء الأبحاث وإعداد التقارير العلنية لوزير القانون والنظام، عن سياسات التدريب وفعالية الشرطة على صعيد العمليات. إلى جانب ذلك، وُضعت استراتيجية خاصة بضبط أمن المجتمعات المحلية بالتنسيق مع مسؤولين رفيعي المستوى في سلك الشرطة، كما استُحدثت أمانات سرمدنية على الصعيدين الإقليمي والمحلي، توقع المسؤولين الحكوميون أن تصبح مرجعاً للمواطنين المشتكين، والمراقبة الحكومية للشرطة، وآليات فض الخصومات (شاو ٢٠٠٢ وكاوثرا ١٩٩٣).

لكن ضعف آليات المراقبة أو عدم توافرها حال دون خضوع الشرطة للمساءلة الجديّة، سواء أكان على الصعيد السياسي، أم القانوني، أم الاجتماعي، أم المهني. أما الإصلاحات المطبقة فكانت ذات مفعول محدود جداً. فالواقع أنّ عدداً كبيراً من أفراد الشرطة الذين عملوا خلال نظام الفصل العنصري في جنوب أفريقيا كانوا ما يزالون يقبضون على زمام الأمور في إدارة العمليات الرئيسية. فلم تؤمّن العلاقة التاريخية القائمة بين الشرطة والسكان السود في المناطق المختلفة الأساس المتين لحل المشكلات، بإقامة علاقة تعاون ما بين الشرطة والمجتمع المحلي. كما أنّ محاولة تغيير نمط عمل الشرطة لم تخلف إلا وقعاً بسيطاً على المشكلات الأساسية التي كانت تتسبب بارتفاع معدل الجرائم ضمن المجتمع المحلي ارتفاعاً مضطرباً. وأعقب ذلك تحوّل من ضبط أمن المجتمعات المحلية إلى الانكباب على قمع الجريمة، ملحقاً مزيداً من الضرر بصورة الشرطة في نظر شعب لا يوليها ما يكفي من الثقة.

أدى تخلف الحكومة عن الاستجابة لمشكلة الجرائم المتفشية، إلى ارتفاع معدل المجموعات المدنية التي تمارس الدفاع عن النفس ارتفاعاً ملحوظاً، واللجوء إلى مجموعات خاصة لحفظ الأمن (شاو ٢٠٠٢). غير أنّ المسؤولين الحكوميين الذين رضخوا للضغوطات الداعية إلى مكافحة الجرائم، بتشجيع مجموعات الدفاع عن النفس المدنية على التعاون مع الشرطة، لم يبدوا استعداداً لفرض التزام القانون على الشرطة أثناء تنفيذها مهامها. وما زاد الطين بلة مطالبة المواطنين بضبط الجرائم، وخشية المسؤولين المنتخبين من اعتبارهم جهةً متسامحة مع هذه الجرائم. فأيقن هؤلاء المسؤولون أنّ هذا الأمر سيفقد منهم عدداً كبيراً من الأصوات خلال الدورة الانتخابية المقبلة، إلا إذا منحوا رجال الشرطة هامشاً واسعاً من المرونة في اختيارهم وسائل مكافحة الجريمة.

تشتمل على التخطيط المالي والمناقشات العمومية، وإقراراً أساسياً يلتقي عليه مختلف الأحزاب السياسية بقيمة مراقبة الشرطة. وليس هذا فحسب، بل يجب أن تفهم الأطراف المعنية فهماً واضحاً أن ثقافة الشرطة على المستوى التنظيمي قد تعرقل التطور، حتى وإن تم إنجاز سائر المهام الأنفة الذكر. فيتعيّن بالتالي على المسؤولين أن يركّزوا على تدريب الشرطة، وعلى شروط تطويع عناصرها، والانضباط والتأديب، إلى جانب صنع السياسات لدعم الخطط الهادفة إلى إخضاع الشرطة للمساءلة.

ليس إنشاء منظومة للمراقبة بالمهمة السهلة. فمن يلاحظ ما يصيب مجتمعاً معيناً عندما لا تؤدي الشرطة عملها بالمستوى المطلوب، أو تتصرف بقدرٍ من العنف، يدرك أهمية إرساء آليات المساءلة. وقد لا يكفي، في بعض الأحيان، استحداث منهجيات فعالة، فتدعو الحاجة إلى بذل المزيد من الجهود لنشر ثقافة المساءلة على نطاق أوسع. وحيث أن التغيير لن يحدث بين ليلةٍ وضحاها، فلا بد من بذل الجهود اللازمة لتحقيق هذا التقدم على المدى الطويل.

مميزات منظومة المراقبة الناجحة



- توافر التوافق السياسي الأساس على الحاجة إلى هذه المنظومة؛
- استخدام لغة قانونية دقيقة وتوضيح الصلاحيات؛
- فهم تراتبية مواقع السلطة ضمن منظمة الشرطة؛
- وضع منهجية تقويم؛
- تسهيل نفاذ العموم إلى المنظومة؛
- التحرك الدقيق، وغير المنحاز، والصائب التوقيت؛
- التخطيط المالي الطويل الأمد؛
- المعالجة الفعالة لعيوب السياسات وقصورها، وإساءة تصرف الشرطة.

لعل السبيل إلى الترويج لثقافة المساءلة هذه هو إيلاء الانتباه لمختلف محاور المساءلة، وعلاقتها بعضاً ببعض الآخر. فعندما يتناول المرء، على سبيل المثال، العلاقة القائمة بين شكلي المساءلة الاجتماعي والقانوني، يتضح له أن دعم المواطنين القوانين التي توجه سلوك الشرطة ضروري لتشجيع المسؤولين السياسيين على صوغ قوانين مراقبة عالية الفعالية. بالمعنى نفسه، نادراً ما تُوضع آليات المساءلة الداخلية من دون دعم العاملين على المستوى السياسي، وتوافر قدر أكبر من الوعي الاجتماعي والمزيد من عمل النشطاء، و/أو الصلاحية القانونية.

يلخص المربع الوارد في هذه الصفحة بعض الخصائص الأساسية التي تمتاز بها منظومة المراقبة الناجحة، كما سبق ونوقشت في هذا التقرير.

تقوم منظومة المراقبة الناجحة على أسس متينة. غير أن إرساء هذه الأسس يفرض على الموظفين العموميين وضع استراتيجية طويلة الأمد،

أن تكلف الشرطة التي كانت فاسدة يوماً ما، بالتعاون مع المواطنين. يستحيل التكهن بمدى مواءمة التغيير أو الإصلاح الذي يطرأ على أسلوب ضبط الأمن من دون تقويم البيئة التي يتم تنفيذ العمل فيها، والمؤسسة المسؤولة عنه في المقام الأول.

لا شك في أن اعتماد نمطٍ معين لضبط أمن المجتمعات المحلية يتطلب إصلاح استراتيجيات الشرطة الإدارية والعملية، إلا أنه يفترض حدوث نوع من التغيير الاجتماعي. فإذا لم يكن المواطنون على ثقة بأن الشرطة ستؤمن لهم الحماية اللازمة، أو تضطلع بدور حلال المشاكل المحايد، من غير المرجح أن يُبدوا تعاوناً مع الشرطة. وكما يجري في أي مشروع لا يمكن إنجازها إلا في المدى الطويل، يجب أن يبادر صنّاع السياسات، منذ بداية المشروع، إلى تقويم المشروع وتقديمه بالمقارنة مع الأهداف المرسومة، فيجرون تغييرات بسيطة إذا دعت الحاجة إليها. غير أنه يتعين على كافة الأطراف أن تدرك أن التغييرات في مؤسسات كالشرطة، وعلاقتها بالمجتمع، لا تحدث بين ليلةٍ وضحاها.

لا يخفى على أحد أن الحث على التغيير، أو فرضه على هيئة احترافية تُعتبر، في حد ذاتها، مجموعة مصلحة تتمتع بقدر كبير من السيطرة على المواطنين، أمرٌ صعب بطبيعته. فالمنظمات ذات التراتبية الهرمية لا تدعم، في العادة، قيام العلاقات الوطيدة بين أعضائها والجهات الخارجية أو العموم، لا سيما داخل سلك الشرطة. ويصح هذا القول بصفةٍ أخصّ في أجهزة الشرطة التي تتعزز فيها العلاقات المتينة القائمة على الإخلاص بين رجال الشرطة، بفعل طبيعة عملهم نفسها؛ لذا يتعين أن تستند مساءلة أجهزة الشرطة أو أفرادها في شأن الإجراءات المتخذة، وهي هدف منظومات المراقبة، إلى ما يتخطى قاعدة الشرطة المؤسساتية.

لقد أحدث تطوّر المساءلة التي تخضع لها الشرطة في بعض المجتمعات، تغييراً ملحوظاً في أساليب ضبط الأمن. فليس ضبط أمن المجتمعات المحلية، كما أثبتت حالة جنوب أفريقيا، بالحل الأمثل الذي يمكن تطبيقه أينما كان، وبخاصة إذا لم تستند إلى جملة من آليات المساءلة. من غير المرجح أن تتكامل هذه العملية بالنجاح، لمجرد

Appendix 1

Sweden: A Case Study in Improving Performance

الملحق ١

السويد: دراسة حالة حول تحسين الأداء

أطلق مجلس الشرطة الوطني في السويد، عام ١٩٩٨، "مشروعاً لإدارة الجودة الإجمالية"، بهدف التوصل إلى إصلاح واسع يطل القطاع العام. أما السبيل إلى ذلك، فهو تقويم الطريقة التي يدير بها بعض الوكالات، من مثل الشرطة، الموارد والعمليات. وقد أُدرجت المعلومات المستقاة من التقويم في سجل الأداء ضمن فئات متنوعة، ما أتاح للمقومين أن يرتبوا الأولويات ثم يقارنوا أداء الشرطة بها.

وقد اختُبر هذا المشروع في تسعة ألوية شرطة مختلفة، سعياً إلى تحقيق الأهداف التالية (إليفاك ٢٠٠١، ٩٥٨):

- تحسين إدارة الشرطة وطريقة صنع السياسات على المستويات كافة؛
- تبسيط التقويم لخصيلة عمل الشرطة؛
- تحسين التواصل بين الرتب المختلفة، وتطوير استخلاص المعلومات من التجارب؛
- تعزيز الإدراك لأسباب المشكلة ودورها في تحديد طريقة استجابة الشرطة؛
- تطوير التزام الشرطة بأهداف الوحدات والأهداف المؤسسية، واستحداث طرائق لقياس النوعية والأداء؛
- ربط الأهداف التنظيمية والاستراتيجية بصنع القرار على مستوى الوحدة أو المستوى الفردي؛
- تعزيز الفهم لتوجيهات الحكومية، وسبل تطبيقها على أرض الواقع.

نظّم المسؤولون السويديون، في إحدى مراحل المشروع، حوارات بين العناصر والوحدات والقادة في سلك الشرطة. فساعدت هذه الحوارات المسؤولين على صوغ أهداف إنتاجية، كخفض عدد حوادث السير في حي معين بفرض قوانين صارمة تحظر القيادة وتناول الكحول معاً. وقد سلّط النقاش الضوء على المشاكل الاجتماعية الأكبر التي رمت الأهداف الإنتاجية إلى معالجتها.

فرض مفهوم سجل الأداء على سلطات الشرطة المحلية، في مناطق الاختبار، تحليل المشكلات المحلية وأولويات المواطنين، من أجل فهم الرأي العام فهماً واضحاً (المرجع نفسه ٩٦٠). كما عملت هذه السلطات على دراسة موارد الشرطة وتاريخ عملياتها في مناطق الاختبار. فبدأ سجل الأداء على الشكل التالي:

المستقبل	الحاضر	الماضي	
		الجرائم والاستجابة لها	العمليات
تقويم التطور	المواقف والمسلكيات		الموظفون
الرأي العام تجاه الشرطة والتحسينات	الأولويات		المواطنون
الموازنة والتوظيف المرتقبين	الموازنة والتوظيف		الموارد

اعتمدت الشرطة، في المناطق التي أجريت هذه الاختبارات فيها، على سجل الأداء لاتخاذ القرارات العملية اليومية المحسوسة. وأسند إلى المسؤولين المحليين أنذاك تقويم نجاح استراتيجية الشرطة أو فشلها في إنجاز الأهداف المحددة على نطاقٍ أوسع، كتحديد ما إذا كان فرض قوانين السير بمزيد من الصرامة قد أدى إلى إعادة الأمن إلى الأحياء.

وقد شكّل الرأي العام عاملاً هاماً في إتمام سجل الأداء. ولقيت الشرطة تشجيعاً على إعداد مسوحها الخاصة وتطويرها وجمع معلومات عن الآراء العامة التي تتناول المشاكل المحلية. كما تضمّنت هذه المشاكل المحلية الأساسية التي أبدت الشرطة اهتماماً بها معالجة الجريمة، والوقوع ضحية الجريمة، وسبل استجابة الشرطة للجريمة. فضلاً عن هذه المسوح، نظّمت الشرطة حواراتٍ مع سكان المجتمع المحلي في المواقع التجريبية، ما فتح المجال واسعاً أمام المواطنين ليدلوا بدلّوهم حول السبل التي تتبعها الشرطة لتطوير إجراءاتها العملية (المرجع نفسه، ٩٦٣)...

لئن كانت الانتقادات التي تتناول أداء الشرطة في الماضي تنحصر في مدى سرعة الشرطة في إتمام تحقيقاتها، أو الوصول إلى مسرح الجريمة، فقد أسهم البرنامج الاختباري في تطوير مقاييس أكثر مواءمة للوقوف على كافة العوامل التي تتيح تقويم أداء الشرطة.

لعل إحدى النتائج الأولى التي تمخّص عنها هذا المشروع تأمين مستوى أفضل من التواصل بين عناصر الشرطة، ووحداتها، وقادتها. وقد أدت المعلومات الصادرة عن عناصر الشرطة ذوي الرتب الدنيا إلى تنامي الشعور بالمسؤولية عن الأفعال عند الأفراد والوحدات. وإذ أبدى رجال الشرطة استعداداً أفضل للخضوع للمساءلة، فقد اعتُبر ذلك، وبحق، سبباً لارتفاع مستوى الرضى عن الوظيفة (مع تراجع نسبة الشرطيين الصالحين المستقلين)، ونسبة موافقة المواطنين على تصرفات الشرطة المهنية (مع تراجع عدد الشكاوى).

References

لائحة المراجع

- Alarid, Leanne Fiftal and Hsiao-Ming Wang. "Japanese management and policing in the context of Japanese culture," in *Policing: an International Journal of Police Strategy and Management* Vol. 20, No. 4: 600-608, MCB University Press, 1997.
- Asbury, Herbert (1927) *The Gangs of New York*, New York: Alfred A. Knopf Inc
- Bayley, David H. *Forces of Order: Police Behavior in Japan and the United States*. Berkeley: University of California Press, 1976.
- _____. "Getting Serious about Police Brutality" in *Accountability for Criminal Justice*, edited by Philip C. Stenning. Toronto: University of Toronto Press, 1995.
- Brown, Lee P. "Community Policing: A Practical Guide for Police Officials," in *Perspectives on Policing*, National Institute of Justice, No.12. Washington, DC: National Institute of Justice, September 1989.
- Cawthra, Gavin. *The SAP and the Transition from Apartheid*. London: Zed Books Ltd., 1993.
- Decker, Scott H., eds. *Policing Gangs and Youth Violence*. Toronto: Thomson Learning, 2003.
- Deo, Arvind, ed. *Public Opinion Trends Analyses and News Service*, New Delhi, 3 May 2003.
- Díaz, Rolando Estela. "Reconózcase a las Rondas Campesinas.." *Parroquia de Bambamarca*, Lima: Servicios Educativos Rurales, September 1998.
- Doyle, Charles. "Use of the Military to Enforce Civilian Law: *Posse Comitatus* and Other Considerations", in *Congressional Research Service*, Washington, DC: Library of Congress, 20 July 1988.
- Elcock, Howard. "The Polish Commissioner for Citizens' Rights Protection: Decaying Communism to Pluralist Democracy Through an Ombudsman's Eyes," in *Public Administration* Vol. 75: 359-378, Spring 1997.
- Elefalk, Kjell. "The Balanced Scorecard of the Swedish Police Service: 7000 officers in total quality management project," in *Total Quality Management*, Vol. 12, No. 7&8: 958-966, Taylor & Francis Ltd, 2001.
- Farson, Stuart. "The Noble Lie Revisited: Parliament's Five-Year Review of the CSIS Act," in *Accountability for Criminal Justice*, edited by Philip C. Stenning. Toronto: University of Toronto Press, 1995.

- Finn, Peter. "Citizen Review of Police: Approaches and Implementation," *National Institute of Justice Issues and Practices*. Washington, DC: Office of Justice Programs, March 2001 (accessed on-line February 2003 at www.ojp.usdoj.gov/nij).
- Goldsmith, Andrew J. and Colleen Lewis, eds. *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights*. Oxford: Hart Publishing, 2000.
- Harden, Blaine. "Keeping Teens from Killing Each Other," *The Hartford Courant*, 2 November 1997, p. AA7.
- Hoge, Warren, "Reports Says British Officers Helped Kill Ulster Catholics," *NY Times*, London, 17 April 2003 (accessed on-line 18 April 2003 at www.nytimes.com).
- Hui, Khoo Booh and Heng Chee How. "The Plan as a Controlling Instrument: The Five-Year Master Plan of Singapore Police," in *Managerial Control of the Police: Internal Affairs and Audits*, edited by Harry W. More and Peter Charles Unsinger. Springfield, Illinois: Charles C. Thomas Publisher, 1992.
- Kurian, George T., ed. *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Volume II. Washington, DC: Congressional Quarterly, Inc., 1998.
- Lord, Vivian B. "Swedish police selection and training: issues from a comparative perspective," in *Policing: an International Journal of Police Strategy and Management* Vol. 21, No. 2: 280-292, MCB University Press, 1998.
- McDevitt, Jack, Anthony A. Braga, Dana Nurge and Michael Buerger, "Boston's Youth Violence Prevention Program: A Comprehensive Community-Wide Approach," in *Policing Gangs and Youth Violence*, edited by Scott H. Decker. Toronto: Thomson Learning, 2003.
- Neild, Rachel. "Confronting a Culture of Impunity: The Promise and Pitfalls of Civilian Review of Police in Latin America," in *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights*, edited by Andrew J. Goldsmith and Colleen Lewis. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2000.
- Northern Ireland Police Act 1998*, Chapter 32, 1998 (accessed on-line 7 March 2003 at www.legislation.hms.gov.uk/acts/acts1998/80032—i.htm).
- Northern Ireland Police Act 2000*, Chapter 32, 2000 (accessed on-line 7 March 2003 at www.legislation.hms.gov.uk/acts/acts2000/00032—c.htm).
- Oliver, Dawn and Gavin Drewry. *Public Service Reforms: Issues of Accountability and Public Law*. London: Biddles Ltd., 1996.
- Oliver, Ian. *Police, Government and Accountability*. London: Macmillan Press, Ltd., 1997.

Police Act, RSBC 1996, Chapter 367. Victoria, British Columbia: Queen's Printer, 1998 (accessed on-line 7 March 2003 at www.qp.gov.bc.ca/police/ec36700.htm; unofficial version).

Report of the Police Complaint Commissioner, British Columbia, 2001 (accessed on-line March 2003 at www.opcc.bc.ca).

Roach, Kent. "Canadian Public Inquiries and Accountability", *Accountability for Criminal Justice*, edited by Philip C. Stenning. Toronto: University of Toronto Press, 1995.

Republic Act 8551, Title VI, "An Act Providing for the Reform and Reorganization of the Philippine National Police and for other purposes...." 25 February 1998 (accessed on-line at www.lawphil.net/statutes/repacts/ra1998/ra_8551_1998.html).

Seleti, Yonah. "The Public in the Exorcism of the Police in Mozambique: Challenges of Institutional Democratization", in *Journal of Southern African Studies*, Vol. 26, No. 2: 349-364, June 2000.

Shaw, Mark. *Crime and Policing in Post-Apartheid South Africa: Transforming Under Fire*. London: Hurst and Company, 2002.

Uildriks, Niels. "Dealing with Complaints Against the Police in Romania, Bulgaria and Poland: A Human Rights Perspective," in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 19/3: 269-293, The Netherlands: Netherlands Institute of Human Rights, 2001.

Walker, Samuel, Geoffrey P. Alpert and Dennis J. Kenney. "Early Warning Systems: Responding to the Problem Police Officer," in *Research in Brief*. Washington, DC: National Institute of Justice, July 2001.

Wasserman, Robert and Mark H. Moore. "Values in Policing," in *Perspectives on Policing*, National Institute of Justice, No. 8. Washington, DC: National Institute of Justice, November 1998.

Wycoff, Mary Ann and Timothy N. Oettmeier, Ph.D. "Evaluating Patrol Officer Performance Under Community Policing: The Houston Experience," *A Final Summary Report to the National Institute of Justice*. Washington, DC: National Institute of Justice, February 1994.



**National Democratic Institute
for International Affairs**

2030 M Street, 5th Floor, NW
Washington, DC 20036-3306

tel: (202) 728-5500

fax: (202) 728-5520

contactndi@ndi.org

www.ndi.org