

أوراق
البدائل

اصلاح جهاز الشرطة كيفه ولماذا؟

رابحة سيف علام

باحثة بمركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية



منتدى البدائل العربي للدراسات
Arab Forum for Alternatives



WESTMINSTER
FOUNDATION FOR
DEMOCRACY

منتدى البدائل العربي للدراسات (A.F.A)

العنوان: شقة ٤، الطابق الرابع، ٥ شارع المساحة، الدقي، القاهرة (ج.م.ع)

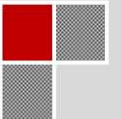
Website: www.afaegypt.org

Mail: info@afaegypt.org

Telefax: +202-37629937

Twitter: AFAalternatives

Facebook : <https://www.facebook.com/AFAalternatives>



اصلاح جهاز الشرطة كيف ولماذا؟

رابحة سيف عالم

باحثة بمركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية

منتدى البدائل العربي للدراسات (AFA): مؤسسة بحثية تأسست عام ٢٠٠٨ وتسعى لتكريس قيم التفكير العلمي في المجتمعات العربية، وتعمل على معالجة القضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية في إطار التقاليد والقواعد العلمية بربط البعدين الأكاديمي والميداني.

ويعمل المنتدى على توفير مساحة لتفاعل الخبراء والنشطاء والباحثين المهتمين بقضايا الإصلاح في المنطقة العربية، تحكمها القواعد العلمية واحترام التنوع، كما يحرص على تقديم البدائل السياسية والاجتماعية الممكنة، وليس فقط المأمولة لصانع القرار وللنخب السياسية المختلفة ومنظمات المجتمع المدني، في إطار احترام قيم العدالة والديمقراطية وحقوق الإنسان.

ومن أجل ذلك يسعى المنتدى لتنمية آليات للتفاعل مع المؤسسات المحلية والإقليمية والدولية المهتمة بمجالات التغيير والإصلاح. ويرتكز المنتدى في عمله في هذه المرحلة على ثلاثة محاور: تحليل السياسات والمؤسسات العامة، المراحل الانتقالية والتحول الديمقراطي، الحركات الاجتماعية والمجتمع المدني.

ويتخذ المنتدى لتنفيذ تلك الآليات والأهداف شكلا قانونيا متمثل في شركة ذات مسؤولية محدودة (س.ت ٣٠٧٤٣)

هذه الأوراق تصدر بصفة غير دورية

وهي نتاج سيمينار داخلي ولا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات

قائمة محتويات

٣	مقدمة
٣	الإصلاح التدريجي
٥	إصلاح وسائل الشرطة
٥	إصلاح ظروف العمل الشرطي
٦	دور مجلس الشعب في إصلاح الشرطة
٧	المراجع



نشر وتوزيع



رقم الإيداع: ١٨٦١٨ / ٢٠١٢

+2 01222235071

rwafead@gmail.com

www.rwafead.com

مقدمة

لا شك أن العنف المضطرب المستخدم من جانب أجهزة وزارة الداخلية كان من أهم الأسباب التي عجلت بقيام الثورة، ولذا فإن إصلاح أجهزة الشرطة سيكون من أهم وسائل تلبية أهداف هذه الثورة. وعادة ما تواجه الديمقراطيات الجديدة معضلة القيام بوظيفتين للجهاز الأمني في نفس الوقت، فهو من جهة مطالب بالحفاظ على الأمن في ظل الوضع الأمني الهش للبلاد ومن جهة أخرى مُطالب بإصلاح الشرطة ثقافيا ومؤسسيا كي تتوافق مع مبادئ حقوق الإنسان والحريات الأساسية. ولذا فإن دقة المرحلة تتطلب عدم طغيان إحدى الوظيفتين على الأخرى، فلا إصلاح دون احترام حقوق الإنسان ولا إصلاح دون حماية أمن المجتمع والمواطنين بكفاءة ومهنية.

الإصلاح التدريجي

عملية إصلاح الشرطة لا بد أن تكون ممتدة وتدرجية وعلى عدة مستويات، فهناك دول كالتشيك اختارت أن تسرح كل العاملين ببعض الأجهزة الأمنية دفعة واحدة، فتم تفكيك جهاز الأمن السياسي بالكامل وبنائه من جديد من خلال توظيف عاملين جدد كي تضمن ولأنهم للعقيدة الجديدة للشرطة، كما تم تسريح أعداد كبيرة من العاملين بالأمن العام وأفواج الشرطة المعادلة للأمن المركزي⁽¹⁾. غير أن التكلفة الاجتماعية العالية لهذا القرار يجعل تطبيقه مستحيلا في مصر، خاصة أن العدالة الاجتماعية كانت في القلب من أهداف الثورة تماما كما كان مطلب الكرامة. ولذا فلا بد من التدرج في عملية الإصلاح ومساعدة عناصر الشرطة على الاندماج في العقيدة الجديدة للشرطة من خلال التعلم والتدريب وربط ذلك بنظام الحوافز والجزاءات المادية والمعنوية.

ويمكن عمل رصد لوضع وتقييم للعاملين بالشرطة من وحي التجربة البولندية⁽²⁾ وتقسيمهم إلى ثلاث فئات: الفئة الأولى هي فئة المتشبثين بالعقيدة القديمة والمعرقلين للتغيير وهم عادة من الرتب الكبيرة قليلة العدد فمن الممكن تسريحهم على الفور وتسوية معاشاتهم بشكل لائق مراعاة علاقاتهم الوثيقة داخل الوزارة فقد يكون لهم أقارب أو تلاميذ لا يزالون بالخدمة. أما الفئة الثانية فهم صغار الضباط ذوي القابلية للتعلم والتطور وذوي الطموح للارتقاء في السلم الوظيفي وفق نظام الحوافز يشجع على الاندماج في العقيدة الجديدة. ولذا يجب تدريبهم وتطوير قدراتهم وتأهيلهم لاستلام المهام التنفيذية القيادية بالشرطة، وذلك بشرط عدم تورطهم في انتهاكات سابقة لحقوق الإنسان وإلا تم تصنيفهم ضمن الفئة الأولى مع الحرص على محاكمتهم إذا توافرت الأدلة المادية المؤكدة لهذه الانتهاكات. أما الفئة الثالثة فهي غير موجودة أصلا ولذا يجب توظيفها على وجه السرعة وهم المدنيون أصحاب التخصص في القانون وحقوق الإنسان، وتعهد إليهم مهمة رسم السياسة العامة للشرطة وتدريب العاملين بها على العقيدة الجديدة التي تحترم حقوق المواطن وحرياته. وهنا نفرق بين الإداريين الموظفين بالوزارة وبين هذه الفئة الأخيرة المطلوب توظيفها، والتي لا بد أن تكون مدربة جيدا وصاحبة كفاءة واختصاص بالقانون. فمن المفيد بحق أن لا يشعر

العاملون بسلك الشرطة أنهم فئة مميزة ومحصنة عن المجتمع، بل على العكس تماما لا بد أن يشعر المجتمع أن جهاز الشرطة ملكه ويعمل لحمايته وأن أي مواطن يجد في نفسه القدرة والكفاءة للعمل بجهاز الشرطة يمكن أن يتقدم لشغل الوظيفة لیسهم في حماية وطنه سواء كان مدنيا أو رجل شرطة. تغيير ثقافة الشرطة المصرية: العقيدة الجديدة

الشرطة المصرية شرطة عريقة لها تاريخ مشرف في حفظ سيادة البلد، وعيد الشرطة ارتبط أساسا بواقعة رفض ضباط شرطة محافظة الإسماعيلية الاستسلام للقوات البريطانية بمنطقة القناة بل قاتلوا حتى نضاد ذخيرتهم واستشهادهم. ولذا لا بد من العودة الى هذه التقاليد والقطيعة التامة مع ممارسات العنف المفرط وانتهاك حقوق وكرامة المواطنين. وفي سبيل ذلك تحتاج الشرطة لصياغة عقيدة جديدة تقوم على احترام الدستور والقانون وحقوق الإنسان والحريات العامة، بالتوازي مع الالتزام المهني بالعمل الشرطي المحترف وفق المعايير العالمية. فلا بد من إعطاء الأولوية لمفهوم الأمن الإنساني المنصب على حماية أرواح البشر كأميين مستحقين للحماية وليس فقط حماية أمن الدولة ذات السيادة. وترسيخ مبدأ أن الشرطة هي جهاز لحفظ الأمن الداخلي للدولة وليست أداة بيد الحكومة أو الحزب الحاكم لإدارة خصوماته مع الأحزاب المعارضة الأخرى، وبالتالي فالشرطة لا بد أن تكون ككافة أجهزة الدولة الأخرى مؤسسة مهنية بمنأى عن التوظيف السياسي والحزبي. ويتطلب ذلك صياغة مدونة سلوك لعمل الشرطة وشرحها وتفصيلها للعاملين بالجهاز على اختلاف مستوياتهم ورتبهم، وتنظيم دورات تدريبية و تثقيفية لهم لضمان استيعابهم للتوجه الجديد للمؤسسة. ومن المفيد ربط ذلك بتحسين أجورهم بشكل تدريجي بما يحفزهم على الالتزام بالعقيدة الجديدة. وفي هذا الإطار لا بد من إعادة النظر في المناهج التي يتم تدريسها في أكاديمية الشرطة وتطوير نظام القبول والدراسة بها، فإلى جانب دراسة القانون لا بد من دراسات أساليب البحث الجنائي الحديثة والبرمجيات الحديثة في التعقب والأرشفة وغيرها من العلوم الحديثة. الإصلاح الهيكلي للشرطة

في العام ١٩٦٨ قام وزير الداخلية آنذاك شعراوي جمعة بعسكرة وزارة الداخلية لمواجهة الاحتجاجات المتزايدة للطلبة وفضها بالقوة ومنذ ذلك الحين بقت الوزارة في إطار هذه العسكرة. وعندما تولت الشرطة العسكرية بعض مهام حفظ الأمن بعد الثورة، أعيد للأذهان مفهوم الشرطة المدنية، وبالتالي يجب أن تكون الشرطة بحق وكما يصفها القانون هيئة مدنية نظامية. وهنا يجب التخلص من التراتبية العسكرية داخل الشرطة وتوجيه الجهد الشرطي نحو مفهوم الأمن كخدمة عامة للمواطنين.

كما يجب إعادة النظر في عدد من قطاعات الشرطة التي تقوم على فكرة العسكرة وأبرزها قوات الأمن المركزي التي يمكن إعادة تأهيل وتدريب أفرادها للقيام بمهام أمنية على أساس مهني ووظيفي وليس على أساس التجنيد الإجباري. ويمكن تفكيك هذه القوات الى دوريات متنقلة لحفظ الأمن في مختلف المناطق بدلا من تكديسها بكم كبير وكيف متدني. وفي كل الأحوال قوات مكافحة الشغب ضرورية في أجهزة الشرطة حول العالم ولكن لا بد من خفض عددها والاهتمام بنوعيتها وتدريبها على عدة وسائل للتعامل مع حالات الشغب دون انتهاك الحقوق الأساسية للمواطنين.

من المفيد أيضا فصل المهام الشرطية عن المهام غير الشرطية داخل وزارة الداخلية، فوزارة الداخلية تتولى مهام كثيرة كإصدار الجوازات وبطاقات الرقم القومي والدفاع المدني وغيرها ويتم توجيه كفاءات شرطية كثيرة في هذه المهام التي يمكن أن يقوم بها مدنيون مدربون، وتوجيه رجال الشرطة للمهام الشرطية

إصلاح جهاز الشرطة : كيف ولماذا؟

فقط. ومن ثم لابد من إجراء فصل وظيفي داخل الوزارة بين المهام الشرطية وغير الشرطية وجعل رجال الشرطة يتولون المهام الشرطية حصرا.

وفي إطار التوجه نحو ترسيخ الديمقراطية المحلية واللامركزية، لابد من التفكير بجديّة في إنشاء أجهزة شرطة محلية من أبناء المحافظة المنضوين في السلك الشرطي وفق المعايير الوطنية الموحدة بحيث تتولى المهام الشرطية الاعتيادية كتنظيم المرور والحراسة وتنفيذ الأحكام. وذلك مع الاحتفاظ بسلطة الشرطة المركزية فيما يتعلق بالبحث الجنائي وغيرها من الأمور التي تتطلب إمكانيات وموارد كبيرة. وفي هذا الإطار لابد من توسيع القبول بكلية الشرطة بما يراعي التوزيع الجغرافي لكافة أبناء الجمهورية مع مراعاة شروط الكفاءة والولاء للوطن. مما يتيح بالتالي للضباط الخدمة في محافظاتهم بعد انقضاء فترة مؤقتة للخدمة الدوارة بين المحافظات (من 5 إلى 7 سنوات مثلا) وذلك لضمان الاستقرار الأسري والنفسي للضباط فيؤدون واجبهم على أكمل وجه.

إصلاح وسائل الشرطة

ولابد بالتوازي مع ذلك الحرص على رسم خطط دورية لجهاز الشرطة تكون معلنة بالقدر الذي لا يؤثر على أداء العمل لإشراك الجماهير في حماية أمن الوطن ومكافحة الجريمة. فالتعاون الطوعي للمواطنين مع الشرطة لا يكون إلا بإشراكهم بهدف محدد يتقاطع بشكل مباشر مع هدف بناء الوطن. وفي هذا الإطار لابد من خلق نظام جديد للحوافز والمكافآت للضباط يكون غير مرتبط بعدد القضايا المسجلة بل بإتاحة حوافز لمن يساهم في توجيه وإعادة تأهيل المشتبه بهم لممارسة الأعمال الشرعية. الأمر الذي يفترض إقامة شراكة مع جمعيات المجتمع المدني الناشطة في إعادة التأهيل، فمكافحة الجريمة لا تقتصر على التحرك بعد وقوعها بل الوقاية منها وتحييد المشتبه بهم عبر إعادة تأهيلهم وإخراجهم من الظروف التي تساعدهم على ارتكاب الجرائم.

كما يجب إعادة الاعتبار لأساليب البحث الجنائي المتطور بدلا من الاعتماد على استنطاق المتهمين والشهود باستخدام العنف، فضلا عن ضرورة توخي الإجراءات المشروعة في الضبط والإحضار والتحقيق وصياغة القضايا بما لا يتخطى معايير حقوق الإنسان. ومن هنا تأتي أهمية تكوين مركز أبحاث متخصص داخل الوزارة من أوائل الدفعات الخمسة عشرة الأخيرة (لأهمية عنصر الشباب) ممن يجيدون اللغات الأجنبية للتعرف على الأساليب الشرطية الحديثة المتبعة في الدول الديمقراطية التي تحترم حقوق الإنسان. ويضطلع هذا المركز بتوفير المعرفة العلمية لصناع القرار بالوزارة، كما يتولى صياغة خطط الوزارة وإعداد البرامج التدريبية اللازمة للضباط بشكل دوري من أجل رفع كفاءاتهم. ولابد من تشجيع شباب الضباط على إرسال مقترحات لتطوير عملهم إلى هذا المركز من واقع ملامستهم للعمل اليومي على الأرض.

إصلاح ظروف العمل الشرطي

من غير الممكن توقع نجاح أي عمليات إصلاح في جهاز الشرطة دون النظر إلى العنصر البشري الذي ينفذ أهداف هذا الجهاز وتوفير ظروف العمل الملائمة التي تساعده على تحسين عمله. ومن هنا لابد من تحديد ساعات العمل بشكل دقيق واحتساب أجر إضافي في حال الاضطرار للعمل الإضافي. فضلا عن تخفيف ضغوط العمل عن كاهل الضباط والأفراد بتوظيف عناصر جديدة يتم استيعابها وفقا لمبادئ العقيدة

الجديدة. ويكون ذلك ممكنا بفتح الباب لقبول دارسي الحقوق بجهاز الشرطة بعد انطباق الشروط اللازمة عليهم وخضوعهم لبرنامج تدريبي للعلوم الشرطية والبحث الجنائي ولعقيدة الشرطة الجديدة. الأمر الذي سينعكس على رفع أعداد الضباط وحسن استيعابهم لمرتكزات العقيدة الجديدة نظرا لخلفيتهم الحقوقية. على أن يسن قانون جديد يكون بمقتضاه الالتحاق بكليات الشرطة بشهادة ليسانس الحقوق وليس الثانوية العامة توفيراً للنفقات^(٣). وهنا لابد من الإشارة الى أهمية الاهتمام برفع كفاءة وتعليم وتدريب أمناء الشرطة بالتوازي مع رفع أجورهم، كي لا يضطلع بغالبية العمل الشرطي على الأرض أصحاب الثقافة والتعليم المدني فيهبطون بمستوى الخدمة الأمنية بدلا من الارتفاع بها.

من جهة ثانية يجب الحرص على تحسين ظروف العمل والرعاية الصحية ونظام الإجازات للعاملين بالجهاز ككل. فضلا عن ضرورة توفير خدمة طبية نفسية لكافة ضباط وأفراد الشرطة تساعدهم على التوازن النفسي خاصة أن منهم من فقد زميل له أثناء تأدية عمله أو تسبب في القتل أو الإيذاء الجسدي للمواطنين الأبرياء (أو حتى المشتبه بهم) وفق السياسة الخاطئة للنظام السابق. ولذا فمن الضروري تشجيعهم للجوء للمساعدة النفسية دون حرج لضمان أدائهم لعملهم بشكل أفضل على المدى الطويل. ولضباط الشرطة باعتبارهم يعملون بهيئة مدنية نظامية، الحق في تنظيم أنفسهم في إطار نقابي وليكن نادي للضباط على غرار نوادي القضاة وذلك ليكون لهم قناة شرعية خارج الهيراركية الرسمية تتيح لهم إبداء آرائهم في تطوير عملهم وتحسين ظروفه أو اختيار أساليب العمل البديلة وتطوير مهنتهم.

دور مجلس الشعب في إصلاح الشرطة

- سن قانون جديد للشرطة يتضمن بشكل واضح تأسيس عقيدة جديدة للشرطة تحترم الدستور والقانون وحقوق الإنسان، على أن يتم ذلك بعد مشاورات موسعة مع وزارة الداخلية والأنتلافات التي كونها شباب ضباط الشرطة بعد الثورة ومؤسسات المجتمع المدني المهتمة بحقوق الإنسان وتقييم العمل الشرطي وأسائده القانون المختصين. على أن يتضمن القانون بوضوح الشروط والمعايير العامة الواجب توافرها في العاملين بهيئة الشرطة سواء كانوا من المدنيين أو من رجال الشرطة، فيتم تمحيصهم وفق هذه المعايير ويتم الإبقاء على من تنطبق عليه هذه الشروط وتسريح من يخالفها.
- متابعة إجراء تغيير شامل للوائح وزارة الداخلية وقوانينها الداخلية بما يضمن التطبيق الدقيق للقانون الجديد.
- تفعيل دور المجلس الأعلى للشرطة كي يضم في عضويته شخصيات مدنية ذات اختصاص في القانون وحقوق الإنسان والإصلاح المؤسسي وقضاة سابقين، فيكون بمثابة الدائرة الجماعية لصنع القرار بالوزارة للإشراف على عملية إصلاحها.
- استحداث آلية رقابية جديدة ودائمة داخل مجلس الشعب لمتابعة الشرطة وحسن أدائها واحترامها لحقوق الإنسان وليكن ذلك بالتعاون أو بالتوازي مع المجلس القومي لحقوق الإنسان. بحيث تشمل مهامها تلقي الشكاوي والتحقيق فيها وتشكيل لجان لتقصي الحقائق ومن ثم إحالة القضية إلى القضاء. هذه الآلية الرقابية تسمى عادة مفوضية حقوق الإنسان أو ديوان المظالم، ومن الدول من يمارس هذه الرقابة على المستوى المركزي عبر البرلمان مثل السويد أو الحكومة مثل بولندا، ومنها من يمارسه على المستوى المحلي مثل هولندا على سبيل المثال^(٤). ويكون لزاما

إصلاح جهاز الشرطة : كيف ولماذا؟

على مؤسسات الدولة كافة وعلى رأسها جهاز الشرطة التعاون التام مع هذه الآلية الرقابية سواء في إطار الإطلاع على الوثائق الرسمية أو زيارة أقسام الشرطة أو السجون أو غيرها من المواقع. وعلى هذه الآلية أن توفر الحماية القانونية للضباط الذي يتقدمون إليها بالشكوى، كي لا يتعرضوا لبطش زملائهم أو رؤسائهم محل الشكوى^(٥).

- المتابعة الدقيقة لميزانية وزارة الداخلية لسد منافذ الفساد المالي والإداري وضمان نزاهة مؤسسة الشرطة وعدم توظيفها سياسيا وماليا لأى طرف من الأطراف. وتغيير هيكل الأجور داخل الوزارة بما يضمن المساواة التامة بين الرتب المتماثلة في كافة قطاعات الشرطة، ومراعاة تخفيض الفجوة بين الرتب القيادية والرتب التنفيذية العاملة على الأرض مع الجمهور، بحيث تكون المهام ذات الطبيعة المعقدة مؤيدة بأجور مجزية تجعلها عنصر جذب لأصحاب الكفاءات من الضباط وليست محلا لعقابهم.
- إلزام وزارة الداخلية بإعلان خطة سنوية تحدد فيها بدقة الأهداف الدورية ومتابعة تنفيذ هذه الخطة بواسطة البرلمان ومؤسسات المجتمع المدني الحقوقية والإعلامية لضمان رفع كفاءة العمل الشرطي باستمرار.

المراجع

(١) يان رومل، "تجربتي في وزارة الداخلية"، في عملية التحول: التجربة التشيكية، بدون تاريخ، مؤسسة بيبول ان نيد، ص ص ١٢٨ - ١٢٩،

<http://www.clovekvtisni.cz/index2en.php?id=629>

(2) Christopher Paun, Democratization and Police Reform, Freie Universität Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin and Universität Potsdam, Joint Master's Degree Program in International Relations, October 2007, pp. 39- 42

(٣) محمود قطري، إعادة هيكلة الشرطة المصرية، في الدستور الأصلي، ١٦ - ٢ - ٢٠١١،

<http://www.dostor.org/opinion/11/february/16/36391>

(٤) "المراقبة الديمقراطية لأجهزة الشرطة"، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، ٢٠٠٨، ص ص ١٣ - ١٦

(٥) رابحة سيف علام، "رؤية سياسية للإصلاح الأمني"، منتدى البدائل العربي، مايو ٢٠١١

1. Janine Rauch, "Police Reform and South Africa's Transition", Paper presented at the South African Institute for International Affairs conference, 2000
2. Arifah Rahmawati & Najib Azca, "Police Reform from Below: Examples from Indonesia's Transition to Democracy", Center for Security and Peace Studies, Gadjah Mada University, Indonesia