

فهم العمل الشرطي

دليل لنشطاء حقوق الإنسان

أنيكي أوسي



فهم العمل الشرطي

دليل لنشطاء حقوق الإنسان

أنيكى أوسى

الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية

Keizersgracht 177

P.O. Box 1968

BZ Amsterdam 1000

The Netherlands

www.amnesty.nl

amnesty@amnesty.nl

الغلاف والإخراج الفني: الطبعة الإنجليزية: Onck Graphic Design www.onck.nl
الطبعة العربية: فريق اللغة العربية في مركز الموارد اللغوية لمنظمة العفو الدولية (AILRC)
طباعة النسخة العربية: Sudbury Print Group

جميع الصور الخاصة بقبعات الشرطة مقتبسة من:

Internationale politiepettenverzameling (international police hats collection), published by IPA
Groningen & Regiopolitie Groningen, the Netherlands, 2003.

ونود أن نعبر عن الشكر بصفة خاصة للسيد هـ. بورما

الطبعة الأولى: الإنجليزية 2006، العربية 2011

© الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية 2007

© 2007 Amnesty International Nederland

الترقيم الدولي (13): 3-285-90-6463-978

اللغة الأصلية: الإنجليزية

جميع الحقوق محفوظة

لا يجوز نشر، أو تسجيل، أو تخزين، أو نقل، أو نسخ أي جزء من هذه المطبوعة، بأية وسيلة ميكانيكية، أو إلكترونية، أو غيرها، دون الحصول على إذن مسبق من الناشر.

استهلال

قد يكون أفراد الشرطة ممن يُقدمون على انتهاك حقوق الإنسان، ولكنهم في الوقت نفسه يلعبون دوراً أساسياً في حماية حقوق الإنسان. ومن ثم، فإن العمل الشرطي يحتل مكاناً في صميم النطاق الواسع لخطاب حقوق الإنسان. والواقع أن التطورات في كيفية نظر المنظمات المعنية بحقوق الإنسان للشرطة وتعاملها معها قد عكست التطورات التي طرأت على الخطاب الأوسع لحقوق الإنسان: فبدلاً من التركيز على بواعث القلق بشأن حالات تستهدف بعض مسؤولي الدولة، أصبح هناك دور متزايد للمشاركة مع مسؤولي الدولة في السعي إلى منع انتهاكات حقوق الإنسان.

ويمكن للإستراتيجيات الرامية إلى منع انتهاكات حقوق الإنسان أن تتراوح ما بين المواجهة والتعاون. ومن شأن التعامل مع أفراد الشرطة باعتبارهم حماة لحقوق الإنسان أن يمثل فرصة سانحة لزيادة التعاون بحثاً عن مجالات للاهتمام المشترك استناداً إلى المفهوم العام بأن مبادئ حقوق الإنسان والعمل الشرطي يسيران يداً بيد. فمبادئ حقوق الإنسان لا تعوق العمل الشرطي، بل إنها على العكس توفر لأفراد الشرطة حيزاً لممارسة مهامهم واستخدام صلاحياتهم بشكل قانوني. وينبغي ألا يصبح أفراد الشرطة خصوصاً لدعاة حقوق الإنسان، بل يمكنهم بدلاً من ذلك أن يصبحوا شركاء لهم ويسعون إلى تحقيق أهداف مماثلة.

ويقوم هذا الدليل على افتراض مفاده أن انتهاك منظمات حقوق الإنسان لنهج يقر بمخاوف الشرطة وواقعها ويتفهم لغة الشرطة سوف يكون أكثر فاعلية من نهج يعزل نفسه جانباً ويكتفي بالانتقاد من موقعه الخارجي. والمؤكد أن مثل هذا النهج يتطلب أن يكون جهاز الشرطة إيجابياً في تعامله مع بواعث القلق بشأن حقوق الإنسان ومع الإصلاحات القائمة على أساس مبادئ حقوق الإنسان إذا لزم الأمر.

ويمكن لمنظمة العفو الدولية أن تلعب دوراً مهماً في تطوير الخطاب المتعلق بالأمن وفي دعم برامج إصلاح الشرطة بما يتماشى مع مبادئ حقوق الإنسان. ولتحقيق هذا الهدف، فإن ثمة حاجة لفهم أكثر شمولاً لقطاع الأمن ولجوانب عمله. ويطمح هذا الدليل إلى الإسهام في إرساء هذا الفهم.

إدوارد نازارسكي

مدير الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية

تقدير وعرفان

ما كان لهذا الدليل أن يرى النور دون مساعدة كثيرين. وقد أمضى عدد من الخبراء الثقات المشهود لهم، من مناطق شتى في العالم، وقتاً طويلاً في صياغة تعليقاتهم وملاحظاتهم عن كل فصل من فصول الكتاب. ونود، بصفة خاصة، أن نعبر عن الشكر الجزيل لكل من:

باحث، مركز حقوق الإنسان، جامعة إسكس، المملكة المتحدة منسق برنامج الشرطة، مبادرة حقوق الإنسان في دول الكومنولث، الهند	رالف كروشو غ. ب. جوشي
مبادرة العدالة للمجتمع المفتوح، الولايات المتحدة الأمريكية الأمانة الدولية لمنظمة العفو الدولية، المملكة المتحدة مستشار، جامعة أوترخت، هولندا	راشيل نيبلد غيليان نيفينز بيت فان رينين
رئيس قسم العلاقات الخارجية، الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية، هولندا	لارس فان تروست

وبالإضافة إلى هؤلاء، فقد شارك عدد من الأشخاص، من منظمة العفو الدولية ومن العاملين في مجال الشرطة والمجال الجامعي، في تقديم مواد لإعداد هذا الدليل. ولا يسعنا أن ننوه بما فيه الكفاية بقيمة هذه المساهمات. ونود، بصفة خاصة، أن نذكر بكل تقدير وعرفان كلاً من: أوتو أدانغ، تيم غاهيل، فرانسيس كامبل، كلوديو كوردوني، كويرين أيكمان، روب غيرتسن، دينيس غراف، كارل هينز غرونديوك، كيس هندريكس، مارتا هغنز، أليнка جيرس، غيبرغ كلوس، بلاز كوفاتش، ماركو ليدكر، فيليب لوثر، ليز موتيرشو، فيفيان أوكونور، تيم باريت، كولين روش، ماري راينر، إد ريز، داريوس ريجالي، بريان روني، روب راتس، غيتا ساغال، كريستينا سغانغا، نايلز أويلدركس، كوسي فيرهار، جوس فيربالين، دوريس وايدغ، لوسيا ودرز، والتر فيتزرسدروفر، بريان وود، كاترينا زيدار. ونود، في النهاية، أن نتقدم بشكر خاص إلى إيما غاردنر التي بذلت مجهوداً هائلاً في تحرير هذا الدليل. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الطبعة الثانية من الدليل تتضمن بعض التعديلات والتحديثات الطفيفة.

وغني عن القول أن دليلاً كهذا لا يمكن أن يتسم بالكمال تماماً. فعملية جمع مواد ووثائق مفيدة هي عملية مستمرة، وهناك في شتى أنحاء العالم دراسات جديدة تُعد ومشاريع تُنفذ من أجل تحسين العمل الشرطي. ويطمح هذا الدليل إلى أن يمثل إسهاماً في مثل هذه المبادرات. وسوف يكون من دواعي سرورنا أن يشارك مستخدمو هذا الدليل في تبادل الخبرات معنا، وأن يطلعونا على أية مبادرات جديدة لم يتطرق إليها الكتاب الحالي، وذلك حتى يتسنى لنا إدراجها في طبعة تالية من هذا الكتاب أو في مطبوعات أخرى. ويمكن الاتصال بنا على عنوان البريد الإلكتروني amnesty@amnesty.nl التالي:

أنيكى أوسي

أمستردام، 16 نوفمبر/تشرين الثاني 2007

موجز المحتوى

5	استهلال
7	تقدير وعرفان
11	المحتوى
19	مقدمة إلى " فهم العمل الشرطي "
24	ملخص
34	النتائج
39	الباب الأول: مقدمة
41	-1 حقوق الإنسان والشرطة
51	الباب الثاني: تحقيق أهداف القانون والنظام
55	-2 مسؤولية الدولة عن القانون والنظام
79	-3 وظائف الشرطة
111	-4 الاستقلال في العمل
121	الباب الثالث: سلطات الشرطة
125	-5 استخدام الشرطة للقوة
147	-6 الاعتقال والاحتجاز
165	-7 التحقيق الجنائي
181	الباب الرابع: الارتقاء بالمستوى المهني للشرطة
185	-8 مساءلة الشرطة
225	-9 التجنيد والاختيار والتدريب
251	-10 الارتباط بالعمل الشرطي
277	الملحق

المحتوى

5	استهلال
7	تقدير وعرفان
11	المحتوى
19	مقدمة إلى "فهم العمل الشرطي"
19	تمهيد
20	أهداف هذا الدليل
21	المصادر المستخدمة
21	كيف تستخدم هذا الدليل
22	عرض عام للفصول
24	ملخص
34	النتائج
39	الباب الأول: مقدمة
41	1- حقوق الإنسان والشرطة
41	1-1 تمهيد
41	2-1 "شرطي" أم "مكلف بتنفيذ القانون"؟
45	3-1 الشرطة وحقوق الإنسان
48	4-1 الشرطة والدعوة لحقوق الإنسان
49	5-1 ملخص
51	الباب الثاني: تحقيق أهداف القانون والنظام
25	تحقيق أهداف القانون والنظام: مقدمة
55	2- مسؤولية الدولة عن القانون والنظام
55	1-2 تمهيد
55	2-2 النظام
55	1-2-2 الحق في التمتع بالأمن وواجب الحفاظ على النظام
58	2-2-2 سيادة القانون: شرط مسبق لتحقيق النظام
59	3-2 مسؤولية الدولة
61	4-2 نظم الأمن والعدالة

61	1-4-2 تمهيد	
62	2-4-2 نظام الأمن	
62	2-4-2 (أ) الجيش	
65	2-4-2 (ب) أجهزة الأمن الداخلي	
67	2-4-2 (ج) مقدمو خدمات الأمن الخاص	
68	3-4-2 نظام العدالة الجنائية	
70	النظام أم اختلال النظام؟	5-2
72	حالة الطوارئ	6-2
72	1-6-2 عدم التقيّد بحقوق الإنسان في ظل حالة الطوارئ	
73	2-6-2 تقييد الحقوق أم عدم التقيّد بها؟	
74	3-6-2 الحقوق المطلقة	
74	4-6-2 الإرهاب	
76	ملخص	7-2
79	3- وظائف الشرطة	
79	تمهيد	1-3
79	وظائف الشرطة	2-3
80	1-2-3 ثلاث وظائف شرطية أساسية	
81	2-2-3 الجانب العملي لوظائف الشرطة	
84	3-2-3 وظائف إضافية	
84	تنظيم الوظائف الشرطية	3-3
85	1-3-3 المركزية والتكامل في الوظائف الشرطية	
88	2-3-3 الموارد البشرية	
88	2-3-3 (أ) الأعداد	
90	2-3-3 (ب) مدى تمثيل أفراد الشرطة للمجتمع	
91	3-3-3 الموارد المالية	
94	فلسفات العمل الشرطي	4-3
94	1-4-3 العمل الشرطي وقت الأزمة	
95	2-4-3 العمل الشرطي السلطوي	
95	3-4-3 العمل الشرطي المجتمعي	
102	4-4-3 العمل الشرطي الموجه للمشاكل	
103	5-4-3 العمل الشرطي الذي يسترشد بالمعلومات/الاستخبارات	
105	6-4-3 ملاحظات ختامية عن فلسفات العمل الشرطي	
108	ملخص	5-3
111	4- الاستقلال في العمل	
111	تمهيد	1-4
111	العمل الشرطي نشاط سياسي	2-4
111	1-2-4 المنظور الرأسي: الشرطة والدولة	
113	2-2-4 المنظور الأفقي: الشرطة والجمهور	
115	3-2-4 العمل الشرطي هو الموازنة	
116	الاستقلال في العمل	3-4
116	1-3-4 تمهيد	
116	2-3-4 المساواة والاستقلال في العمل	

117	3-3-4 السلطة التقديرية
118	4-3-4 التهديدات للاستقلال في العمل
119	4-4 ملخص

121 الباب الثالث: سلطات الشرطة

122 سلطات الشرطة: مقدمة

125	-5 استخدام الشرطة للقوة
125	1-5 تمهيد
	2-5 مبادئ حقوق الإنسان الأساسية المتعلقة باستخدام
126	القوة والأسلحة النارية
129	3-5 ما لا تقوله الموائيق
130	4-5 أنماط القوة
130	1-4-5 تمهيد
132	2-4-5 أساليب/معدات السيطرة
132	3-4-5 رش الرذاذ المهيج للأعصاب
133	4-4-5 الطلقات المطاطية وطلقات الأفراس البلاستيك
133	5-4-5 أسلحة الصدمات الكهربائية
134	6-4-5 استعمال الكلاب
134	5-5 كيف تستخدم القوة بصورة قانونية
134	1-5-5 تمهيد
135	2-5-5 اعتبارات تكتيكية عند استخدام القوة في عمل الشرطة:
136	3-5-5 اختيار أفراد الشرطة وتدريبهم وتأهيلهم
137	4-5-5 استعمال الأسلحة النارية
138	5-5-5 تخزين الأسلحة النارية
139	6-5-5 إجراءات الإبلاغ
139	7-5-5 التحقيقات التالية للحادثة
140	6-5 العمل الشرطي أثناء المظاهرات: إدارة النظام العام
140	1-6-5 مبادئ حقوق الإنسان الأساسية المتعلقة بإدارة النظام العام
141	2-6-5 ما لا تقوله الموائيق
141	3-6-5 كيف تمارس إدارة النظام العام؟
144	7-5 ملخص

147	-6 الاعتقال والاحتجاز
147	1-6 تمهيد
148	2-6 مبادئ حقوق الإنسان الأساسية المتعلقة بالاعتقال والاحتجاز
148	1-2-6 مبادئ أساسية
151	2-2-6 الإشراف الدولي والإقليمي
152	3-2-6 حظر الاستهداف العنصري أو العرقي
153	3-6 ما لا تقوله الموائيق
153	1-3-6 ما يتصل بالاعتقال
153	2-3-6 ما يتصل بالاحتجاز

154	الاحتجاز الوقائي والإداري	4-6
156	الاعتقال والاحتجاز وفق القانون في الواقع العملي	5-6
156	1-5-6 تمهيد	
156	2-5-6 كيفية القيام بالاعتقال القانوني	
159	3-5-6 كيفية تنفيذ الاحتجاز القانوني لدى الشرطة	
162	ملخص	6-6
165	التحقيق الجنائي	-7
165	تمهيد	1-7
166	مبادئ حقوق الإنسان الأساسية المتصلة بالتحقيق الجنائي	2-7
168	والمقابلة الشخصية مع المشتبه فيه	
168	ما لا تقوله الموائيق	3-7
169	كيفية القيام بالتحقيق الجنائي	4-7
169	1-4-7 تمهيد	
169	2-4-7 هدف التحقيق	
170	3-4-7 الشروع في التحقيق	
171	4-4-7 أساليب التحقيق	
171	4-4-7 (أ) جمع المعلومات	
172	4-4-7 (ب) استخدام أساليب التحليل العلمي للشرطة	
173	4-4-7 (ج) مسرح الجريمة	
173	5-4-7 متى تختار الشرطة ما تفعله	
174	كيفية إجراء المقابلة الشخصية مع المشتبه فيه	5-7
180	ملخص	6-7

الباب الرابع: الارتقاء بالمستوى المهني للشرطة

181		
183	الارتقاء بالمستوى المهني للشرطة: مقدمة	
185	مساءلة الشرطة	-8
185	تمهيد	1-8
188	"نظام متوازن من القوى المتعددة": أربعة مجالات للمساءلة	2-8
191	ما تقوله الموائيق عن المساءلة	3-8
191	1-3-8 المساءلة والحق في الانتصاف	
191	2-3-8 "مدونة قواعد السلوك" و"المبادئ الأساسية"	
191	الصادرتان عن الأمم المتحدة	
193	3-3-8 المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة	
195	4-3-8 ما لا تقوله الموائيق	
195	أربعة مجالات للمساءلة الشرطية	4-8
196	1-4-8 المساءلة الداخلية	
196	1-4-8 (أ) مسؤولية سلسلة القيادة	
197	1-4-8 (ب) إجراءات كتابة التقارير	
197	1-4-8 (ج) آليات تلقي الشكاوى من أفراد الجمهور والتعامل معها	
199	1-4-8 (د) الإجراءات التأديبية	

200	1-4-8 (هـ) الإجراءات الجنائية	
201	1-4-8 (و) إجراءات تأديبية أم جنائية؟	
203	1-4-8 (ز) إفشاء الأسرار	
204	2-4-8 المساءلة أمام الدولة	
204	2-4-8 (أ) السلطة التنفيذية	
206	2-4-8 (ب) السلطة القضائية: المساءلة القانونية	
207	2-4-8 (ج) السلطة التشريعية: الإشراف البرلماني على الشرطة	
209	3-4-8 المساءلة أمام الجمهور	
209	3-4-8 (أ) التجاوب مع المجتمع	
210	3-4-8 (ب) أجهزة الإعلام والمنظمات غير الحكومية والأكاديميون	
211	4-4-8 آليات المساءلة الخارجية المستقلة	
212	4-4-8 (أ) مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية	
215	4-4-8 (ب) هيئات الشرطة المختصة بالإشراف	
218	4-4-8 (ج) أشكال أخرى من الإشراف المستقل	
218	مساءلة الشرطة: صورة متكاملة	5-8
220	ملخص	6-8
225	التجنيد والاختيار والتدريب	-9
225	تمهيد	1-9
226	ما تقوله الموائيق عن التجنيد والاختيار والتدريب	2-9
228	التجنيد والاختيار	3-9
228	1-3-9 تمهيد	
228	2-3-9 التجنيد	
228	2-3-9 (أ) مبادئ عامة	
230	2-3-9 (ب) تجنيد قيادة الشرطة	
231	2-3-9 (ج) التجنيد في حالات الإصلاح	
232	3-3-9 الاختيار	
232	3-3-9 (أ) مبادئ عامة	
233	3-3-9 (ب) الفحص الدقيق	
234	4-3-9 الترقى/التقدم في الحياة العملية	
236	تدريب الشرطة	4-9
236	1-4-9 تمهيد	
236	2-4-9 تدريب الشرطة في الواقع العملي	
236	2-4-9 (أ) التدريب الأساسي للشرطة في الواقع العملي	
238	2-4-9 (ب) التدريب على استخدام القوة	
240	2-4-9 (ج) التدريب على مهارات التحقيق	
241	3-4-9 تقييم تدريب الشرطة من منظور حقوق الإنسان	
246	4-4-9 متابعة التدريب الأساسي	
247	آثار التجنيد والاختيار والتدريب	5-9
248	ملخص	6-9
251	الارتباط بالعمل الشرطي	-10
251	تمهيد	1-10
252	عمل منظمة العفو الدولية في الواقع العملي	2-10

252	1-2-10 تمهيد
252	2-2-10 جمع المعلومات: إعداد البحوث والأنشطة بشأن بلد العضو
252	2-2-10 (أ) البحوث التي تنفذها الأمانة الدولية
253	2-2-10 (ب) البحوث التي تنفذها فروع وهيكل منظمة العفو الدولية
253	3-2-10 الحملات والتحركات
253	3-2-10 (أ) تمهيد
254	3-2-10 (ب) الشرطة كحليف
254	3-2-10 (ج) استهداف سلوك الشرطة
256	3-10 الارتباط بالشرطة
	1-3-10 نظرة تاريخية موجزة عن موقف منظمة العفو الدولية
256	حول الارتباط بالشرطة
259	2-3-10 معضلات متعلقة بالارتباط
262	3-3-10 حلول ممكنة
265	4-3-10 المنظمات المحلية غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان والارتباط
268	5-3-10 الارتباط كجزء من مبادرات إصلاح الشرطة
270	4-10 الارتباط من خلال التدريب وتعليم حقوق الإنسان
273	5-10 كيف يتم تنظيم مناهج للشرطة وتحديد ما ينبغي عمله؟
275	6-10 ملخص

279	الملحق أ: تحليل سياقي وأداة تقييم
279	تمهيد
282	تحليل الحالات
283	التشريع
284	هيكل المساءلة
286	الهيكل الداخلي للشرطة
289	تحليل عمليات الشرطة
289	استعمال القوة والأسلحة النارية
290	إدارة النظام العام
291	الاعتقال والاحتجاز لدى الشرطة
292	التحقيقات الجنائية
293	ما بعد التحليل السياقي

297	الملحق ب: ثبت المراجع
-----	------------------------------

305	الملحق ج: تقارير منظمة العفو الدولية
-----	---

309	الملحق د: معاهدات ومواثيق دولية لحقوق الإنسان
-----	--

311	الملحق هـ: مسرد المصطلحات
-----	----------------------------------

319	الملحق و: مواقع إلكترونية ذات صلة
-----	--

321	الملحق ز: أحكام القانون الدولي الواجبة التطبيق في حالات الاضطرابات والتوترات والنزاعات المسلحة
-----	---

مقدمة إلى "فهم العمل الشرطي"

تمهيد

تُعد الشرطة من الأجهزة الرئيسية للدولة التي توجه منظمة العفو الدولية وكثير من منظمات حقوق الإنسان الأخرى سهام نقدتها إليها. ففي تقرير عنوانه "أرواح مهددة - إقامة الحجة على ضرورة فرض قيود دولية صارمة على الأسلحة"، المنشور عام 2003، تقول منظمة العفو الدولية "تشير الأدلة المتوافرة إشارة مؤكدة إلى أن معظم ضحايا [التعذيب] كانوا أشخاصاً من المشتبه في ارتكابهم جرائم جنائية أو ممن ثبتت عليهم التهمة، وكان معظم من قاموا بالتعذيب من أفراد الشرطة الذين استخدموا التهديد المسلح والعنف في إخضاع ضحاياهم".⁽¹⁾

وتتوافر أمثلة لا تُحصى من الحالات الموثقة التي انتهكت فيها الشرطة الحقوق الأساسية للأشخاص الذين يُفترض أن الشرطة تخدمهم، وهي تتراوح من التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية واللاإنسانية والمهينة إلى المنع من ممارسة الحق المشروع في التجمع وتكوين الجمعيات، وتعريض حق اللجوء إلى العدالة للخطر، وعدم حماية الحقوق الأساسية، وخصوصاً للجماعات المستضعفة مثل النساء والأطفال. ولقد أهملت الشرطة وتجاهلت ولم تبتد احترامها للحق في الحياة والحرية والأمن، وهي حقوق أساسية، في شتى مناطق العالم.

والعكس صحيح أيضاً، إذ ساهمت الشرطة مساهمةً إيجابيةً في تمتع الشعوب بحقوقها على الوجه الأكمل. فلقد حالت الشرطة دون ارتكاب بعض الجرائم، وكفلت حق أفراد في التظاهر بأمان للمطالبة بحقوقهم، وبشرت حالات من انتقال السلطة السياسية دون معوقات، وأجرت تحقيقات مع عاملين فيها ارتكبوا جرائم من شتى الأنواع، وأبلغ بعض أفرادها عما اقترفه رؤساؤهم، وساندت الشرطة بعض الإصلاحات السياسية والقانونية.

ولاشك أن هذه الحقيقة، أي انتهاك الشرطة لحقوق الإنسان ودفاعها عنها، أدت إلى إضفاء طابع الغموض في حالات كثيرة على العلاقة بين عديد من منظمات حقوق الإنسان (ومن بينها منظمة العفو الدولية) والشرطة. وكثيراً ما يميل دعاة حقوق الإنسان إلى القلق إلى حد ما إزاء قضايا العمل الشرطي، وما أكثر ما كان ذلك لأسباب صحيحة، على نحو ما يتضح من الكلام المقتطف آنفاً. فدعاة حقوق الإنسان يميلون إلى التركيز على سوء سلوك الشرطة بدلاً من تدعيم الشرطة لمنع وقوع انتهاكات جديدة. وقد أجرى فرع المنظمة في هولندا دراسةً راجع فيها توصيات المنظمة بشأن العمل الشرطي وانتهى إلى أن عدداً كبيراً منها لا يزال "يتصدى وحسب للجوانب العملية من أداء الشرطة دون الإشارة إلى قضية المساءلة الديمقراطية، وهي القضية الكبرى".⁽²⁾ وإنجاز ذلك يتطلب الخبرة "بالشرطة" باعتبارها مؤسسة، والخبرة "بالعمل الشرطي" باعتباره وظيفة، وذلك ما يأمل أن يساهم فيه "الدليل" الحالي.

(1) منظمة العفو الدولية، 2003، "أرواح مهددة - إقامة الحجة على ضرورة فرض قيود دولية صارمة على الأسلحة"، ص 27.

(2) الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية، 2004، توصيات منظمة العفو الدولية بشأن العمل الشرطي: استعراض ودليل، ص 7.

أهداف هذا الدليل

يرمي كتاب فهم العمل الشرطي إلى إيضاح المفاهيم العملية والمواثيق الدولية وغيرها من المواثيق التي تتعلق بالعمل الشرطي، ويسعى من ثم إلى تسهيل تقييم أجهزة الشرطة في بلدان معينة. ويقوم مثل هذا التقييم بدور أساسي في إعداد البحوث الفعالة وإستراتيجيات الحملات التي تسعى إلى التأثير في العمل الشرطي باعتباره وسيلة لرفع مستوى احترام حقوق الإنسان وجعل العمل الشرطي متماشياً مع معايير حقوق الإنسان المعترف بها عالمياً. كما إن لهذا التقييم دوراً أساسياً في البت فيما إذا كان الارتباط بالشرطة لتحقيق هذه الأهداف مناسباً. وهذا الكتاب موجهة إلى العاملين في إطار منظمة العفو الدولية، ولكنه موجهة أيضاً إلى القاعدة العريضة من دعاة حقوق الإنسان جميعاً.

ويسعى كتاب فهم العمل الشرطي إلى الجمع ما بين المفاهيم الخاصة بمهنة الشرطة ومفاهيم حقوق الإنسان وإلى تمهيد الطريق إلى قراءة الدراسات التي أجريت في هذين المجالين. فأحياناً ما ينظر الناس إلى العمل الشرطي وإلى حقوق الإنسان كأنما هما مجالان منفصلان، كما إن الدراسات المذكورة، سواء الأكاديمية منها أو المتعلقة بالعمل الشرطي وعمل منظمات حقوق الإنسان، تميل إلى التركيز على أحد المجالين وتجاهل الروابط الكامنة بينهما. وهكذا يرمي الدليل الحالي إلى الجمع ما بين المجالين. وبالإضافة إلى ذلك يهدف كتاب فهم العمل الشرطي إلى إيضاح الاختلافات اللغوية التي كثيراً ما تعوق التواصل ما بين دعاة حقوق الإنسان والشرطة.

ويسعى كتاب فهم العمل الشرطي إلى تحديد لغة مشتركة ووضع المعايير اللازمة لإجراء تقييم لأجهزة الشرطة يقوم على حقوق الإنسان، استناداً إلى هذه المصادر المتنوعة. ولن تؤدي هذه المعايير مباشرة إلى صياغة توصيات خاصة بالعمل الشرطي بل إلى وضع مجموعة من الأسئلة والاعتبارات التي ينبغي تذكرها عند إجراء البحوث في الشرطة في بلد من البلدان أو عند إجراء تحليل سياقي للمساعدة في الإجابة عن سؤال يقول: لماذا لا تقوم المؤسسات الشرطية بالحفاظ على معايير حقوق الإنسان؟ والفرضية الأساسية التي يقوم عليها هذا الكتاب تقول إن تحقيق مداخلة فعالة في قضية سلوك الشرطة يتطلب بصفة أساسية فهماً كاملاً للعمل الشرطي نفسه.

فالنظرة إلى الشرطة كأنما كانت الجهاز نفسه في كل مكان في العالم، بغض النظر عن السياق الوطني لكل جهاز، نظرة مضللة وغير مناسبة، إذ تتفاوت البلدان في مواردها وفي ثقافتها، والتفاوت يؤثر في العمل الشرطي. وهكذا فإن هذا الكتاب لا يحدد على وجه الدقة ما ينبغي للشرطة أن تكون عليه، بل يهدف إلى مساعدة القارئ على تفهم الوظائف الأساسية للعمل الشرطي في مجتمع من المجتمعات، والحد الأدنى من المعايير والمبادئ التي يجب عليها مراعاتها. وقد يبدو للبعض أن هذا الكتاب يركز على سياقات باللغة الشبوع في البلدان الصناعية حيث تتمتع أجهزة الشرطة بموارد كبيرة وتعمل في سياقات ثقافية تتخذ مواقف القبول من حقوق الإنسان. وبصفة أخص، قال البعض إن الدليل الحالي يركز على السياق الأنغلو سكسوني بدلاً من اتخاذ منظور محايد. ولكننا نعتقد أن القيم التي يناقشها هذا الكتاب تنطبق على كل مكان في العالم، بغض النظر عن الموارد أو السياقات الثقافية. فالشرطة ملتزمة بمواثيق حقوق الإنسان الدولية في شتى أرجاء الأرض، وقد اعتمدت هذه المواثيق الأمم المتحدة وهي تمثل قيماً ومبادئ عالمية. فإذا كان من المقطوع به أن عمل الشرطة في البلدان التي تفتقر إلى الموارد المالية وغيرها يمثل تحديات معينة كامنة فيها، وأن تنفيذ مواثيق معينة لابد

أن يختلف في هذه البلدان عن تنفيذها في غيرها التي لا تواجه أمثال هذه المشاكل، فإن المعايير الدولية تنطبق على العالم كله، ولابد من استخدامها مؤشراتٍ لمدى التزام الأجهزة بحقوق الإنسان في شتى أرجاء الأرض.

المصادر المستخدمة

ينبني كتاب فهم العمل الشرطي على العمل المنوع الذي قامت به منظمة العفو الدولية حتى الآن. ونحن لا نعتزم تكرار ما سبق نشره ولكننا سوف نتوسع في الإشارة إلى التقارير والمواد الموجودة حالياً والمتاحة في إطار حركة منظمة العفو الدولية. ويهدف هذا الدليل إلى أن يجمع ويبنى على أسس البحوث القائمة، وتجارب التحرك والارتباط والخبرة المكتسبة من ذلك في شتى أرجاء الحركة لزيادة تدعيم الأهمية العملية للمنظمة وفعاليتها في هذا المجال.

ولما كان المقصود من هذا الدليل أن يصبح أداةً عمليةً تساعد نشطاء حقوق الإنسان في عملهم الميداني فقد جمعنا التقارير والمراجع من المنظمات غير الحكومية الأخرى ومن سواها، إذ نعتقد أنها مفيدة لمن يريد التوسع في القراءة. كما أشرنا، حيثما أمكن ذلك، إلى مواقع الحصول على المصادر المفيدة في الإنترنت.

وأما موثيق حقوق الإنسان، فنحن نركز على وثائق الأمم المتحدة ولا نشير إلى الموثيق الإقليمية، باستثناء واحد وهو الموثيق المعتمدة في إطار اختصاص مجلس أوروبا، بما في ذلك "برنامج الشرطة وحقوق الإنسان"، إذ إن ذلك المجلس قد نشر عدداً كبيراً من المواد المهمة في هذا المجال. وسوف يُشار بصفة خاصة إلى "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة" المبيّنة على "الإعلان الخاص بالشرطة" الصادر عام 1979. ويذكر أن معظم وثائق الأمم المتحدة ذات الصلة المباشرة بالعمل الشرطي، ومن بينها "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، و"مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن"، و"المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية"، وكلها صادرة عن الأمم المتحدة، تُوصف بأنها "قانون ناعم" لأنها إعلانات ومبادئ غير ملزمة.

ولابد من الإشارة إلى أن كتاب فهم العمل الشرطي لا يتخذ منظوراً قانونياً، بل يستكشف إمكانيات مراعاة حقوق الإنسان في أداء مهام الشرطة عملياً. ومعنى هذا أننا سوف نتجاوز الموثيق الدولية، وسوف ننظر في كيفية تطبيق الموثيق، مفترضين أن أفضل الممارسات قد تهم دعاة حقوق الإنسان في تحليلهم لأجهزة الشرطة في شتى أرجاء العالم. وليلاحظ القارئ أنه لما كان تركيزنا منصباً على التزام الشرطة بموثيق حقوق الإنسان، فلن نتعرض للانتهاكات التي ترتكبها الشرطة في ذاتها. وبالإضافة إلى ذلك فإن تركيزنا ينصبّ على "العمل الشرطي بصفة عامة"، ولن نعرض بصورة منفصلة للجماعات التي تتطلب اهتماماً خاصاً مثل النساء واللاجئين والأطفال.

كيف تستخدم هذا الدليل

ندرك أنه لن يقوم كل فرد بقراءة الدليل كاملاً من البداية للنهاية. ومع ذلك فنحن نوصي بأن يهتم القراء "بالمخلص والنتائج" (فيما بعد) و"بالتحليل والتقييم السياقي" (الملحق أ) بصفة خاصة. ويتضمن "التحليل والتقييم السياقي" وسيلةً لمساعدة القراء على تقييم الشرطة في بلد ما.

ونود أن نُؤكّد أهمية قراءة فصول البابين الأول والثاني من هذا الكتاب، فما أكثر ما تتجاهل استراتيجيات حقوق الإنسان، التي تسعى للتصدي لمشكلات تتصل بالشرطة، حقيقةً مهمةً وهي أن الشرطة تُعتبر جزءاً من أجزاء جهاز أكبر للأمن والعدالة، وأنه لا يمكن اعتبار الشرطة مسؤولةً مسؤولةً كاملةً عنه. وعلى غرار ذلك فإن استراتيجيات حقوق الإنسان لا تفهم أحياناً الفهم الكامل التعقيدات القائمة في التفاعل ما بين الدولة والجمهور والشرطة، والتي تفرض على الشرطة أن تتمتع بدرجة ما من الاستقلال (في حدود معينة) بحيث تتمكن من البت في كيفية التصدي للحالات المتعلقة بالقانون والنظام. وهاتان القضيتان هما اللتان يتصدى لهما هذان البابان من الدليل الحالي.

وقد طبعنا بنمط الخط الأسود العريض المصطلحات التي تُعتبر مهمة لمن يبغى الحصول على فهم حقيقي للعمل الشرطي الملتزم بحقوق الإنسان، عند ورودها في المتن أول مرة، واتبعنا هذه القاعدة في الكتاب كله، وشرحن هذه المصطلحات التي قد تكون غامضةً أحياناً في مسرد المصطلحات الملحق بهذا الكتاب، وهو الملحق هـ.

عرض عام للفصول

حاولنا في صياغة هذا الكتاب اتباع شكل متسق، إذ نبدأ في كل حالة تتطلب ذلك باستكشاف ما تقوله موثائق حقوق الإنسان الصادرة عن الأمم المتحدة بشأن موضوع معين. ولكن أفعال الشرطة لا تشملها بل ولا يمكن أن تشملها اللوائح والنظم بصورة كاملة. ولذلك فنحن نتجاوزها لترى أية موثائق قد وُضعت لتوجيه أفعال الشرطة عملياً، مادامت هذه تصلح معايير لتقييم الشرطة.

وينقسم الدليل الحالي إلى أربعة أبواب، فالباب الأول يقدم القضايا ويستكشف العلاقة بين العمل الشرطي وحقوق الإنسان. ويعرض الفصل الأول منه نظرة شاملة على "الشرطة وحقوق الإنسان". ونبدأ فيه بتعريف "الشرطة" وناقش الصلة بين الشرطة وحقوق الإنسان وكيف يميل دعاة حقوق الإنسان إلى رؤية العمل الشرطي، وكيف كان من آثار هذا استهداف دعاة حقوق الإنسان للشرطة.

ويهدف الباب الثاني إلى وصف السياق الذي تعمل الشرطة فيه، إذ إن إحدى الوظائف الأساسية، إن لم تكن الوظيفة الأساسية للدولة، هي الحفاظ على النظام العام. ومن ثم، نبدأ باستكشاف مفهومي "النظام" و "اختلال النظام" في الفصل الثاني، ونقول تحديداً إن الشرطة مجرد جهاز واحد من بين عدد من أجهزة الدولة المسؤولة عن الحفاظ على النظام في إطار جهاز أمني أكبر تعتمد فعاليته على التعاون مع المجتمع المدني وقبول المجتمع المدني له.

وسوف نلقى في الفصل الثالث نظرةً أدق على الأهداف التي حُددت للشرطة وإلى الموارد (الأفراد والأموال) والفلسفات المُطبقة لتحقيقها. وسوف نناقش الفلسفات المُطبقة حالياً، إما عمداً أو لعدم وجود سواها. وسوف نركز بصفة خاصة على العمل الشرطي الاجتماعي ما دام استخدام هذا المفهوم يزداد على ألسنة الشرطة ودعاة حقوق الإنسان، على الرغم من وجود قدر كبير من الغموض فيما يعنيه هذا المصطلح على وجه الدقة. ونقدم قائمة مع عوامل النجاح المهمة لمساعدة الذين يتولون تقييم مشروعات العمل الشرطي الاجتماعي في بعض البلدان. ونقدم أيضاً تقييماً موجزاً لفلسفات العمل الشرطي.

وسوف ننظر في الفصل الرابع إلى علاقة الشرطة بمناخها السياسي. فمن العناصر الحاسمة التي كثيراً ما تحدد طبيعة العمل الشرطي استقلال الشرطة النسبي في اتخاذ القرارات العملية.

وبعد استكشاف الأهداف الرئيسية للعمل الشرطي، يركز الباب الثالث على السلطة المخولة للشرطة لتنفيذ أهدافها. ويتناول الفصل الخامس سلطة استخدام القوة؛ ويناقش الفصل السادس سلطة القبض على الأشخاص واحتجازهم؛ ويتناول الفصل السابع مهمة التحقيق الجنائي (مع التركيز بصفة خاصة على المقابلة الشخصية مع المشتبه فيهم). فهذه هي المجالات التي تنتهك فيها حقوق الإنسان أكثر من غيرها.

وأخيراً، يتناول الباب الرابع طرائق مساندة الشرطة في الحفاظ على مبادئ حقوق الإنسان. فلما كانت الشرطة قد مُنحت سلطات خاصة يمكن أن يكون لها تأثير خطير على تمتع الأفراد بحقوقهم تمتعاً كاملاً، فإنه من بالغ الأهمية أن تُحاسب الشرطة على استعمالها لهذه السلطات. ويصف الفصل الثامن آليات المساءلة الداخلية والخارجية، ويقدم جدولاً يمكن استخدامه في تقييم مساءلة الشرطة في بلد من البلدان.

ولما كان يُنظر إلى تعزيز سياسات التدريب والتوظيف باعتبارها من وسائل تحسين الممارسات الشرطية، فقد ألقينا في الفصل التاسع نظرةً أدق على هذه الوسائل التي تتمثل في الموارد البشرية وكيف يمكنها أن تساهم في التوعية بحقوق الإنسان، ولكن الفصل يحذر أيضاً من زيادة الاعتماد عليها. ويصف الفصل الأساليب الشائعة لتوظيف العاملين في الشرطة، واختيارهم وتدريبهم ويقدم اقتراحات لتحسين ذلك. وصيغت قائمة من الأسئلة التي قد تكون مفيدة عند تقييم التدريب الأساسي للشرطة من منظور حقوق الإنسان.

وأخيراً، ينظر الفصل العاشر في أساليب تأثير منظمات حقوق الإنسان غير الحكومية في عمل الشرطة وكيف تزيد من الالتزام بمواثيق حقوق الإنسان. وسوف نولي اهتماماً خاصاً لقضية الارتباط، وكيف يرتبط دعاة حقوق الإنسان بالشرطة، وأية مشكلات يمكن أن تنشأ وكيف يمكن حل هذه المشكلات؟

ونأمل أن يقدم الدليل الحالي إلى القارئ معلومات أساسية عن قضايا العمل الشرطي في سياق حقوق الإنسان. كما نأمل أيضاً أن يجد دعاة حقوق الإنسان في هذا الكتاب إلهاماً ودافعاً لهم إلى البدء بالعمل في مجال قضايا الشرطة، ومع الشرطة في بعض الحالات.

ملخص

"لن نجد ألباطاً نؤكد بها ما نعتقده من أن حقوق الإنسان ليست عقبة أمام العمل الشرطي الفعال، بل إنها على العكس من ذلك ذات أهمية حيوية لتحقيق ذلك".⁽¹⁾

يمثل العمل الشرطي وحقوق الإنسان مجالاً دراسياً حياً يتطور بانتظام، فلقد وسَّع "خطاب" حقوق الإنسان في السنوات الأخيرة من اهتمامه فلم يعد يقتصر على الوظائف السلبية للدولة وأجهزتها باعتبارها منتهكة لحقوق الإنسان، بل بات يتضمن أيضاً اللاتزامات الإيجابية للدولة، وهو ما من شأنه إتاحة الفرصة للشرطة حتى تُرى في صورة من يحمي حقوق الإنسان، ونشأت في الوقت نفسه الفكرة التي تقول إن انتهاك حقوق الإنسان لا يقتصر على مسؤولي الدولة، ومن بينهم أفراد الشرطة، بل يشمل أيضاً جهات وأفراداً لا علاقة لها بالدولة. فكل من الشرطة ودعاة حقوق الإنسان يكافح في سبيل مجتمعات تنعم بالأمن والسلامة، وكان من ثمار هذه النظرة الثاقبة إتاحة إمكان عمل الشرطة جنباً إلى جنب مع المنظمات غير الحكومية لا معارضة بعضها بعضاً. ولكن عمل الشرطة مع المنظمات غير الحكومية فكرة تكتنفها الصعاب. فالأرجح أن منظور أفراد الشرطة يختلف عن منظور معظم دعاة حقوق الإنسان، وأحياناً ما يستخدم هؤلاء الأفراد وأولئك الدعاة لغةً مختلفةً عندما يتحدثون عن القضية نفسها كما ينتهون إلى نتائج مختلفة فيما يتعلق بالعلة والمعلول. وأحياناً ما يكون ذلك نتيجةً واضحةً للأدوار المختلفة التي ينهضون بها في المجتمع، وأحياناً ما يكون نتيجةً لافتراضات نمطية. ويهدف هذا الدليل إلى تقديم معلومات أساسية عن قضايا العمل الشرطي إلى دعاة حقوق الإنسان الذين يعتزمون الشروع في التصدي للعمل الشرطي.

تحقيق أهداف القانون والنظام

في جميع البلدان جهاز شرطة واحد أو أكثر، والعمل الشرطي في جميع هذه البلدان بصفة عامة يختص بالحفاظ على النظام ومنع وقوع الجريمة واكتشافها. ولكن الشرطة ليست جهاز الدولة الوحيد الذي يعمل في هذا المجال، بل وليس تحقيق هذه الأهداف هو المسؤولية الوحيدة الملقاة على كاهل الشرطة. فالدولة هي المسؤولة في آخر المطاف عن الحفاظ على النظام في الأراضي التي تمارس فيها سلطتها الفعلية، والدول مسؤولة عن القيام بهذا بموجب القانون الدولي، استناداً إلى أن النظام والأمن شرطان أساسيان لتمتع الأفراد بكامل حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية تمتعاً تاماً. يُضاف إلى ذلك أن الدول مسؤولة عن الحفاظ على النظام مادام هذا ذا أهمية حيوية لاستمرار الدولة، فيمكن لاختلال النظام في آخر الأمر أن يهدر أو يفتت وجود الدولة نفسها. وينص الحق في الأمن، حسبما نص عليه "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان"، على أنه من واجب الدولة توفير الأمن والحفاظ على النظام. ويجب على الدولة أن تضمن أن مسؤوليها يحترمون موانئ حقوق الإنسان (أي يكفلون عملياً الأمن البدني والنفسي وحرية ممارسة الحقوق والحريات الأساسية لجميع الأفراد داخل الأرض التي تتمتع الدولة فيها بالولاية القضائية الفعلية).

ليس النظام واختلال النظام من المفاهيم المحايدة حياً تاماً، وقد تختلف الدولة مع رعاياها حول ما يشكل النظام واختلال النظام. ومع ذلك فإن القانون الدولي قد وضع

(1) اللجنة المستقلة بصدد العمل الشرطي في أيرلندا الشمالية، 1999، بداية جديدة: العمل الشرطي في أيرلندا الشمالية. تقرير اللجنة المستقلة بصدد العمل الشرطي في أيرلندا الشمالية، (الفرقة 4.4).

بعض المبادئ الأساسية التي تحكم كيفية ضمان الدولة للنظام وكيف تتعامل مع اختلال النظام، وهي المبادئ التي ينبغي أن تتفق معها الممارسة الشرطية، وأهمها أن النظام يجب أن يستند إلى سيادة القانون. وتعتبر إقامة سيادة القانون والحفاظ عليه الوسيلة المشروعة الأولى التي تملكها الدولة لتكفل سيادة النظام. والاستمساك بسيادة القانون يعني أن الحكومة ملتزمة بالقانون، وأن الجميع متساوون أمام القانون، وأن المحاكم تصدر أحكاماً فعالة يمكن التنبؤ بمجراها، وأن حقوق الإنسان لا تتجزأ. وتحققاً لهذا، تنشئ الدولة نظاماً ومؤسسات، بما في ذلك القوانين الشاملة، والمحاكم المنضبطة والقضاة المستقلون وأجهزة إنفاذ القوانين. وقد ينزع العاملون في إطار مجال الأمن والعدالة المذكور، ومن بينهم أفراد الشرطة، إلى أن يتصوروا في بعض الأحيان أن القانون (وحقوق الإنسان) بمثابة قيود على عملهم، ولكن العكس هو الصحيح في الواقع: فالقانون هو الذي يمكنهم من أداء عملهم.

ويشمل قطاع الأمن هيئات قد تتداخل وظائفها في بعض الأحيان مع وظائف الشرطة، وخصوصاً القوات العسكرية وأجهزة الاستخبارات الأمنية. ومن المهم تحديد الاختلافات بكل دقة، بحيث تنفصل الشرطة تماماً عن العسكريين. كما يشمل جهاز الأمن بعض الأجهزة غير التابعة للدولة، مثل شركات الأمن في القطاع الخاص. أما نظام العدالة الجنائية فمسؤول عن التحقيق الجنائي، ورفع الدعوى والفصل فيها، إلى جانب تنفيذ العقوبات الصادرة، ويشمل بعض المؤسسات كالشرطة، والنيابة، وأفراد القضاء، ومراقبة المفرج عنهم بشروط، ومرافق السجون.

وتعتمد فاعلية جهازي الأمن والعدالة ككل على جودة البيانات المنفصلة التي يتكونان منها، فقوة السلسلة تتوقف على قوة أضعف حلقة فيها، وجميع الحلقات تؤثر في العمل الشرطي بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وأهم عامل في فاعلية الجهاز الأمني هو وضوح الإرشادات والتعليمات لدى شتى هيئاته بأهداف كل منها، وتحديد المواقع المتميزة لكل منها، وسلسلة مساءلة كل منها، ونقاط تلاقيها وتداخلها (وعادةً ما يحدد قانون الشرطة ووظائف الشرطة ومسؤولياتها). وعلى دعاة حقوق الإنسان الوعي بدور ومسؤوليات شتى هيئات الأمن والعدالة داخل الأجهزة المنشأة للحفاظ على النظام، حتى يتسنى لهم تحديد مقاصد بحوثهم وأنشطة حملاتهم بصورة فعالة. فابتغاء تقييم عمليات الشرطة وتحديد المسؤولين عن حالات القصور في الحفاظ على حقوق الإنسان، لا بد من تفهم وتقييم الجهاز الكامل الذي تعمل الشرطة داخله والذي تعتمد عليه، حسبما ينص القانون على هذا وذلك، فضلاً عن اللوائح والسياسات، وكذلك كيف يُنفذ ذلك كله في الواقع العملي. ولا يمكن، ولا ينبغي، أن تُعتبر الشرطة مسؤولةً عن حالات سوء السلوك أو سوء الاتصال فيما بين المؤسسات، أو انعدام التنسيق، أو الثغرات في السياسات، وما إلى ذلك مما يقع في إطار مسؤولية "الشركاء" الآخرين في مجال الأمن والعدالة. ومن ناحية أخرى، يمكن وينبغي مساءلة الشرطة عن دورها في هذه العمليات.

وتعمل جميع أقسام قطاع الأمن والعدالة في ظل السلطة الوطنية وفي حدود السيادة الوطنية. ومعظم هذه الأقسام مؤسسات تابعة للدولة (والاستثناءات الواضحة هي شركات الأمن الخاصة، وإن كانت تلتزم هي الأخرى بالقانون الوطني) وتتجلى فيها حقائق الواقع الوطني (أو الإقليمي أو المحلي) والثقافة السياسية، والتاريخ، والشعب، والاقتصاد. ومن هذه الزاوية فإن حقائق الواقع السياسي والثقافي تحدد صورة العمل الشرطي. فإذا كانت الدولة لم تقبل وتطبق القيم الديمقراطية، فليس من المحتمل أن تدافع الشرطة عن مثل هذه القيم. فالعاملون في الشرطة من أبناء المجتمع الذي

يمارسون فيه عملهم الشرطي، ومن الطبيعي أن يتخذوا مواقف ماثلة ويعبروا عنها، ومثال ذلك أنه إذا كانت هذه المواقف سلبية تجاه بعض أفراد الجمهور، فمن المحتمل أن تشارك الشرطة في هذه المواقف. والتصدي لمثل هذه المشاكل يمثل إذن تحدياً رئيسياً يتطلب بالضرورة الارتباط من جانب هيئات أخرى غير الشرطة.

وفي داخل قطاع الأمن والعدالة، تُعتبر الشرطة الهيئة الأولى المسؤولة عن ضمان الأمن والحفاظ على الأمن. والمتفق عليه بصفة عامة أن الوظائف الرئيسية الثلاث لعمل الشرطة هي:

- منع وقوع الجرائم واكتشافها؛
- الحفاظ على النظام العام؛
- تقديم المساعدة للجمهور.

وأحياناً ما تكون هذه الوظائف موزعة على عدد من الهيئات المنفصلة (كما هو الحال، مثلاً، في البلدان التي تنفصل فيها الشرطة القضائية عن شرطة التحقيق)، وفي بلدان أخرى قد يتولى هذه الوظائف جهاز شرطة واحد مركزي أو "لا مركزي". وقيام الشرطة بالعمل الذي يراعى حقوق الإنسان يتطلب مشاركة الجمهور في هذه الوظائف الشرطية الثلاث على الأقل (وإن كانت الشرطة قد تنهض بوظائف أخرى مثل إطفاء الحرائق، وحراسة الحدود، وحماية الدبلوماسيين، وما إلى ذلك) ولهذا لابد للشرطة من الموارد الكافية، بما في ذلك التمويل والموظفون.

ويمكن للشرطة تطبيق منهجيات مختلفة في تنفيذ هذه المهام، على نحو ما يتجلى في الفلسفات المختلفة للعمل الشرطي. وتقوم هذه الفلسفات على منظورين عريضين: المنظور الأول هو أن الشرطة أداة من أدوات سيطرة الدولة، استناداً إلى الفرضية التي تقول إن السيطرة المحكمة للدولة على أرضها تؤدي إلى سيادة "القانون والنظام"، وتكفل الأمن للشعب الخاضع لولايتها القضائية. ويسمى هذا "منظور القوة" أو المنظور الرأسي، كما يتبدى بوضوح في الأساليب السلطوية للعمل الشرطي التي يأخذ بها الكثير من أجهزة الشرطة. وأما المنظور الآخر فهو أن الشرطة هيئة تقدم خدماتها للمجتمعات المحلية في المناطق الخاصة بها. ويسمى هذا "المنظور الخدمي" أو الأفقي، ويتجلى في العمل الشرطي المجتمعي والفروع المنبثقة منه، مثل مهمة حل المشاكل والعمل الشرطي في ضوء الاستخبارات (وإن كان يمكن اعتبار الأخير أيضاً داخلياً في نطاق العمل الشرطي السلطوي). وأما العمل الشرطي الخاص بالأزمات فأحياناً ما يتميز بأنه يظهر عجز الدولة عن الحفاظ على النظام لا قدرتها على النهوض بوظيفتها الأساسية وهي الحفاظ على النظام.

وأهم ما يميز العمل الشرطي المجتمعي هو مشاركة المجتمعات المحلية في تحديد مشكلات الجريمة واختلال النظام وفي حلها، استناداً إلى إدراكها أن الشرطة لا تستطيع وحدها القيام بهذا. ويعني ذلك في نظر معظم البلدان ظهور أسلوب جديد تمام الجدة في النظر إلى دور الشرطة وكذلك مسؤولياتها وقدراتها، وهو ما يتطلب من الشرطة الارتباط بمجتمعاتها المحلية، والتركيز على منع وقوع الجريمة لا على اكتشاف وقوعها، وأن تدرس أسباب استدعاء الجمهور للشرطة، وأن تهدف إلى علاج الأسباب الأصلية لا الأعراض. بيد أن ذلك يتطلب أيضاً تحولا تنظيمياً، يقضي باللامركزية في هيكل القيادة وفي وظائف صنع القرار (ففي نهاية المطاف، لا يمكن أن تتم الاستجابة لمتطلبات المجتمعات المحلية من مستوى مركزي واحد). وكثيراً ما يتسبب مثل هذا التنظيم في إيجاد المشاكل

عند التنفيذ العملي لهذه الفلسفة. وقد رصدنا في الفصل الثالث بعض عوامل النجاح التي يمكن استخدامها عند تقييم مشروعات العمل الشرطي المجتمعي، وأهمها أنه عند محاولة إشراك المجتمعات المحلية في الحفاظ على النظام العام ومنع وقوع الجريمة لابد من توافر شرط أساسي أولي هو الزمن اللازم لبناء الثقة. ويضاف إلى ذلك أن بناء الثقة بين المجتمعات المحلية والشرطة يتطلب مساندة كاملة واضحة طويلة الأجل من جانب قيادة الشرطة والسياسيين. ولا يعني العمل الشرطي المجتمعي أن المجتمعات المحلية سوف تتولى القيام بوظائف الشرطة، بل يتطلب، على العكس من ذلك، موظفين محترفين تلقوا التدريب الجيد ويفهمون خير الفهم دورهم ومسؤوليتهم ويستطيعون جمع واختيار المعلومات القادرة على توجيه صنع القرار لا العكس.

وتأكيد العمل الشرطي المجتمعي لضرورة التجاوب مع المجتمعات المحلية هو السبب الذي يفسر النظر إليه في حالات كثيرة باعتباره أقرب أشكال العمل الشرطي تلبيةً لحقوق الإنسان. ولكن هذا لا يحدث في الواقع العملي في جميع الأحوال، ويرجع ذلك في المقام الأول إلى أن ذلك المفهوم كثيراً ما يُستخدم بصورة غير دقيقة بل وقد فقد معناه إلى حد ما. فمن الزاوية العملية يُوضع أي نشاط شرطي يتضمن أي اتصال بأي فرد من أفراد الجمهور تحت مظلة العمل الشرطي. وعلى الرغم من هذا (أو بفضل هذا) أصبح يمثل فلسفة العمل الشرطي الأولى.

وبدلاً من التركيز على الألفاظ الرنانة التي تحيط بالعمل الشرطي المجتمعي، يجب على دعاة حقوق الإنسان التركيز على مبادئ حقوق الإنسان مثل التجاوب مع المجتمعات المحلية التي تخدمها الشرطة، وقبول المساءلة أمامها، والالتزام بالقانون أيضاً. ولا يلزم أن يصبح العمل الشرطي السلطوي، أو حتى العمل الشرطي ذو الطابع العسكري، خصماً للعمل الشرطي الذي يلبي حقوق الإنسان، فالواقع يقول إن العمل الشرطي "العسكري" (تميزاً له عن العمل الشرطي المجتمعي) قد يكون أقدر على حماية المجتمع من انتهاكات حقوق الإنسان التي تتضمن الفساد والمحاباة (حيث يحقق أفراد الشرطة مصالح حزبية أو غيرها بدلاً من تحقيق المصلحة العامة)، وسبب هذا على وجه الدقة أن هذا النمط من العمل الشرطي أقرب إلى ضمان حد أكبر من الانضباط في أوساط أفراد الشرطة. ومع ذلك، فلا بد من الإشارة إلى أن العمل الشرطي السلطوي أقرب إلى استخدام عنف زائد في بلدان كثيرة.

ويحدد القانون الإطار الذي تنفذ الشرطة فيه مهامها، وأما أولويات العمل الشرطي فتحددها السياسات الأمنية (المحلية). ويقوم ممثلو الشعب بصياغة هذا وذاك. ومن هذه الزاوية يتضح أن الشرطة ترتبط دائماً بالسياسة، وأن العمل الشرطي ذو طابع سياسي من حيث إنه يسعى إلى إحداث التوازن بين شتى المصالح في المجتمع نيابة عن الدولة. وعلى الشرطة أن تحقق المصلحة العامة، لا المصالح الحزبية أو غيرها من مصالح الجماعات العرقية أو الدينية. وهكذا فإن ضمان النزاهة والحياد في العمل الشرطي، وهو ما يعني ضمان اتخاذ الشرطة قرارات مهنية مشروعة غير تعسفية، يقتضي تخويل قيادة الشرطة حق البت في الموارد التي تنفقها وتحديد المشاكل التي تنفقها فيها بدرجة ما من الاستقلال، وذلك بوضوح في حدود ما يسمح به القانون وتتيحه السياسات الموضوعية. ويُعرف هذا باسم مبدأ الاستقلال في العمل، وهو ما يُترجم في مستوى القاعدة العريضة لأفراد الشرطة إلى الحق في تقدير الموقف (أو السلطات التقديرية). فكل شرطي يتمتع أثناء أدائه عمله بسلطة تقديرية كبيرة ويستطيع أن يبت وحده في ضروب السلوك المنحرف التي تستدعي اتخاذ إجراء ما

أو عدم اتخاذه أية إجراءات، وذلك بوضوح في حدود الهامش الذي تنص عليه القوانين والسياسات الوطنية.

وهذه المبادئ الخاصة بالاستقلال في العمل تقع في صلب العمل الشرطي نفسه، بالرغم من أنها لا تحظى بالإقرار من جانب لا تدركها جميع البلدان، إذ لا بد للعمل الشرطي الفعال من تمتع الشرطة بسلطات معينة وكذلك بقدر معين من السلطة التقديرية في نوع الحالات التي تُستخدم فيها. أي إنه من المحال أن يُنص على تفاصيل العمل الشرطي كله في قواعد ولوائح تفرض على الشرطة ما ينبغي أن تفعله ومتى تفعله. ولما كانت الشرطة تعمل في ساحة متشابكة من المصالح الكثيرة، فإن على أفراد الشرطة أن يوازنوا بينها ويصدروا أحكامهم المهنية، وإن كان من الواضح أن عليهم أن يُحاسبوا دائماً عن ذلك. ويجب على أفراد الشرطة أن يكتسبوا "حقوقهم في الاستقلال في العمل" من خلال خدمتهم للمجتمع المحلي، وسلوكهم المشروع غير التعسفي، وفعاليتهم، وهو ما يؤدي في مجموعه إلى ثقة الجمهور في الشرطة. وتعتمد ثقة الجمهور إلى حد كبير على خضوع ما تفعله الشرطة، والصورة التي تتخذا أفعالها، للمحاسبة واتسامها بالشفافية. وإذا كانت ثقة الجمهور شرطاً مسبقاً للاستقلال في العمل، فالعكس أيضاً صحيح: أي إن الاستقلال في العمل يمكن أن يزيد من ثقة الجمهور في الشرطة. ولكن الواقع في بلدان كثيرة يختلف، للأسف، اختلافاً كبيراً، حيث لا تتمتع الشرطة بصلاحيّة إصدار الأحكام المهنية في الحالات الصعبة وليست على استعداد للمساءلة عن قراراتها وأفعالها. وبالمثل، فإن النخب السياسية في بلدان كثيرة تسعى لاستخدام الشرطة لضمان مصالحها الخاصة، وهي عاجزة أو عازفة عن ممارسة السيطرة المشروعة والفعالة، وإن كانت مقيّدة، على الشرطة.

سلطات الشرطة

الشرطة مكلفة بسلطات واسعة يمكن أن يكون لها تأثير بعيد المدى في حياة الأفراد، ويمكن إذا أسئ استعمالها أن تؤدي إلى انتهاكات شديدة لحقوق الإنسان. وهذا هو السبب الذي دعا المواثيق الدولية إلى وضع حدود لهذه السلطات. والعمل الشرطي المسترشد بحقوق الإنسان يعني التزام العمل الشرطي بالمواثيق الدولية، وهو ما يعني تماشى استعمال القوة، مع توافر القدرة والاستعداد لاستخدام القوة بصورة مشروعة وبصورة تناسب الموقف الناشئ في حالة الضرورة القصوى، والمحاسبة عن استخدامها فيما بعد.

وتفاوتت الوسائل الكثيرة لاستخدام القوة المتاحة للشرطة، وتختلف باختلاف كل ولاية قضائية عن غيرها. ومعظم أفراد الشرطة يحملون بعض أدوات السيطرة والتحكم مثل القيود الحديدية، والهراوات أو الأسلحة النارية أو هذا وذاك معاً. ومن النادر في غضون العمل الشرطي اليومي أن تنشأ حالة تتطلب تعمد استخدام القوة المفضية إلى الموت، بل إن معظم العمل الشرطي لا يتطلب في الواقع استخدام القوة على الإطلاق. فإذا برزت الحاجة إلى القوة، فينبغي على الشرطة أن تبدأ باستخدام أقل الأساليب عنفاً، ولا تضيف إليها القوة إلا تدريجياً في حالة الضرورة القصوى بهدف تحقيق غاية مشروعة من غايات العمل الشرطي. وينبغي في جميع الحالات الإبلاغ عن استخدام الأسلحة النارية.

ولا بد أن يكون كل استخدام للقوة مشروعاً. وفي الإطار القانوني فإن اعتبارات الضرورات العملية لتحقيق أهداف بعينها هي التي تحدد نوع القوة ومقدار القوة التي تُستخدم في حالة معينة. ويجب تدريب الشرطة بانتظام في مجال استخدام القوة

وأساليب التهذئة (بما في ذلك مهارات الاتصال) من أجل تقليل خطر استخدام القوة إلى الحد الأدنى، وهو ما يكتسب أهمية خاصة في الحالات التي تواجه الشرطة فيها أعداداً كبيرة من البشر.

ومن الحالات الخاصة للعمل الشرطي إدارة التجمعات الجماهيرية مثل المظاهرات والمسيرات والمؤتمرات الشعبية، ويُعرف هذا أيضاً باسم "إدارة النظام العام"، فإن الحق في التجمع السلمي وحق تكوين الجمعيات من الحقوق الأساسية التي تلتزم الشرطة بتيسير تحقيقها. والعامل الأساسي في إدارة المظاهرات وغيرها من التجمعات الجماهيرية يكمن في الاستعداد. أي إن على الشرطة أن تجمع المعلومات اللازمة عن المشاركين وعن أهدافهم مقدماً. ويجب عليها، كلما أمكن ذلك، أن تسعى إلى الارتباط بالذين نظموا التجمع ابتغاء تحديد الأخطار وأسباب التوتر قبل أن تتصاعد. ويجب أن يتضمن الاستعداد أيضاً بعض الأمور العملية الضرورية لتحقيق الهدف، مثل نوع الملابس اللازمة وأنواع أجهزة الاتصال التي يلزم حملها، والبت فيما إذا كان من المناسب انتشار وحدات شرطية إضافية (بما في ذلك الوحدات الخاصة مثل وحدة الكلاب الشرطية والشرطة الراكبة).

وعادةً ما يخضع استخدام القوة للسلطة التقديرية للشرطة. وليس من السهل البت في مدى القوة المناسبة للحالة، بل قد يتطلب في الواقع تقييماً خاصاً. فإذا نشأت حالة وقعت فيها إصابات خطيرة ووفيات أو أي من هاتين، فيجب دائماً إبلاغ سلطات مستقلة بها، ويجب على هذه السلطات النظر فيها (وقد تكون، مثلاً، هيئة مستقلة لفحص الشكاوى الشرطية أو السلطات القضائية). ومن أجل تمكين المشرفين من ضمان اكتشاف أي ميل من جانب من يُسمون شرطة الأخطار إلى استخدام القوة المفرطة أو غير الضرورية والتحقيق في ذلك، يجب أن تتضمن السجلات التفصيلية عن استخدام أفراد الشرطة الأفراد للقوة بياناً ببعض الأحداث مثل المقاومة العنيفة للاعتقال، والإصابات الناجمة عن الصدام بين الشرطة والجمهور واستعمال الأسلحة النارية.

والعمل الشرطي المراعي لحقوق الإنسان يعني كذلك اعتقال الأشخاص واحتجازهم حيثما تدعو الضرورة. ويجب أن يكون ذلك دائماً وفقاً لمبادئ حقوق الإنسان، وأهمها عدم التعسف، وافتراس البراءة، و"المحاكمة العادلة"، والمنع المطلق للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. والفترة التي تلي الاعتقال والاحتجاز هي التي يتعرض فيها المحتجز أكثر من غيرها لانتهاكات الشرطة. ولهذا السبب، فإن الإشراف من جانب لجان مستقلة تزور أماكن الاحتجاز بصفة دورية يُعتبر إجراءً وقائياً مهماً. ولا بد أن يكون واضحاً أن القبض والاحتجاز لا يصبحان مشروعين إلا إذا تمّ في إطار القانون، وإجراءات الشرطة التي تتسبب في إحداث أذى إضافي (مثل استخدام أصفاد القدمين) أو التي تؤدي إلى عقوبة إضافية (مثل إرغام الشخص على أكل طعام يحرّمه دينه) إجراءات محظورة ما دام ذلك الشخص لا يزال يعتبر بريئاً، ومن ثم فهو لا يخضع إلا للقيود اللازمة للتحقيق الجاري.

وقد يُحتجز بعض الأشخاص في بعض الحالات لأسباب إدارية (مثل النظام العام) أو وقائية. ويُعرف هذا باسم "الاحتجاز الإداري". وترددت في السنوات الأخيرة بواعت قلق بشأن زيادة التشريعات التي تُسهّل الاحتجاز الإداري والوقائي كوسيلة للتصدي للإرهاب. وكثيراً ما يكون ذلك مصحوباً بالاحتجاز بمعزل عن العالم الخارجي ويؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان.

وإذا لم تتدخل الشرطة لوضع حد لسلوك جنائي أو لمنع حدوثه تكون قد تجاهلت حقوق الآخرين، وعلى رأسهم ضحايا ذلك السلوك. ويُعتبر اكتشاف الجريمة وظيفية أساسية من وظائف الشرطة. ومبادئ حقوق الإنسان المتعلقة بالتحقيق الجنائي تتضمن افتراض البراءة، ومنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والحق في عدم إدلاء الشخص بشهادة ضد ذاته، وحق الخصوصية. أما التحقيق الجنائي، أي السعي إلى معرفة الحقيقة بشأن جريمة معينة، فقد يتطلب شتى أنواع أساليب التحقيق لأغراض الحصول على المعلومات، بما في ذلك تفتيش المنازل، والتنصت على المحادثات الهاتفية، وغير ذلك من أشكال المراقبة. وقد يقع تدخل خطير في الحياة الشخصية للأشخاص. وبصفة عامة ينبغي أن تتوخى الشرطة منهج "خفوت النبرة"، بمعنى محاولة إتباع أقل المناهج المتاحة في ظرف من الظروف إيجاباً بالتدخل. ويجب أيضاً وضع درجات لأشكال الحماية تزداد شدتها بتصاعد درجة التدخل. وقد يوفر استقصاء الشرطة معلومات مفيدة وموضوعية عن إحدى الجرائم، بحيث تنعدم ضرورة اللجوء إلى أساليب تحقيق أخرى. وكثيراً ما تتوافر المعلومات الشرطية في مكان وقوع الجريمة، وهو ما يقتضي أساساً استخدام مهارات الشرطة في "قراءة" مكان الجريمة. وأما البت في مناهج التحقيق التي ينبغي استخدامها فيخضع أولاً وقبل كل شيء للقانون، إذ تُعتبر بعض المناهج غير قانونية. وهكذا، وفي الإطار القانوني، تتخذ الشرطة قراراتها العملية بشأن أنواع المناهج التي تستخدمها ومتى يكون استخدامها. ومع ذلك فيجب أن تعرف الشرطة أيضاً كيف تستخدم منهجاً معيناً بأسلوب مهني وقانوني. والمهارات الاجتماعية والتقنية من "وسائل التحقيق" المهمة. ويصدق هذا بصفة خاصة في إجراء المقابلات الشخصية مع المشتبه فيهم، رغم ما يُشاع من أساطير باطلة عن تمتع بعض أفراد الشرطة بما يسمى "الموهبة الفطرية" التي تمكنهم من إحكام المقابلات الشخصية والتمييز بين الصادق والكاذب استناداً إلى الحدس وحده، إذ إن البحوث العلمية لم تساند هذا الافتراض. فالمقابلات الشخصية تتطلب الاستخدام المهني والذكي للمعلومات المجموعة من التحقيقات الجنائية، وهو ما يُعني عن استخدام أي ضغط لا لزوم له على المشتبه فيهم. وهكذا فإن أي نية لاستخدام المقابلات الشخصية لغرض آخر غير الحصول على المعلومات الخاصة بالجريمة، كأن يكون الغرض معاقبة المشتبه فيه أو إثارة الخوف، تُعتبر غير مهنية وكذلك، وهو الأهم، غير قانونية ولا بد من قمعها. ففي السعي لمنع وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان ورفع مستوى الأداء المهني في مجال التحقيقات الجنائية، لا بد من وجود قوانين وإجراءات تلتزم بمواثيق حقوق الإنسان الدولية، إلى جانب التدريب الكافي، ومواصلة الرصد والتقييم للخبرات العملية.

الارتقاء بمستوى الأداء المهني للشرطة

لا بد من معاقبة ما يرتكبه أفراد الشرطة أشكال سوء السلوك، بدايةً من الجرائم الطفيفة إلى الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، وينبغي اتخاذ التدابير اللازمة للحيلولة دون تكرارها. ويجب أن يُحاسب أفراد الشرطة عن أفعالهم، ولكن الواجب يقضي أيضاً بأن يتلقوا "الإعداد" الكافي (بما في ذلك الإرشادات والتدريب والمعدات) حتى يتمكنوا من أداء واجبهم وفق القواعد المهنية وبما يتمشى مع مواثيق حقوق الإنسان. أما إذا لم يتوافر هذا "الإعداد" فإن المسؤولين عن غيابه (مثل الذين يتولون تدريب أفراد الشرطة والمديرين ورؤساء السياسات) قد يتعرضون للمساءلة كذلك. وهكذا فمن بالغ الأهمية إنشاء آلية مساءلة فعالة، لأفراد الشرطة بصفتهم الفردية وللشرطة باعتبارها مؤسسة.

وأما المساءلة، وهي المفهوم الذي شاعت إشارة دعاء الإنسان إليه، فقضية مُركبة وتشارك فيها عدة أطراف. وصعوبة ترجمة هذا المفهوم في عدة لغات تعني ضرورة

الحرص عند التعرض له. فالدعوة إلى تنفيذ نظم المساءلة التي تُشاهد في نظم قضائية أخرى قد لا تكون دائماً مفيدة بل قد تكون لها آثار عكسية في بلد من البلدان. وينبغي لدعاة حقوق الإنسان، في سعيهم لإدخال تحسينات على نظم المساءلة القائمة، أن يفهموا هيكل نظام الإشراف والمساءلة وأسلوب عمله في البلد المستهدف. وأي تقييم لهيكل المساءلة في البلد المستهدف يتطلب تقييماً مبدئياً للآليات المستخدمة، ثم لمدى فاعليتها قبل إصدار التوصيات اللازمة لحل المشكلات ومنع تكرارها.

وينبغي أن تمثل المساءلة الفعالة توازناً للسلطة والنفوذ بين شتى الأطراف المعنية. ومثلما يعتبر من غير المقبول أن تُمنح الشرطة جميع السلطات والسلطة التقديرية، استناداً إلى الأحكام المهنية للعاملين بها وحسب، فإنه يُعتبر من غير المقبول أيضاً منح جميع سلطات السيطرة على الشرطة إلى مؤسسة أو هيئة أخرى واحدة، بغض النظر عما إذا كانت النخبة السياسية، أو السلطة التنفيذية أو المجتمع المحلي، أو حتى أي طرف آخر. فمن شأن ذلك أن يغير موقع الثقة وحسب، إذ كيف يمكن أن يتيقن أحد أن الأجهزة التنفيذية، أو المؤسسات السياسية، أو البرلمان، أو منتديات المجتمع المحلي وما إلى ذلك أكثر بالثقة من الشرطة؟ (بمعنى أنها تخدم المصلحة العامة لا المصالح الحزبية أو الخاصة أو مصالح المجتمع المحلي وحده). ولهذا السبب على وجه الدقة لابد من نظام للإشراف يوزع مهام الإشراف والسيطرة على المجتمعات المحلية وممثليها، وعلى السلطات التنفيذية والمؤسسات القانونية (بما في ذلك القضاء) والشرطة نفسها.

ويجب أن تشتمل آليات المساءلة على الوسائل الكفيلة بضمان الالتزام بالسياسات واللوائح والقوانين المتعلقة بالعمل الشرطي. ولهذا الغرض يجب أن تتسم هذه السياسات واللوائح والقوانين بأكثر قدر ممكن من الوضوح والبعد عن الغموض. ويمكن أن تتضمن وسائل المساءلة أيضاً إجراءات الشكاوى والإجراءات التأديبية والجنائية في حالات القول بوقوع سوء السلوك. ويجب أن تتضمن المساءلة عناصر سابقة للعمل الشرطي وعناصر لاحقة عليه، بمعنى أنها يجب أن تتضمن تقييماً للتوجيه المقدم للشرطة قبل عملية معينة، وكذلك أسلوب رصد أداء الشرطة وتقييمه فيما بعد. ويجب على إدارة الشرطة مساندة هذا كله نظرياً وعملياً. ومن الشروط الجوهرية للالتزام بمواثيق حقوق الإنسان وجود تسلسل فعال لإصدار الأوامر والقيادة بحيث تتسم بالفاعلية والتفاني والإخلاص في غرس بشرة احترام حقوق الإنسان. ولا يمكن تحقيق أي قدر من الفاعلية لآليات المساءلة الخارجية إلا إذا توافر الالتزام الداخلي، وخصوصاً وقبل كل شيء من قيادة الشرطة، فذلك هو الشرط المسبق الأساسي.

ويبدأ العمل الشرطي الملتزم بحقوق الإنسان باختيار الشخص المناسب للعمل بالشرطة واستبعاد من لا يعتقد قيم حقوق الإنسان مواقفها. ولابد أن تكون بعض الخصائص، وأهمها المعايير والقيم الأخلاقية الرفيعة، من الصفات الشخصية للأفراد. وأما غيرها، وعلى رأسها المهارات العملية والمعرفة، فمن الممكن تعلمها (بدرجة معقولة من اليسر). وهكذا فإن التجنيد والاختيار والتدريب تتساوى في أهميتها لمن يريد أن ينشئ جهاز شرطة يحترم حقوق الإنسان ويحميها.

وتواجه هيئات الشرطة تحدياً أساسياً في تجنيد عدد يمثل قطاعات المجتمع كلها وفي اختيار من يتمتع منهم بالمعايير والقيم الأخلاقية الرفيعة. ويجب أن يكون التمثيل المذكور على كل المستويات داخل جهاز الشرطة. وتحقيقاً للتمثيل الصحيح يجب وضع أهداف معينة والحفاظ عليها بالنسبة للجماعات العرقية، والأقليات، والنساء، ويجب

إجراء تقييم لأسباب انخفاض تجنيد الأقليات والنساء. والواقع أنه ينبغي استمرار تقييم سياسات التجنيد ومعايير الاختيار، إلى جانب ثقافة الشرطة ورموزها، من حيث إمكان إفضائها إلى التمييز، وذلك تشجيعاً لأفراد الطوائف المختلفة على التقدم.

ولابد لتدريب المجندين حديثاً في الشرطة أن يلتزم بمبادئ حقوق الإنسان، نظرياً وفي الممارسة العملية. ولابد لتقييم البرامج التدريبية من منظور حقوق الإنسان أن يضمن ما يلي:

- على جميع أفراد الشرطة تلقي التدريب الشرطي الأساسي.
- ينبغي أن يستغرق التدريب الأساسي المدة التي تكفل للملتحقين استيعاب المعرفة والمهارات والمواقف.
- يجب أن يتمشى التدريب مع ما هو متوقع من أفراد الشرطة في المستقبل. فإذا اتجه إلى اعتبار التجاوب مع الجمهور مهماً فلا معنى لفصل الملتحقين الجدد فصلاً تاماً عن المجتمعات المحلية في مجتمعات لا يتعاملون فيها إلا مع مسؤولي الشرطة.
- لابد للتدريب في مجال القانون والإجراءات أن يكفل قدرة أفراد الشرطة على الربط ما بينها وبين العمل الشرطي اليومي بعد استكمال تدريبهم.
- يجب إدراج موضوعات متنوعة في تدريب الشرطة، ويجب أن تتضمن هذه قضايا معينة مثل قضايا النوع الاجتماعي، والوعي الثقافي، وعدم التمييز، ودور الشرطة في المجتمع.
- لابد من مواصلة تدريب الشرطة بعد مرحلة التدريب الأساسي. وينبغي إعادة تقييم أفراد الشرطة بانتظام من حيث المهارات الشرطية، وخصوصاً استعمال الأسلحة النارية.

ولا ينبغي التقليل من شأن الأهمية التي يكتسبها، والتأثير الذي يمكن أن يؤدي إليه، تطبيق إجراءات التجنيد التي تستهدف جميع قطاعات المجتمع، وتحديد معايير الاختيار التي يتجلى فيها احترام مبادئ حقوق الإنسان، وتقديم التدريب الذي يتناول المهارات المراعية لحقوق الإنسان، نظرياً وعملياً. ولكن ينبغي أيضاً عدم المبالغة في تقدير شأنها. إذ إن الجهات المانحة الدولية المهتمة بمساعدة الشرطة ودعاة حقوق الإنسان كذلك يميلون إلى المبالغة في تقدير الأهمية والفعالية المنسوبتين إلى التجنيد والاختيار، وبصفة خاصة إلى التدريب. ويلاحظ في الوقت نفسه وجود اتجاه إلى تجاهل الأسباب المؤسسية لانتهاكات حقوق الإنسان. ويمثل التصدي لهذه المشاكل المؤسسية ومعالجتها صعوبة أكبر كثيراً ويتطلب التزاماً طويلاً الأجل، وأما التدريب فقد يبدو بمثابة الحل السريع الذي يمكن تنفيذه بسهولة. ولكن الفاعلية الحقيقية للتدريب تتطلب دعماً في الممارسة. فعند تدريب الملتحقين الجدد على الوسائل القانونية لاستخدام سلطات الشرطة، يجب أن يكون الشرط المسبق هو وضع إجراءات العمل التي تتمشى مع موثيق حقوق الإنسان. ولكن هذه ليست قضية تدريب. ففي الحالات التي ينتهك فيها أفراد الشرطة حقوق الإنسان ينبغي أن يتشكك المرء في كون التدريب أقدر نقطة انطلاق فعالة على إحداث التأثير. فإذا كان الأمر كذلك فعلى المرء أن ينظر في أن تكون البداية لتدريب قيادة الشرطة لا القاعدة العريضة من أفراد الشرطة. والواضح أن الإجابة الدقيقة على هذا السؤال تقتضي تحليلاً مُحكماً للحالة التي يعينها الأمر.

وفي إطار السعي للارتقاء بالطابع المهني لعمل الشرطة تستطيع المنظمات غير الحكومية النهوض بدور متميز. فما دامت تعمل خارج المراتب التي تضعها الدولة،

وكثيراً ما تفهم ما يشغل بال المجتمع المحلي ويثير قلقه، فإن هذه المنظمات يمكن أن تكون من الشركاء المهمين للشرطة الذين يسعون إلى الارتقاء بتجاوبها والتزامها بحقوق الإنسان بوجه عام. ولقد سبق أن أشرنا من قبل إلى أن العلاقة بين المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان والشرطة طالما تميزت بالعداء لا بالثقة. ومع ذلك، فإنه إذا كانت الشرطة على استعداد للأخذ بالإصلاح القائم على حقوق الإنسان، فإن منظمات حقوق الإنسان غير الحكومية تستطيع مع الشرطة صياغة برنامج عمل مشترك من خلال "الارتباط". فكثيراً ما كان الارتباط بين الشرطة وهذه المنظمات يتسم بمشاركة المنظمات المذكورة في برامج تدريب الشرطة.

ولقد أدى الارتباط إلى نشأة معضلات جديدة لمنظمات حقوق الإنسان، وأهمها معضلة تطبيق منهج عمل مشترك يحافظ في الوقت نفسه على المسافة الكافية للانتقاد. فإذا فحصنا الخبرات المكتسبة من العمل في داخل منظمة العفو الدولية خرجنا بالدروس التالية:

- ينبغي أن يستند كل نشاط "ارتباطي" إلى المعلومات: أي إن نقطة الانطلاق يجب أن تكون إجراء تحليل سياقي صحيح، ويمكن على هذا الأساس وضع استراتيجية وخطة مشروع تحدد الأهداف والأنشطة، كما يجب أن يتضمن هذا التقييم تحليلاً لما تقوم به المنظمات غير الحكومية الأخرى في هذا المجال.
- أن إقامة علاقة ودودة تسمح بالنقد في الوقت نفسه أمر يتطلب وقتاً معيناً.
- أن الشفافية تجاه الأعضاء، وتجاه المنظمات غير الحكومية الأخرى، لابد منها لمنع المقاومة والمعارضة.
- يجب أن يكون لدى قيادة الشرطة التزام واضح حتى تصبح الاتصالات ذات طابع مؤسسي. ولا يمكن تحقيق هذا في بلدان كثيرة إلا إذا توافر الالتزام الواضح من وزارة الداخلية ووزارة العدل أو إحدى هاتين الوزارتين.
- أن فهم عمل الشرطة شرط مسبق.

وينبغي أن يستند العمل بصدد قضايا عمل الشرطة دائماً إلى التحليل الصائب الذي يتضمن تحليلاً سياقياً إلى جانب التحليل الذاتي، وصولاً إلى صياغة بواعث القلق الرئيسية، وهي الصياغة التي يمكن على أساسها وضع استراتيجية التدخل. وإجراء مثل هذا التحليل، أي التحليل الذي يتجاوز التركيز المباشر على انتهاكات حقوق الإنسان، قد لا يكون سهلاً في جميع الأحوال بالنسبة لدعاة حقوق الإنسان الحريصين على التدخل. فالواقع أن نقطة الانطلاق عند معظم دعاة حقوق الإنسان تتمثل في جوانب الخطأ لا جوانب الصواب. ويشير الدليل الحالي إلى أنه إذا ما تقرر الشروع في العمل بصدد قضايا عمل الشرطة، التي تقوم في معظم الحالات على بواعث القلق على حقوق الإنسان، فلا بد من الابتعاد "خطوة واحدة" وبدء التحليل بالتركيز على العمل المنوط بالشرطة (حسبما تنص عليه التشريعات الوطنية وغيرها من الوثائق واللوائح التي تخضع لها الشرطة) وعلى السياق القضائي والمجتمعي الذي تعمل الشرطة فيه، وعلى ما يبدو عليه تنظيمها الداخلي. ويستطيع دعاة حقوق الإنسان، استناداً إلى هذا التحليل وكذلك إلى التقدير الواقعي لمواردهم الذاتية، وضع استراتيجية للبحث والحملات وما يمكن من ارتباط.

ويهدف الدليل الحالي إلى المساعدة على إجراء هذه التقييمات، بتزويد دعاة حقوق الإنسان بأداة لإجراء التحليل والمعلومات الأساسية اللازمة بشأن المؤسسة الشرطية والعمل الشرطي.

النتائج

يرتبط العمل الشرطي بقضايا حقوق الإنسان، ففي البلدان التي تقع فيها انتهاكات لحقوق الإنسان تكون الشرطة ضالعةً فيها بصورة ما وفي كل الأحوال تقريباً. ومن انتهاكات حقوق الإنسان التي تشارك فيها الشرطة سوء استعمال سلطات الشرطة (مثل الاستخدام غير المشروع للقوة، والقبض على الأشخاص واحتجازهم دون وجه حق) ومن ناحية أخرى عدم الاجتهاد الواجب في القيام بالوظائف الشرطية. وقد يتسم أفراد الشرطة بالفساد، أو انعدام الدافع، أو عدم الاهتمام، أو نقص التدريب، وما إلى ذلك، وكلها مثالب تؤدي إلى عجز هيئة الشرطة أو عزوفها، أو إلى عجزها وعزوفها معاً، عن تحقيق أهدافها المشروعة بالاجتهاد الواجب. ولكن يحدث، حتى في البلدان التي يتلقى أفراد الشرطة فيها تدريباً واسع النطاق، وحيث تُطبق مناهج متقدمة في التجنيد والاختيار، وحيث تنعم بالموارد الوفيرة، أن تقع انتهاكات لحقوق الإنسان، على نحو ما وثقته التقارير القطرية لمنظمة العفو الدولية. فما سبب هذا وكيف يستطيع دعاة حقوق الإنسان وضع استراتيجيات فعالة وعملية للتدخل والارتباط مع الشرطة؟

ولنبداً بالسؤال الأول: كيف تقع انتهاكات حقوق الإنسان وكيف يستمر وقوعها؟ تختلف الإجابة باختلاف البلدان، بسبب اختلاف الواقع في كل منها. ولهذا السبب يجب أن تكون كل محاولة للتدخل في قضية سوء سلوك الشرطة قائمة دائماً على التحليل والتقييم السياقيين. وفي الغالب يهدف المستشارون والمُدربون الدوليون، الذين تعينهم الجهات المانحة عادةً، إلى تصدير النظام الذي يعرفونه في أوطانهم الأصلية وحسب عند التصدي لمشكلات العمل الشرطي. ولكن يجب أن يكون من المفهوم بوضوح أن الشرطة جزء من نظام الدولة بجميع جوانبه، إذ إن تاريخ البلد وثقافته واقتصاده وما إلى ذلك يتجلى في تشريعاتها وسياساتها، مثلما يتجلى في ممارستها العملية واللغة المستخدمة. فالعمل الشرطي المراعي لحقوق الإنسان يتطلب مناخاً مرعياً لحقوق الإنسان ينشط فيه. والسعي للتدخل في العمل الشرطي الذي يتجاهل هذه الحقيقة البسيطة نادراً ما يكون فعالاً، هذا إن كانت له أية فاعلية أصلاً. وبوضع هذا الأمر نصب أعيننا، نود أن نقدم أربع ملاحظات محددة بشأن تدخلات حقوق الإنسان التي تسعى إلى تحسين العمل الشرطي وكيفية زيادة فاعليتها.

أولاً: في أكثر الأحيان يجري تحليل موضوع الشرطة بمعزل عن غيره كأنما كان من الممكن تحسين أوضاع حقوق الإنسان بتغيير هذا الجانب وحده من جوانب نظام الأمن والعدالة وعدم المساس بالجوانب الأخرى. وعلى الرغم من كثرة الإقرار بهذه المسألة نظرياً، فإن واضعي التوصيات العملية نادراً ما يتخذون أية إجراءات بشأنها. والواقع أن المستشارين والجهات الدولية المانحة تنزع إلى التركيز على هذا الجانب وحده من جوانب نظام الأمن والعدالة بدلاً من تناول النظام برمته، متجاهلةً بذلك أوجه الترابط بين المؤسسات المختلفة. ويقول الواقع العملي إن التصدي لمشكلات العمل الشرطي بمعزل عن سواها نادراً ما يكفي للارتقاء بالعمل الشرطي ككل. وهكذا فإن على أية استراتيجية لحقوق الإنسان تسعى إلى تحقيق الفعالية أن تبدأ دائماً بإجراء تقييم للنظام العريض للأمن والعدالة في جوهره ثم تجرى تحليلاً لدور الشرطة فيه بعد ذلك. وينبغي أن يتضمن هذا دائماً تحليلاً للإطار القانوني وإطار السياسات الذي تعمل فيه الشرطة

وغيرها من أجهزة الأمن والعدالة، وتحليلاً لمدى وضوح تعريفها وتحديدها لشتى الأهداف والحدود العملية لهذه الأجهزة. كما ينبغي أن يتضمن تقييماً لسلطاتها الإدارية والسياسية أو لهذه وتلك جميعاً، فلا بد لكل ضرب من ضروب إصلاح الشرطة من التزام السلطات الشرطية به، وإن لم يتخذ الالتزام صورة المشاركة في العمل فلا بد أن يتمثل على الأقل في السماح بمضي العاملين قُدماً في عملهم.

ثانياً: كثيراً ما تركز تدخلات حقوق الإنسان في العمل الشرطي على العمليات الشرطية التي يكثر فيها وقوع انتهاكات حقوق الإنسان. وتركز برامج إصلاح الشرطة في كثير من الأحيان على تنفيذ فلسفات أو منهجيات جديدة، أو هذه وتلك معاً، وعادةً ما تتضمن صورة ما من صور "العمل الشرطي القائم على المجتمع المحلي"، أو استخدام معدات وأسلحة جديدة، وغالباً نشر ممارسات جديدة من خلال التدريب، أو الجانبين معاً.⁽¹⁾ ومع ذلك، فمن المفارقات أن أمثال هذه التدخلات لا تكاد تحدث تأثيراً يذكر، لأن التركيز على العمليات الشرطية عادة ما يتجاهل الأسباب المؤسسية لانتهاكات حقوق الإنسان واستمرار وقوعها. بل إنها في العادة تؤدي إلى تدخلات تركز على القاعدة العريضة من أفراد الشرطة وكيف يؤدون عملهم، دون التصدي لقيادات الشرطة وسلطات الشرطة. ونتيجةً لهذا، لا تكون لأمثال هذه البرامج الإصلاحية والتدخلات المتصلة بها عادةً آثار تذكر من حيث احترام حقوق الإنسان في العمل اليومي.

ثالثاً: تميل التدخلات التي تسعى حقاً للتصدي إلى السياق المؤسسي للعمل الشرطي إلى تأكيد أهمية المساءلة. فدعاة حقوق الإنسان والجهات الدولية المانحة تميل إلى تأكيد الارتقاء بمستوى المساءلة دون شرح لطبيعتها على وجه الدقة، فما أيسر إساءة فهم المساءلة، ومن الصعب (إن لم يكن مستحيلًا) ترجمتها في لغات كثيرة. فدعاة حقوق الإنسان يميلون إلى تأكيد أهمية المساءلة الخارجية وهيئات الإشراف، وأحياناً ما يكون ذلك على حساب إدراك أن فعالية مثل هذه الآليات الخارجية يعتمد على الالتزام الداخلي للشرطة، وخصوصاً القيادة الشرطية. ولا بد إذن من أن تكون المساءلة الخارجية مقترنة دائماً بالتزام داخلي بالمساءلة، وهو ما يتجلى في آليات المساءلة الداخلية. وبالنسبة لأفراد الشرطة، فإن هذه الآليات الداخلية، التي تؤثر في الفرص المتاحة للترقية أو خفض الرتبة، وفي رواتبهم وغير ذلك من المزايا، قد يكون لها تأثير أكبر لأنها تؤثر بصورة مباشرة أكبر في حياتهم (العملية). وكثيراً ما يستمر وقوع انتهاكات حقوق الإنسان بسبب غياب آليات التصحيح الداخلية ووجود ثقافة شرطية تتسم بقيام "جدار الصمت" الذي يحول دون الإقرار بوقوع انتهاكات لحقوق الإنسان ويمنع التحقيق فيها. وفي الوقت نفسه، فإن اقتصر التركيز على النظم الداخلية وتجاهل الآليات الخارجية ينطوي على المخاطرة بزيادة تدعيم المعايير الداخلية (لا تحديدها) بما فيها معايير عدم احترام حقوق الإنسان.

والإجابة هي ضرورة وجود نظام متوازن للمساءلة يضم الأطراف الخارجية والداخلية التي تتحمل المسؤولية عن تحديد صورة العمل الشرطي الفعال الذي يراعي حقوق الإنسان، وتجاهل ذلك معناه المخاطرة بتجريد نظم المساءلة من فعاليتها. والمساءلة الخارجية لا تمثل في ذاتها الإجابة المطلوبة، بل يمكن أن تتحول هي نفسها إلى أداة لتحقيق مصالح خاصة، ومن ثم تتطلب الإشراف على عملياتها، الأمر الذي يؤدي إلى التصاعد الهرمي لهيكل المساءلة. وهكذا فإن دعاة حقوق الإنسان أن يُقرروا بالدور المهم الذي يمكن لآليات المساءلة الداخلية أن تنهض به وأن يتخذوا الخطوات اللازمة لتقييمها. والواقع أن ثمة عزوفاً تقليدياً عن التصدي لهذه الآليات الداخلية بين دعاة حقوق الإنسان ومن بينهم منظمة العفو الدولية. ولكن عدم التصدي لها ينطوي

(1) يُلاحظ أن برامج إصلاح الشرطة زادت من تركيزها بإطراد في السنوات الأخيرة على وسائل تحسين دفاع الدولة عن نفسها ضد "الإرهاب" مما سهّل سن القوانين التي تُوسّع من سلطات الشرطة ووظائفها، وبهذا قوّضت في بعض الأحيان الأهداف الأصلية التي كانت برامج الإصلاح تسعى إليها وهي تحسين العلاقات بين الشرطة وبين المجتمع المحلي.

على المخاطرة بوضع استراتيجيات لتناول المساءلة تتجاهل بعض الأسباب الجذرية للمشاكل.

رابعاً: تتضمن تدخلات حقوق الإنسان التدريب في جميع الحالات تقريباً. فأفراد الشرطة يتلقون التدريب على منهجيات العمل الجديدة، وفي مجال القضايا القانونية، ومجال حقوق الإنسان، ومجال التعامل مع الأقليات، وما إلى ذلك. وما أكثر ما تُوضع التوصيات التي تؤكد أهمية تحسين التدريب، وذلك فيما يبدو انطلاقاً من الاعتقاد بأن التدريب قادر على حل جميع المتالب. ولكنه لا يستطيع ذلك ولأنه لا يتعدى من سبب واحد. فالسبب الأول والأهم هو أن الكثير من مشاكل حقوق الإنسان لا تنشأ من نقص التدريب ولكن من عدم وجود المعايير والإجراءات الكافية لبناء التدريب عليها. وليست هذه مسؤولية معاهد التدريب ولكن يتحملها المسؤولون عن وضع اللوائح والسياسات وترجمة هذه إلى إجراءات عملية موحدة، وهؤلاء المسؤولون في معظم البلدان هم من وزارة الداخلية أو وزارة العدل أو من الوزارتين معاً. وهناك سبب آخر يفسر استتالة أن يكون التدريب وحده فعالاً ألا وهو أن التدريب عادةً ما يستهدف القاعدة العريضة من أفراد الشرطة لا قيادة الشرطة، ونادراً ما يبدأ التدريب بقيادة الشرطة، وهذا أمر غريب ما دامت القيادة هي المسؤولية عن ضمان وضع التدريب موضع الممارسة العملية. ولا ينبغي على الإطلاق التقليل من أهمية قدرة قيادة الشرطة على تشكيل شرعة احترام لحقوق الإنسان، وتأثيرها في ثقافة الشرطة الكلية. ولا شك أن التجنيد والاختيار والتدريب أدوات ذات أهمية بالغة، ولكن المدى الذي يصل إليه احتفاظ أفراد الشرطة بالمعلومات والقيم التي تشربوها أثناء التدريب في تنفيذ واجباتهم يتحدد إلى حد بعيد في غضون الاندماج في المجتمع وهو ما يعرفه الشرطي الفرد بعد التدريب، أي إن ما يراه المجند الجديد وما يمر به من خبرات في عمله يشكل تفكيره وسلوكه، وأما التدريب الذي لا يجرى في إطار أوسع، ولا يحظى بمتابعة في الواقع العملي، ولا يتلقى أية مساندة من جانب إدارة الشرطة، فمن المحتمل ألا يكون ذا فعالية.

لماذا إذن يُشار إلى التدريب في حالات بالغة الكثرة باعتباره الحل القادر على الارتقاء بمستوى احترام حقوق الإنسان؟ وتقول الإجابة الساخرة: قد يكون ذلك لأن التصدي للتدريب لا يتطلب هز السياسات الأساسية لعمل الشرطة، ولا يمسه حقائق الحياة اليومية، ولا ينطوي على مخاطر سياسية (للجهات المانحة أو للمستفيدين) ولا يتكلف أموالاً طائلة، ومع ذلك فهو يقدم صورة التزام بحقوق الإنسان (وهو ما يفسر التركيز كثيراً على أعداد أفراد الشرطة الذين يتلقون التدريب).

إن التصدي لعمل الشرطة والسعي للتأثير في سلوك الشرطة يتطلبان فهماً كاملاً للشرطة وللسياق الذي تعمل فيه. وفي إطار فهم الشرطة وجميع العناصر التي يتركب منها عملها، فإن فهم المفاهيم الشرطية والمعايير المتصلة بها قد يساعد على التوصل إلى تحليل أكثر ثراءً في البلدان المعنية، وعلى النهوض ببحث علمي فعال شامل، وعلى وضع استراتيجيات للحملات أو للارتباط أو لهذا وذلك معاً. ومن المرجح أن يؤدي مثل هذا التحليل إلى نتيجة مؤداها أن السعي لتغيير سلوك الشرطة يمكن أن يكون مثمراً بصورة أفضل إذا ما تم إجراء تغييرات تشريعية، وتغييرات في الأجهزة النيابية أو غيرها من العناصر التي تتصل بالشرطة.



© REUTERS / Australian Defence Force / Gary Ramage WA

الباب الأول: مقدمة



© AP PHOTO / Tim Sloan

"وإذ نذكر أن طبيعة ووظائف إنفاذ القانون، حماية للنظام العام، وبالصورة التي تُمارس فيها هذه الوظائف، ذات تأثير مباشر على نوعية حياة الأفراد والمجتمع ككل"

من ديباجة قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 34/169، الذي اعتمدت بموجبه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، في 17 ديسمبر/كانون الأول 1979

1- حقوق الإنسان والشرطة

1-1 تمهيد

كثيراً ما يقول دعاة حقوق الإنسان والأكاديميون إن " العمل الشرطي الصالح " يعني العمل الشرطي الذي يتفق مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان. وعلى الرغم من صحة ذلك وبلا شك، فيجب أن يكون مفهوماً أن المواثيق الدولية لحقوق الإنسان لا تتضمن إلا إرشادات محدودة بشأن عمل الشرطة اليومي. والواقع أن العمل الشرطي الصالح من المحال النص عليه في قواعد ولوائح، مهما يبلغ تعدد هذه وتفصيلاتها، لأن **السلطة التقديرية** اللازمة التي تتطلبها الشرطة لإنجاز وظائفها تتضمن مشكلات لدعاة حقوق الإنسان الذين يفضلون وجود معايير واضحة يقيسون بها سلوك الشرطة. ويجد الكثيرون من أفراد الشرطة أن المنطق الذي يستند إليه دعاة حقوق الإنسان ساذج على أحسن تقدير، ونظري على الأقل، إذ يتجلى فيه عدم الفهم الكامل لحقائق الواقع التي يعيشها أفراد الشرطة، إلى جانب وضعه عبئاً غير واقعي على العمل الشرطي. وفي مقابل هذا يقول دعاة حقوق الإنسان إن الشرطة تستخدم ذلك ذريعةً لتجنب النقد.

والشرطة وحقوق الإنسان مجالان يتجلى فيهما منظوران مختلفان عن الحقوق والأمن. وعلى الرغم من أن العلاقات بين المجالين قد تبدو واضحة، فإن الاختلافات في الأطر المرجعية للجانبين قد تؤدي إلى حالات سوء تواصل كبرى. وفي هذا الفصل، سوف نلقي نظرة أكثر قريباً على العلاقات التي تربط ما بين المجالين، ونبدأ باستكشاف وضع الشرطة باعتبارها مجموعة مهنية والعمل الشرطي باعتباره نشاطاً محدداً. وإذا كان أفراد الشرطة كثيراً ما يُشار إليهم بتعبير " المكلفين بإنفاذ القانون "، فنحن نفضل استخدام مصطلح الشرطة، مادام العمل الشرطي يتضمن من المهام ما يزيد على مجرد إنفاذ القانون. وفي القسم " 1-3 " ننظر إلى المجال المحدد للعمل الشرطي وحقوق الإنسان ونستكشف التطورات التي شهدتها هذا المجال في العقود الأخيرة. وما دامت هذه التطورات قد أحدثت بعض التأثير في العاملين بالمجالين معاً، فنحن ننظر في القسم " 1-4 " في أشكال هذا التأثير في العلاقات بين ممثلي المجموعتين، ونختتمه بملخص موجز.

2-1 " شرطي " أم " مكلف بتنفيذ القانون "؟

يقدم التعليق على المادة 1 من " مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين " الصادرة عن الأمم المتحدة ("مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك") التعريف التالي للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين: " تشمل عبارة " الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين " جميع الموظفين المسؤولين عن تنفيذ القانون الذين يمارسون صلاحيات الشرطة، ولاسيما صلاحيات الاعتقال أو الاحتجاز، سواء أكانوا معينين أو منتخبين. وفي البلدان التي تتولى صلاحيات الشرطة فيها السلطات العسكرية، سواء أكانت بالزي الرسمي أم لا، أو قوات أمن الدولة، يُعتبر تعريف " الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين " شاملاً لموظفي تلك الأجهزة " .

ويعني تعريف الأمم المتحدة ضمناً أن جميع الموظفين الذي يمارسون صلاحيات الاعتقال والاحتجاز، سواء كانوا يُسمون من قوات الأمن، أو الدرك، أو الشرطة

العسكرية، يُعتبرون موظفين مسؤولين عن إنفاذ القوانين، ومن ثم فعليهم مراعاة المعايير المنصوص عليها في "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك". ويتجلى هذا المبدأ أيضاً في وثيقة "المبادئ التوجيهية للتنفيذ الفعال لمدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين" (1).

ومن الجدير بالملاحظة أن التعريف الوارد في "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" لا يشير صراحةً إلى الصلاحيات التي تتمتع بها الشرطة وتتيح استخدامها للقوة ضد أفراد الجمهور (في أوقات السلم). وتُعتبر صلاحية استخدام القوة في حالات بالغة الكثرة سمة تميز الشرطة: إذ يجوز للشرطة قانوناً استخدام القوة للحفاظ على النظام، في حين أنه لا يجوز لغيرهم من أفراد الجمهور أن يستخدموا القوة، في معظم الحالات، إلا دفاعاً عن النفس. وكثيراً ما يُشار إلى هذا بعبارة تقول إن الشرطة "تحتكر استخدام القوة" في زمن السلم. وهذا الاحتكار لاستخدام القوة، على وجه الدقة، هو الذي يمنح الشرطة موقعها الخاص والحساس داخل نظام الدولة، ويقتضي بالتالي آليات سيطرة كافية لمنع سوء استخدامها.

وتتجلى الصلاحية المحددة التي تتمتع بها الشرطة لاستخدام القوة في "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة" (وهي تشير إلى الشرطة بتعبير "الشرطة التقليدية"، واثقة أن الجميع يفهمون معنى العبارة، وربما كانت على حق في هذا). وتنص هذه المدونة على أن "الخاصية الجوهرية (...) التي كُلفت بها جميع هيئات الشرطة العامة الموجودة في أوروبا [هي] صلاحية استخدام القوة للحفاظ على القانون والنظام في المجتمع المدني" (2). وتختلف هذه المدونة عن "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" في أن المدونة الأوروبية تستبعد صراحةً أنماطاً معينة من الشرطة شكّلت لأغراض أخرى غير الحفاظ على القانون والنظام في المجتمع المدني، مثل الشرطة العسكرية، والشرطة الخاصة بجهاز السجون، وأجهزة الأمن السرية، وشركات الأمن الخاصة (3).

ويُستخدم مصطلحا "الشرطي" و "الموظف المكلف بإنفاذ القانون" بالتناوب، أي كبديلين في الوثائق والمطبوعات. ففي المواثيق الدولية لحقوق الإنسان يغلب استخدام المصطلح الأخير، وربما كان ذلك سبب استخدام معظم دعاة حقوق الإنسان له. وأما الشرطة نفسها فتفضل استخدام مصطلح "الشرطة" لأن العمل الشرطي يختلف عن إنفاذ القوانين. وعلى الرغم من أن أفراد الشرطة موظفون مكلفون بإنفاذ القوانين في جميع الأحوال، فإن معظم البلدان لها هيئات غير شرطية يقوم موظفوها بإنفاذ القوانين، كحرس الحدود أو موظفي الجمارك على سبيل المثال، بل والأهم من ذلك أن وظيفة الشرطة ذات نطاق أوسع بكثير من مجرد إنفاذ القوانين. فالمتفق عليه بصفة عامة أن **وظائف الشرطة** تشمل ما يلي: (4)

- منع وقوع الجرائم واكتشافها؛
- الحفاظ على النظام العام؛
- تقديم المساعدة إلى الجمهور.

ويُستخدم مصطلح **العمل الشرطي** بمعانٍ كثيرة مختلفة، أبرزها الإشارة إليه باعتباره عملية "ضمان الالتزام بالقانون" بشتى جوانبها. وينبغي أن يكون واضحاً أن ضمان مثل هذا الانصياع من المحال على الشرطة وحدها تحقيقه. فالعمل الشرطي قد يتضمن هيئات وكينيات أكثر من مجرد الشرطة، وأحياناً ما يُفهم باعتباره عملية اجتماعية يشارك فيها المجتمع المدني بصفة عامة لا بصفته واجباً مهنيّاً يتولى أحد أجهزة الدولة تنفيذه.

(1) القرار رقم 61/1989 الذي اعتمده المجلس الاقتصادي والاجتماعي في 24 مايو/أيار 1989، وصادقت عليه الجمعية العامة في قرارها رقم 44/162 بتاريخ 16 ديسمبر/كانون الأول 1989.

(2) "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة". التعليق على تعريف نطاق المدونة.

(3) المربع نفسه.

(4) انظر، مثلاً:

Rover, C. de, 1998, *To serve or to protect*; Crawshaw, R., e.a., *Human rights and policing.*

Standards for good behaviour and a strategy for change; وكذلك: "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة".

ومع ذلك، فإن مثل هذا التفسير لمفهوم " العمل الشُرطي " قد يؤدي إلى تشويش لداعبي له، ويؤكد ذلك أن المصطلح لا تسهل ترجمته في حالات كثيرة إلى لغات أخرى. ومن ثم فسوف نستخدم تعريفاً مبسطاً فنعرّف العمل الشُرطي بأنه " ما تفعله الشرطة لضمان الالتزام بالقانون " .

تاريخ مفهوم "الشرطة"

لمفهوم " الشرطة " تاريخ طويل. والمعلّم المميز للمفهوم هو التضييق المطرد له. فالكلمات الإنجليزية للشرطة والسياسة والسياسات يرتبط بعضها البعض كما هو واضح، وكلها مشتق من الكلمة اللاتينية "بوليتيا" "politia" التي تعني "الإدارة المدنية" أو "الدولة"، وهي اللفظة المشتقة من الكلمتين اليونانيتين "بوليس" "police" (المدنية) و "بوليتيكا" "politikè" (أي ما ينتمي إلى الدولة المدنية أو المجتمع المدني).⁽⁵⁾ وكانت كلمة "بوليس" أصلاً تفيد المسؤولية الكاملة للدولة، بما في ذلك المهام الدينية (حيث كانت هذه لا تزال من مسؤولية الدولة). ثم اقتصر استخدام المفهوم في وقت لاحق على الوظائف العلمانية للدولة، وبعد ذلك اقتصر على جوانب معينة من وظائف الدولة.⁽⁶⁾ ولم يبدأ تقييد دلالة المفهوم وحصرها على وظائف الدولة التي تفيد الحماية من التهديد إلا في القرن التاسع عشر. وأما أجهزة الشرطة (على عكس وظيفة الشرطة) التي نعرفها اليوم فهي جديدة نسبياً. والواقع أن أول شرطة مدنية جماهيرية كانت شرطة مدينة لندن التي أنشأها السير روبرت بيل عام 1829. وحذت بلدان أخرى حذو إنجلترا، إذ مضى على إنشاء الشرطة في معظم البلدان المتقدمة الديمقراطية ما يتراوح بين 100 و150 عاماً. وفي كثير من البلدان التي خضعت للاستعمار، كان الحكم الاستعماري هو الذي "غرس" الشرطة فيها، حتى تخدم مصالح الدولة الاستعمارية في المقام الأول، على حساب أهالي البلد.

والشرطة مؤسسة تابعة للدولة، وتعمل في ظل السلطة الوطنية وفي إطار السيادة الوطنية. ويرى كثيرون أنها أبرز ما يمثل الدولة. ويمكن للشرطة أن تعمل في ظل نظام مركزي أو غير مركزي، وتُنظّم على المستوى الاتحادي، أو مستوى الولاية أو مستوى الجهة المحلية، وتُقسّم إلى هيئات قضائية أو هيئات ذات زى موحد. والواقع أن هيئات الشرطة تختلف باختلاف البلدان. وتتوقف صورة الشرطة دائماً على صورة الدولة وسكانها: إذ تتجلى فيها دائماً صورة الأمة (أو الإقليم أو المنطقة المحددة) من زوايا ثقافتها وتاريخها وشعبها واقتصادها. وهذه الفكرة البسيطة يمكن أن تكون لها عواقب هائلة. فالحقائق السياسية تُشكّل العمل الشُرطي، فإن لم يكن نظام الدولة يعتنق القيم الديمقراطية فليس من المحتمل أن يدافع أفراد الشرطة عن هذه القيم. وأفراد الشرطة أنفسهم ينتمون دائماً إلى المجتمع الذي يعملون فيه وهم يتخذون ويعبرون عن مواقف مماثلة لمواقفه (ويجب عدم الخلط بين هذا الأمر واستجابة أفراد الشرطة دائماً إلى حاجات المجتمع المحلي). فإذا كانت المواقف المجتمعية معادية لأفراد معينين من الجمهور، فمن المحتمل أن يشارك أفراد الشرطة في هذه المواقف. وإذا كان البلد يواجه مستويات عالية من الفساد، وإدمان الخمر، والعنف البدني وما إلى ذلك، فمن المتوقع أن تبرز هذه المشكلات داخل هيئات الشرطة وأن يصبح التصدي لها من التحديات الكبرى وأن تحتاج على الأرجح إلى حل يسبق زمنياً تدخل الشرطة. والواقع أنه: "علينا أن ندرك أن المعايير المهنية للشرطة (سيادة القانون، والمساءلة، وشفافية صنع القرار، وما إلى ذلك) عالية إلى حد كبير. ولكن أفراد الشرطة يعملون في إطار حدود

(5) ظهرت الكلمة للمرة الأولى في نحو عام 1530 في اللغة الإنجليزية، باعتبارها مرادفة "للسياسات" أي الإدارة المدنية. وحتى منتصف القرن التاسع عشر كانت كلمة "بوليس" "police" الإنجليزية تعني "الإدارة المدنية"، إلى جانب معنى آخر مستعار من الفرنسية وهو "إدارة النظام العام". معجم أصول اشتقاق الكلمات على الإنترنت: www.etymonline.com

(6) انظر، مثلاً: Cachet, A., 1990, *Politie en sociale controle*.

وقيود ثقافية، إلى جانب الحقائق الاقتصادية " (7) ولابد أن تُوضع الأفعال العامة الواردة في الدليل الحالي جنباً إلى جنب، وفي جميع الأحوال، مع حقيقة الواقع في بلد من البلدان، وذلك، بالطبع، دون تخفيض المستويات المستخدمة في تقييم الشرطة.

منظورات مختلفة لدور الدولة ومسؤوليها

يوجد بصفة عامة منظوران لدور الدولة والتابعين لها، (8) وأحدهما (وهو النابليوني) يقوم على أن الدولة قوية وسلطوية، من زاوية قدرتها على توفير الأمن للناس في الأرض الخاصة بها، وهكذا يُعتقد أن الدولة أفضل من يمثل المصلحة العامة ويحميها. وعلى مسؤولي الدولة أن ينهضوا بمهام الدولة بصورة محايدة ومهنية، بغض النظر عن جهاز الدولة الذي يعملون فيه. ومن هذا المنظور يصعب "التفكير في الأمن خارج إطار الدولة-المدينة ذات الجبروت" (9) وأبرز ما يمثل هذا المنظور فرنسا، وإن كانت البلدان الأخرى في القارة الأوروبية ومعظم بلدان أمريكا الجنوبية أقرب إلى مشاركة هذا المنظور. أما المنظور الآخر (الأنغلو سكسوني) فيقوم على انتقاد الإدارة العامة لمشكلات الأمن (بل والتشكك في صحتها). فأصحابه يرون أن دور الدولة في توفير الأمن مساوٍ لدور الأطراف الأخرى غير التابعة للدولة، وأن على مسؤولي الدولة أن يرتبطوا بمجتمعاتهم المحلية وأن يمثلوها، حتى يضمّنوا العمل على خدمة مصالحها. ويتجلى هذا المنظور في المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية، وكذلك في بلدان أخرى كثيرة تأثرت بهما.

ويعتمد المنظور المطبق اعتماداً كبيراً على السياق التاريخي لكل بلد ويتجلى في نظمها القضائية السائدة (التي تقوم على التحقيق أو بالأحرى على التقاضي، انظر الفصل الثاني).

ويؤثر منظور الأفراد لدور الدولة تأثيراً كبيراً في منظورهم لدور الشرطة. ففي إطار النظام الأول تُعتبر الشرطة ساعد الدولة القوي في المقام الأول، وأما في النظام الثاني فتُعتبر في المقام الأول هيئة خدمية للمجتمع المحلي. والمنظوران مشروعان، إذ يمكن من الناحية النظرية أن يتساويا في الاتساق مع مبادئ حقوق الإنسان أو في انتهاكها. ولكن مجال حقوق الإنسان يبدو فيه التأثير العارم للسياق الأنغلو سكسوني بتفضيله للشرطة اللامركزية الموجهة للخدمات، وباعتبارها تمثل من تخدمهم وتتجاوب معهم. وصحيح أن ذلك قد يكون مفيداً حقاً عند السعي لتشكيل شرطة تلتزم بحقوق الإنسان، ولكنه ليس بالقطع شرطاً مسبقاً. فالدولة ذات الطابع الرسمي الأكبر، والتي تعمل على مسافة ما من الشعب، قادرة كذلك على الالتزام بمبادئ حقوق الإنسان. ويضاف إلى ذلك أن الذين ينقلون مفاهيم ومنهجيات من نظام إلى نظام قد يواجهون صعوبات.

ومن المهم أن يميز المرء بين المنظورين المذكورين لدور الدولة، وأن يتأمل موقعه الخاص في هذا الصدد. فمعظم المنظمات الدولية لحقوق الإنسان ذات مقرات في سياقات أنغلو سكسونية، ويبدو أنها تبني نظرتها للدولة وفقاً لذلك.

ويحاول الدليل الحالي أن يتخذ موقفاً محايداً من هذه القضية، في غضون التزامه بالمواثيق الدولية لحقوق الإنسان. وسوف ننظر في النظم المختلفة وما يترتب على ذلك للعمل الشرطي كلما برزت لذلك صلة بالموضوع.

Das, Dilp K., 1997, (7) "Challenges of policing democracies: a world perspective." p. 628.

Ferret, J., 2004, "The State (8) policing and old continental Europe: managing the local/national tension."

(9) المرجع نفسه، ص 50.

ويتضمن العمل الشُرطي، كما سبقت الإشارة آنفاً، أكثر من مجرد إنفاذ القانون. ومن ثم فإن الدليل الحالي سوف يستخدم لفظ "الشُرطي" لا "المكلف بإنفاذ القانون". ولن يستخدم تعبير "الموظف المكلف بإنفاذ القانون" إلا عند الإشارة إلى "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك". ولن يناقش هذا الكتاب الوظائف الإضافية للشرطة، من قبيل ما يتعلق منها بالهجرة، واللجوء، والسياسات والممارسات الخاصة باللجئين، ومراقبة الحدود، والتصحيح والاحتجاز (باستثناء احتجاز الشرطة) والعمل الشُرطي في حالات الحرب ومخيمات اللاجئين.

3-1 الشرطة وحقوق الإنسان

وُضعت مواثيق حقوق الإنسان في البداية كأداة لوضع الضوابط على الدولة القوية وعلى أجهزة السلطة فيها، ومن أجل حماية الفرد من انحراف الدولة بسلطانها. ويتجلى هذا المبدأ في "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، وغيره من المعاهدات المبرمة في إطار حقوق الإنسان. ولهذا السبب فإن المواثيق الدولية لحقوق الإنسان المتعلقة بالشرطة تركز على سلطات الشرطة، ويضع القانون الدولي المعايير اللازمة لاستخدام سلطات الشرطة بصورة مشروعة. ويميل أفراد الشرطة إلى تصور أن المواثيق الدولية لحقوق الإنسان المذكورة تحد من مساحة الحركة المتاحة لهم. وليس هذا من قبيل المصادفة وحسب، فالواقع أن هذا على وجه الدقة هو ما يميل دعاة حقوق الإنسان إلى تأكيده.

ويشيع الميل إلى الربط في الأذهان ما بين العمل الشُرطي والوظائف السلبية للدولة، إذ تستطيع الشرطة استخدام سلطاتها بصورة مشروعة لتقييد حقوق الناس وحررياتهم. وإلى حد بعيد، لا يمكن تقييم مدى مشروعية استعمال الشرطة لسلطاتها إلا بعد استعمالها، ما دامت الشرطة لديها (وتتطلب) درجة ما من **السلطة التقديرية** التي تحدد لها أسلوب ما تفعله أو تحجم عن فعله. والواضح أن ذلك يتطلب نظاماً ناجحاً من **المساءلة**. والواقع أن قضايا المساءلة تمثل أحد بواعث القلق الرئيسية لدعاة حقوق الإنسان، وكثيراً ما يُشار إلى زيادة المساءلة باعتبارها حلاً مهماً لمشكلات حقوق الإنسان.

ومع ذلك، فإن اهتمام حركة حقوق الإنسان قد تحول تدريجياً فأصبح يتضمن الالتزامات الإيجابية للدولة، ومنها إلى الشرطة في أدوارها الأخرى: أي باعتبارها حامية لحقوق الإنسان، ومن القوى الرئيسية في الحفاظ على الاستقرار الشامل (وهو ما تسميه الشرطة "النظام")، وداعمة لإيجاد الأوضاع التي يتمتع الناس فيها بحقوقهم جميعاً (بما في ذلك الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية). والواقع أن الشرطة تتعرض منذ وقت طويل لتسليط الضوء عليها من زاوية حقوق الإنسان، وبأسلوب يقتصر على بُعد واحد، لكنه سلبي. وأما في الآونة الأخيرة فقد أُضيفت أبعاد أخرى، من بينها ما يعترف بالدور الإيجابي للشرطة، وما يتيح إمكانية تأمل مجالات المصالح المتبادلة لدعاة حقوق الإنسان ومسؤولي الشرطة معاً.

وعلى امتداد عقود طويلة، ظل تناول حقوق الإنسان مقصوراً على منظور الدولة القوية التي ترتكب الانتهاكات ضد الفرد الضعيف، بمعنى أن الجمهور يحتاج إلى الحماية من الدولة التي تنتهك حقوقه فعلياً. وكان مما يتفق مع هذا المنظور موقف أساسي يرى أن حقوق الإنسان تقتصر على الحياة العامة، ولكن التركيز قد تحول في

السنوات الأخيرة لإبراز حقيقة مفادها أن حقوق الإنسان لا تقتصر على ما يفعله أو يمتنع عن فعله مسؤولو الدولة ضد الجمهور، ولكنها تتضمن أيضاً الأفعال التي تقع بين أفراد الجمهور (أفعال أطراف لا تنتمي للدولة ضد أفراد الجمهور، وكذلك أفعال أفراد الجمهور ضد بعضهم البعض) ولإبراز دور الدولة في حماية الأفراد في حياتهم الخاصة. وقد قالت "لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة" في عام 1992: "قد تكون الدولة مسؤولة أيضاً عن الأفعال الخاصة إذا امتنعت عن اتخاذ إجراء يتسم بالاجتهاد الواجب لمنع وقوع انتهاكات الحقوق أو للتحقيق في أعمال العنف وعقاب مرتكبها، وعن تقديم التعويض".⁽¹⁰⁾ والشرطة هي المؤسسة الأولى المسؤولة عن الحفاظ على النظام العام وسيادة القانون، وهي أيضاً إحدى الهيئات الرئيسية التابعة للدولة المسؤولة عن منع الأفعال الجنائية والتحقيق فيها، ومنها ما يمكن وصفه بأنه مخالفات أو انتهاكات لحقوق الإنسان. ومن هذه الزاوية على الشرطة أن تجتهد في أداء وظائفها الاجتهاد الواجب. وسوف نعود إلى قضية الاجتهاد الواجب في الفصل الثاني.

ومع ذلك، وفي الوقت نفسه، فإن فكرة الدولة القوية قد وهنت تدريجياً، إذ غدا المواطنون يطالبون بمزيد من الحقوق، ولم تعد الدولة بما كانت عليه من قوة في الواقع. وكثيراً ما تسعى الشرطة إلى إبراز هذه المسألة. وطبقاً لمنطق الشرطة، فقد انتقل الخلل في ميزان القوة من الدولة إلى بعض قطاعات المجتمع مثل أعضاء شبكات الجريمة المنظمة والجماعات الإرهابية الذين يدركون حقوقهم ويسعون إلى "إسائة استعمال" النظام لمصلحتهم (مثل تعطيل المحاكمات، والتقدم بالشكاوى، والاستئناف في محاكم أعلى، وما إلى ذلك). ومن هذه الزاوية تبدو حقوق الإنسان عقبة أمام العمل الشرطي الفعال. وبالإضافة إلى ذلك، فإن أفراد الشرطة يرون أن أمثال هذه القطاعات من المجتمع تُمنح حرية في التحرك أكبر من الشرطة. وتقول الرؤية الراهنة للموقف إن "مفارقة مستعصية" قد نشأت، إذ إن نظام حقوق الإنسان، الذي وُضع لحماية الفرد "الضعيف"، قد أصبح في الواقع يضعف الدولة، الأمر الذي يؤدي إلى ما يُعتبر انقساماً بين الأمن في جانب وحقوق الإنسان في الجانب الآخر.

ويرتبط العمل الشرطي بحقوق الإنسان بعلاقات أخرى، فكثيراً ما يتم تجاهل قرار الأمم المتحدة الذي اعتمدت فيه "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك"، وإن كان جديراً بالدراسة، وهو يقول "إن كل جهاز مكلف بانفاذ القوانين يجب أن يكون ممثلاً للمجتمع ككل وأن يتجاوب معه ويسأل أمامه"⁽¹¹⁾. ومعنى هذا أن على الشرطة أن ترتبط بالذين يتعين عليها أن تخدمهم، أي أفراد الجمهور، حتى تحدد أهدافها في جهد مشترك مع الذين عليها أن تعمل لصالحهم. وهذا هو الأسلوب الوحيد لمنع الشرطة من أن تتحول إلى هيئة وظيفية للحفاظ على النظام، أو إلى ما هو أسوأ. والواقع أن انشغال مصلحي الشرطة بقضية "الطابع المهني للعمل الشرطي" يميل إلى تجاهل أهمية "القيم الحافزة" لعمل الشرطة وإحداها التعاطف الصادق والتجاوب مع من تخدمهم الشرطة. وهكذا فإن الطابع المهني، وإن كان جوهرياً، لا يكفي لضمان العمل الشرطي المراعي لحقوق الإنسان هو الآخر. إذ يزداد تسامح الجمهور وتغاضيه عن عنف الشرطة في حالات ارتفاع مد الجريمة، إلى الحد الذي يمتدح فيه بعض قطاعات الجمهور عنف الشرطة باعتبارها يمثل استخدام "الشدة مع المجرمين"، (على نحو ما يُشاهد حالياً في بلدان كثيرة من بينها البرازيل وجنوب إفريقيا وكولومبيا). ويمثل هذا لقيادة الشرطة وسادتها السياسيين قضايا معقدة لا مناص من حلها بالتعاون المشترك مع المجتمع المدني.

وعلى الشرطة أن تكفل تمتع الناس بحقوقهم، ولكن حقوق أفراد الشرطة أنفسهم كثيراً ما تعاني التجاهل سواء من جانب دعاة حقوق الإنسان أو من جانب الشرطة نفسها.

(10) "لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة"، التعليق العام رقم 19 الفقرة 9.

(11) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 34/169، الذي اعتمدت بموجبه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، في 17 ديسمبر/كانون الأول 1979.

وأحياناً ما ينكر قادة الشرطة على أفرادهم التمتع بحقوق المدنيين لأنهم ليسوا مدنيين، وهذا، بوضوح، غير صحيح. فلأفراد الشرطة أن يتمتعوا بالحقوق نفسها التي يتمتع بها كل من عداهم، كما هو منصوص عليه في "العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، و"العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، بما في ذلك وقت الفراغ، والأجر المنصف، وساعات العمل المنصفة، وظروف العمل المأمونة، والمساواة في فرص الترقية.⁽¹²⁾ والابستثناء الوحيد هو المذكور في المادة 22(2) من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" الذي يقول إنه يجوز للدولة تقييد حقوق العاملين في القوات المسلحة أو الشرطة في حرية تكوين الجمعيات بما في ذلك الحق في إنشاء النقابات والانضمام إليها (وهذه هي المرة الوحيدة في الواقع التي يُشار فيها إلى الشرطة إشارة صريحة في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان برمتها).⁽¹³⁾

ومما يدعو للأسف أن واقع الشرطة في بلدان كثيرة يتسم بالمشقة البالغة، فأفراد الشرطة يعملون ساعات بالغة الطول، ولا يتقاضون الرواتب المجزية، ويقومون بأعمال خطيرة، دون حماية كافية أو دون حماية على الإطلاق، إلى جانب عدم الاستعداد الكافي لأداء المهام (سواء في التدريب أو في المعدات) ومكانتهم الاجتماعية محدودة، ويوجه إليهم النقد من جميع الأطراف. والواقع أن الكثير من العاملين في مجال الشرطة وحقوق الإنسان يتساءلون كيف يتوقع منهم حماية حقوق الإنسان بينما حقوقهم هم أنفسهم لا تلقى الحماية. وهكذا، فإن أي جهد يُبذل لزيادة احترام الشرطة لحقوق الإنسان لابد أن يتضمن تحليلاً للحوالهم الخاصة. ويمكن، حيثما يقتضي الأمر ذلك، أن يتضمن الدعوة لحماية حقوق أفراد الشرطة وقد تكون هذه قضية عسيرة لدعاة حقوق الإنسان، ولكنها من العواقب المنطقية لعملهم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن أي جهد يُبذل للارتقاء بالطابع المهني للشرطة ينبغي أن يتصدى لإدارة الشرطة ويحملها على التعبير عن التزامها العملي الكامل.

لأفراد الشرطة حقوق أيضاً!

نشر "المنبر الأوروبي للشرطة وحقوق الإنسان"، الذي تشارك فيه الشرطة ومنظمات غير الحكومية (بما فيها منظمة العفو الدولية) ويعمل تحت رعاية المجلس الأوروبي، كتيباً عنوانه "لأفراد الشرطة حقوق أيضاً!"، وهو يناقش الحقوق التالية:

- **الحقوق أثناء الخدمة:**
الحق في الحياة
- **الحقوق في مكان العمل:**
الحق في الخصوصية
الحق في حرية التعبير وتكوين الجمعيات
الحق في عدم التعرض للتمييز
- **الحقوق الخاصة بظروف العمل الملائمة**
- **الحقوق الخاصة بالإجراءات التأديبية أو الجنائية**

(12) كما هو منصوص عليه أيضاً في "المبادئ التوجيهية للتنفيذ الفعال لمدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين": "يُحصل جميع الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين على أجور كافية وتُهيأ لهم ظروف عمل مناسبة".

(13) تتجلى مبادئ مماثلة في المادة 211(2) من الاتفاقية الأوروبية والمادة 3(16) من الاتفاقية الأمريكية.

4-1 الشرطة والدعوة لحقوق الإنسان

يُعتبر مجال " الشرطة وحقوق الإنسان "، على نحو ما رأينا في القسم السابق، مجالاً حياً شهد تطورات كبرى في العقود الماضية، وهو ما كان له تأثيره في العمل بالدعوة لحقوق الإنسان، ولا يزال تأثيره مستمراً.⁽¹⁴⁾ وعلى العاملين في مجال الدعوة لحقوق الإنسان الذين يرغبون في التصدي لقضايا الشرطة أن ينظروا في هذه التطورات والتحديات التي تواجه عملهم والتي تتضمن ما يلي:

- يتسم دعاة حقوق الإنسان بالنزوع إلى تجاهل مسؤولية الشرطة في العمل الذي تقوم به لحماية حقوق الناس من خلال منع وقوع الجرائم (بما في ذلك جرائم العنف) والحفاظ على الأمن العام، بل ينصب اهتمامهم أساساً على الجوانب السلبية للعمل الشرطي، ومن ثم فقد جعلوا من الصعب الارتباط بالشرطة، وأدت المسافة الناشئة ما بين الشرطة ودعاة حقوق الإنسان إلى وضع حدود على تنمية لغة مشتركة وتفاهم بين الطرفين. وهكذا فإن الإقرار بالالتزامات الإيجابية للدولة وللشرطة قد يؤدي في الواقع إلى إيجاد إمكانية وضع " برنامج عمل مشترك " أو إنشاء " أرضية مشتركة " بين الشرطة ودعاة حقوق الإنسان.
- يتسم عمل دعاة حقوق الإنسان بالميل إلى التركيز على دور الشرطة إزاء الحقوق المدنية والسياسية وتجاهل دورها في الحفاظ على الاستقرار والنظام لضمان تحقيق تمتع الناس بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.⁽¹⁵⁾
- وقد أدى هذا إلى نشأة موقف يتسم بالمفارقة، إذ إن دعاة حقوق الإنسان أصبحوا يميلون إلى عدم الالتفات بصورة تذكّر إلى الجرائم العامة التي ربما تمثل تهديداً أشد خطراً على تمتع الناس بحقوقهم الكاملة من سلوك الشرطة. فلقد غدا إحساس الناس بعدم الأمان من القضايا الكبرى في أجهزة الإعلام على امتداد العقد المنصرم. والجريمة تشكل تهديداً خطيراً لحياة الناس في شتى أرجاء العالم، والخوف من الجريمة، وإن كان إحساساً ذاتياً، يهدد مشاعر الأمن والسلامة في الصدور. وتبدي منظمات حقوق الإنسان ميلاً إلى عدم التقدير الصحيح لمدى تأثير الجريمة في حياة الناس، وفي بعض الحالات لا تفهم ما يراه الناس من أن حقوق الإنسان قد تقلل من فعالية المؤسسات الجنائية، وكان من آثار ذلك أن مجموعات الضحايا في بعض البلدان أصبحت تعارض مجموعات حقوق الإنسان بدلاً من السعي للتعاون معها⁽¹⁶⁾، وأنه أحياناً ما يُنظر إلى " الأمن " و " حقوق الإنسان " باعتبارهما من الأضداد لا وجهين للعملة نفسها.⁽¹⁷⁾ بل لقد نجحت الحكومات والشرطة في بعض البلدان في إقناع الجمهور بأن العمل الشرطي الصارم (الذي كثيراً ما يعني زيادة سلطات الشرطة وتقليل ضمانات الاستخدام المشروع لها) لزم لبث الإحساس بالأمن.⁽¹⁸⁾
- ويتصل بهذا أن دعاة حقوق الإنسان التقليديين، ومنهم من يعمل داخل منظمة العفو الدولية، قد ركزوا على العنف من جانب الدولة ضد المعارضين السياسيين. ومع ذلك فإن " الضحايا الجدد لمخالفات الشرطة هم المجرمون العاديون، سواء مرتكبوا الجرائم أو ضحاياها، على عكس الحال في الماضي عندما كان الذين تدافع عنهم منظمات حقوق الإنسان من ضحايا قمع الدولة. ومن الواضح أن فكرة الدفاع عن " الضحايا المذنبين " الجدد تتسبب في قلق

Neild, R., 2002, "The new (14) face of impunity."

(15) تركز منظمة العفو الدولية منذ عقود عديدة على الحقوق المدنية والسياسية، ولكنها وسعت من نطاق مهمتها حتى تشمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. انظر تقرير المنظمة الصادر 2005، بعنوان: حقوق الإنسان من أجل كرامة الإنسان.

Cavallaro, J.L., 2003, *Crime, (16) public order and human rights.*

(17) المرجع نفسه. وانظر أيضاً: Varenik, R., 2003/4, *Exploring roads to police reform: six recommendations.*

Cavallaro, J.L., 2003, *Crime, (18) public order and human rights.*

متزايد [لمنظمات حقوق الإنسان] (...) فهي تواجه إدانة السياسيين لها بتهمة تدليل المجرمين، ولابد أن تتصدى للحجة التي تقول إن سياسات الشدة مع المجرمين تستتبع مقايضة لازمة تتمثل في إلغاء بعض الحقوق. وفي المجتمعات التي تمر بمرحلة انتقالية، حيث تتسم أوضاع الحقوق بالهشاشة في الوعي العام وفي "الخطاب" السياسي، تهدد جاذبية هذا التشدد بفقدان التأييد العام لقيم الحقوق المكتسبة بعد جهد جهيد".⁽¹⁹⁾

وأحياناً ما يصادف دعاة حقوق الإنسان، الذين يخاطبون الشرطة في محاولة لإقامة نوع من الارتباط بها، عدم الفهم من جانب الشرطة. ولكنهم يجب ألا يفترضوا أن ذلك يعكس انعدام الالتزام، بل عليهم أن يفهموا أن سوء الفهم من جانب أفراد الشرطة في بعض الحالات، أي لحقوق الإنسان بصفة عامة وكيف تتصل بعمل الشرطة، هو سوء فهم حقيقي، بل ويزداد سوءاً بسبب تحريف السلطات (السابقة) لدلالات مصطلحات حقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، يعتقد أفراد الشرطة أحياناً أن اعتقال شخص ما يمثل انتهاكاً لحقوق الإنسان، وهو ما يجعل من العسير عليهم أن يفهموا كيف يمكن للجانبين (العمل الشرطي وحقوق الإنسان) تحقيق التناغم بينهما. وينبغي إذن على دعاة حقوق الإنسان أن يشرحوا بوضوح كامل طبيعة حقوق الإنسان، وما تفرضه هذه من قيود ومن التزامات إيجابية على عمل الشرطة. فالاتساق مع حقوق الإنسان يقتضي أولاً وقبل كل شيء وجود أساس قانوني لإجراءات الشرطة، وأن تكون الإجراءات نفسها متفقة مع القانون، وأن يكون القانون متفقاً مع مبادئ حقوق الإنسان. وإلى جانب هذا، فإن مراعاة حقوق الإنسان تقتضي من الشرطة التحقيق في الأحداث التي تُنتقص فيها حقوق الأفراد وحرياتهم، وأن تمنع وقوع أمثالها.

5-1 ملخص

يتضمن العمل الشرطي أكثر من مجرد إنفاذ القوانين. ولذلك سوف يستخدم الدليل الحالي تعبير "الشرطة" لا تعبير "مُنفذ القانون". ويشتمل العمل الشرطي على منع الجريمة واكتشافها، والحفاظ على النظام العام، وتقديم المساعدة للجمهور. والمعتقد أن هذه الوظائف الثلاث معاً كفيلاً بضمان الأمن لمن يعيشون في أراضى الدولة. وفي سبيل ضمان الأمن، يمكن للشرطة أن تضع قيوداً مشروعة على حقوق الناس، وهذا ما يُشار إليه باعتباره الوظيفة السلبية للدولة، ولكن على الشرطة التزاماً إيجابياً يتمثل في خلق المناخ الذي يشعر الناس فيه بالحرية والأمن ويمارسونهما. ومن حق أفراد الشرطة أنفسهم أن يتمتعوا بهذا الالتزام الإيجابي من جانب الدولة، فلهم نفس الحقوق التي يتمتع بها غيرهم، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويميل أفراد الشرطة إلى اتخاذ منظور يختلف عن منظور معظم دعاة حقوق الإنسان، وأحياناً ما يستخدم هؤلاء الأفراد وأولئك الدعاة لغةً مختلفة عند الحديث عن القضية نفسها كما ينتهون إلى نتائج مختلفة بشأن العلة والمعلول. وأحياناً ما يكون ذلك نتيجة واضحةً للدور المختلفة التي يلعبونها في المجتمع، وأحياناً ما يكون نتيجة افتراضات نمطية.



© REUTERS / Reinhard Krause

الباب الثاني: تحقيق أهداف القانون والنظام

تحقيق أهداف القانون والنظام: مقدمة

يعتبر الكثيرون أن الحفاظ على النظام العام هو أهم وظائف الشرطة، بل يربط الكثيرون بين هذه الوظيفة والعمل الشرطي، وفي الواقع فإن جميع مهام الشرطة الأخرى تنبثق من تلك الوظيفة.

وليست الشرطة هي الهيئة الوحيدة المسؤولة عن الحفاظ على النظام، كما إنها ليست الهيئة الوحيدة العاملة في هذا المجال، فهناك شركاء عدة مكلفون بهذا الأمر، كل له أدواره ومسؤولياته المحددة. ولكن في كثير من الأحوال قد لا يكون ملائماً، ولا مجدداً، تكليف هيئة بمفردها بمهام تتعلق بانعدام النظام وتطبيق القانون، لذلك لابد من فهم أدوار الأطراف الأخرى المشتركة في الحفاظ على النظام وكيفية ارتباط الشرطة بها (واعتمادها عليها).

ومن الضروري كذلك فهم ارتباط الشرطة بالدولة وبالمواطنين، فهل الشرطة هي أداة القهر التي تستخدمها الدولة أم أنها جهاز لتقديم الخدمة للمجتمع؟ وينعكس هذا الجدل عادةً على استخدام المفاهيم المختلفة عن الشرطة وما إذا كانت الشرطة "قوة" أم "خدمة" على التوالي. ويؤثر المفهوم السائد بشكل أكبر على كيفية تعامل الشرطة مع الشعب وكذلك كيفية تعامل الشعب مع الشرطة. ويميل دعاة حقوق الإنسان إلى النظر للشرطة باعتبارها "قوة" ويسعون من أجل أن تتحول إلى "خدمة" بحيث تستجيب الشرطة لمطالب المجتمع وتخضع مباشرة لمسئولته. وفي الواقع فإن شعار "التحول من قوة إلى خدمة" يُستخدم عادةً فيما يخص أنشطة حقوق الإنسان مع الشرطة.

ومن المؤكد أن الشرطة تخاطر بأن تكون أداةً لفرض سطوة التُّخبة ذات النفوذ حينما تضع في أولوياتها خدمة الدولة. إلا إن الشرطة تخاطر بتلبية حاجات البعض على حساب البعض الآخر عندما تنصاع إلى أن تضع في أولوياتها خدمة المجتمعات. ولهذا السبب تحتاج الشرطة بعض الحرية لتحديد اختياراتها على أساس مهني (ويتم ذلك بقوة القانون وبالسياسة الراهنة) وعند السعي لإيجاد نظام شرطي يتماشى مع حقوق الإنسان، لا ينصب التساؤل على ما إذا كانت الشرطة قوة أم خدمة، ولكن على كيفية تحقيق التوازن بين هذين الجانبين، فالشرطة هي اليد القوية للدولة، والتي تعمل للمصالح العام. ولنطرح الأمر على نحو آخر: الشرطة هي جهاز للخدمة العامة يستخدم القوة بشكل قانوني لتحقيق أهدافه المشروعة. ويرتبط تحقيق التوازن بين استخدام القوة وتقديم الخدمة على أرض الواقع ارتباطاً وثيقاً بدور الشرطة في المجتمع، وتجاهل أي من هذين الجانبين سيؤدي حتماً إلى أن تصبح أعمال الشرطة أقل كفاءة. ومن ثم، فإنه ليس من الملائم أن نتحدث عن "قوات الشرطة" أو "خدمات الشرطة". بل نقترح استخدام المفهوم المحايد "هيئة الشرطة".

ويبحث الباب الثاني من هذا الدليل بعض من هذه الموضوعات. وهو ينظر إلى ما يجب على الشرطة أن تفعله وفي أي سياق تفعله. ويستطلع الفصل الثاني مفاهيم "النظام" والمفهوم المضاد له "اختلال النظام". ويتناول الفصل الثالث أسلوب مباشرة الشرطة لمسؤوليتها في الحفاظ على النظام، وذلك عن طريق تبنيها لمنهجيات

مختلفة من أجل تحقيق أهدافها. وينظر الفصل الرابع في التفاعل بين الدولة ومواطنيها والشرطة، كما يستشرف ضرورات ومخاطر الاستقلال في العمل. ونعتقد أن هذه الخلفية الخاصة بما ينبغي على الشرطة القيام به والسياق الذي تعمل من خلاله يُعد أمراً ضرورياً للراغبين في التقييم الملائم للشرطة في بلد بعينه ولتطوير استراتيجية تدخل فعالة.



© ANP / Kevin O'Hara

"لكل فرد حق في الحياة والحرية وفي الأمان على شخصه"

"الإعلان العالمي لحقوق الإنسان"، المادة 3

"لكل فرد حق التمتع بنظام اجتماعي ودولي يمكن أن تتحقق في ظل الحقوق والحرية"

"المنصوص عليها في هذا الإعلان تحقّقاً تاماً"

"الإعلان العالمي لحقوق الإنسان"، المادة 28

2- مسؤولية الدولة عن القانون والنظام

1-2 تمهيد

يُعد وجود مستوى معين من الهدوء في المجتمع شرطاً مسبقاً ضرورياً لضمان رفاهية المواطنين. وقد تزايد بالفعل الاعتراف بالصلة بين الأمن، من جهة، والتمتع الكامل بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من جهة أخرى. وظهر هذا الأمر بوضوح في ارتباط مبادرات التنمية الدولية بالأمر المتعلقة بالأمن⁽¹⁾. ولكي يستطيع الناس العيش معاً في سلام، انبثقت معايير السلوك داخل الجماعات وفيما بين بعضها البعض، وهذه المعايير تزدهر بشكل طبيعي من خلال التكيف للحاجات الاجتماعية والنظام غير الرسمي، أو قد يتم فرضها من الخارج من خلال القواعد الرسمية. وفي النهاية فإن الدولة مسؤولة عن ضمان الحد الأدنى من النظام، والشرطة هي أحد الكيانات العديدة بالدولة التي تعمل على فرض النظام. كما أن قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، الذي اعتمدت بموجبه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، يشير إلى "حماية النظام العام" بأنه "طبيعة مهام إنفاذ القانون"⁽²⁾. ويُعتبر الفهم التام للخلفية التي تعمل الشرطة بموجبها، بما في ذلك جميع أوجه الأمن بمعناه الأوسع ونظم العدالة الجنائية، من الشروط المسبقة الضرورية للتقييم الملائم لممارسات الشرطة.

ونبدأ في القسم "2-2" من هذا الفصل باستكشاف مفهوم "النظام" وكيفية ارتباطه "بسيادة القانون". والحفاظ على النظام هو المسؤولية الأساسية للدولة، وهو ما سنناقشه في القسمين "3-2" و"4-2"، ونرى كيف أن الدول تحقق مسؤوليتها الخاصة بالحفاظ على النظام على أرض الواقع من خلال تأسيس أنظمة أمنية تتضمن الهيئات التي تُعنى بنظام العدالة الجنائية. كما نتحدث عن العلاقات المتبادلة بين هذه الكيانات المختلفة، بما فيها الأطراف غير الرسمية، وتطوير السياق المؤسسي الذي تعمل الشرطة من خلاله. ويمكن تعريف النظام بأنه انعدام اختلال النظام، ويتناول القسم "5-2" اختلال النظام في مظاهره المختلفة، فاختلال النظام قد يتطلب من الدولة فرض حالة الطوارئ، وهي بدورها تنتقص من معايير حقوق الإنسان، وغالباً ما يؤثر هذا على أنشطة الشرطة، وهو موضوع يُناقش في القسم "6-2"، ثم نختم بملخص موجز.

2-2 النظام

1-2-2 الحق في التمتع بالأمن وواجب الحفاظ على النظام

"الحق في الأمن" هو أن يكون المرء "آمناً" بمعنى أن يكون بمنأى عن الخطر أو الخوف، وأن يحظى بالسلامة والحماية. و"الأمن" يعني "الشعور بالأمان"⁽³⁾ وهو حق أساسي تكفله المادة 3 من "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان". وهذا الحق يصعب ضمانه، حيث أن تحقيق الأمن ينطوي على كثير من العوامل، وقد يتطلب الفرد عدة عوامل لضمان حقه في الأمان من تلك الحقوق التي تطلبها الجماعة (ولابد أن يُؤخذ في الاعتبار أن تحقيق الأمن قد ينطوي على أحاسيس ذاتية وليست معايير موضوعية). وقد ترتفع معدلات الجريمة الفعلية أو المتوقعة بين أشخاص يشعرون بعدم السلامة والأمن،

(1) أقر كثيرون من ممولي الإصلاحات الخاصة بالشرطة وبرامج مساعدة الشرطة هذا الأمر بوضوح. انظر على سبيل المثال:

Stone, C. and J. Miller, M.

Thornton and J. Trone, 2005,

Supporting security, justice and development: lessons for a new era.

وقد استمد البحث أمثلته من تجارب

المملكة المتحدة في تمويل برامج

الشرطة والقضاء، في سبع دول.

(2) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة

رقم 34/169، الذي اعتمدت بموجبه

"مدونة لقواعد سلوك الموظفين

المكلفين بإنفاذ القوانين"، في 17

ديسمبر/كانون الأول 1979.

The Concise Oxford Dictionary, (3)

1990.

ومن الممكن أن يؤدي هذا إلى تفسير قبول فرض أسلوب أكثر صرامة في مواجهة الجرائم وهو ما قد يعرض حقوق آخرين للخطر.

ويرتبط الحق في الأمن ارتباطاً وثيقاً " بفرض النظام " ، كما نصت عليه المادة 28 من " الإعلان العالمي لحقوق الإنسان " ، والتي تقضي ضمناً بأن النظام ضروري حتى يحصل البشر على حقوقهم وحرياتهم وإنجاز طموحاتهم. كما جاء ذكر محتوى المادة 28 في ديباجتي كل من " العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية " و " العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية " ، حيث نص الاثنان على أن (...) السبيل الوحيد لتحقيق المثل الأعلى المتمثل... في أن يكون البشر أحراراً، ومتمتعين بالحرية المدنية والسياسية ومتمتعين من الخوف والفاقة، هو سبيل تهيئة الظروف لتمكين كل إنسان من التمتع بحقوقه المدنية والسياسية، وكذلك بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية". وأحد هذه الشروط وجود بيئة آمنة وسالمة، يسود فيها "نظام". ويمكن كذلك أن نستمد أهمية النظام من المادة 29(2) من "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" والمواد 12 و18 و19 و21 و22(4) من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" ، والتي تقر بأنه يمكن الحد من حقوق معينة للوفاء بالمتطلبات المشروعة لتحقيق "السلامة العامة، أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو مبادئ الأخلاق" أو لصالح "الأمن القومي" أو احتراماً لحقوق الآخرين ولسمعتهم (على الرغم من أن هناك بعض الحقوق التي لا يجوز عدم التقيد بها). ولا بد من الحفاظ على النظام بحيث يكون في صالح كل فرد ويجب على كل فرد المشاركة ما دامت عليه واجبات تجاه الجماعة (حسبما نصت المادة 29(1) من "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان").⁽⁵⁾

وسوف نعزّف النظام بأنه حالة من الانسجام السلمي في ظل سلطة دستورية.⁽⁶⁾ فعلى كل حال لا يُعتبر النظام مفهوماً محايداً تماماً. وقد يرى البعض أن النظام يعني غياب أولئك الذين لا يطيعون القوانين، إلا إن البعض الآخر قد يرى أن الحفاظ على النظام يهدف إلى الإبقاء على التوزيع غير المتساوي للموارد.⁽⁷⁾ وعادةً ما يقوم ذوو النفوذ بتعريف النظام على أنه انعدام أي تهديد لسلطاتهم، ولهذا السبب قد يسعى بعض القادة السياسيين أحياناً إلى تقليص حقوق المواطنين في التجمع وتكوين الجمعيات من أجل منع ظهور أية معارضة يمكنها مساءلتهم. ومن هنا يتم تبرير قمع المعارضين على أنه "إجراء ضروري للحفاظ على النظام".

الأمن مسؤولية مشتركة

يرتبط النظام بمفهوم "أمان المجتمع" ، ويمكن القول بأن النظام مفهوم قد تلجأ هيئات الدولة إلى استخدامه، بينما أمان المجتمع هو المفهوم الذي يتم استخدامه "على أرض الواقع".⁽⁸⁾ وهذا "المنظور المحلي" ، المعارض للمنظور الوطني، هو الأكثر صلةً بالموضوع حيث أصبح من الواضح في السنوات الأخيرة أن الدول لا تستطيع بشكل مستمر ضمان الأمن والنظام. وقد تقلصت قدرة الدولة على التدخل في مختلف الصراعات والتأثير على العناصر غير التابعة للدولة، بل إنها تصبح أحياناً منازعة إلى مصالح معينة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن ضمان سلامة المجتمع تتطلب تعاوناً بين جميع الكيانات المعنية، فضلاً عن المجتمع المدني. وقد استجابت الأمم المتحدة لهذا التحدي باستحداث مفهوم "الأمن البشري".⁽⁹⁾ ويؤكد هذا المفهوم أن على الدول حماية حقوق شعوبها ولكن عليها أيضاً دعم قدراتها لتعزيز إمكانياتها لحماية ذاتها. ويجب أن نلاحظ أن مفهوم الأمن البشري يتصل بجميع حقوق الإنسان، بما فيها الحقوق الاجتماعية

(4) وهي على التوالي الحق في حرية التنقل، وفي حرية الفكر، وفي حرية الرأي، والحق في التجمع، والحق في تكوين الجمعيات.

ICHRP, 1999, *Taking duties (5) seriously: Individual duties in international human rights law-A commentary.*

The Concise Oxford Dictionary, (6) 1990.

(7) في ظل هذه النظرة تنتج القوانين إلى تجريم تلك الأفعال التي تهم جمهور الناخبين من (الطبقة الوسطى)، وهي عادة أحداث السرقة، والنشل، والعنف في الشوارع، وسرقة المنازل، وغيرها. أما الأفعال الإجرامية التي يرتكبها ذوو النفوذ مثل الجرائم المالية فربما لا تلقى اهتماماً يُذكر من الجمهور، ولا تُعد تهديداً للنظام وفقاً لوجهة النظر هذه. وقد تناول كثير من المؤلفين هذه القضية. انظر على سبيل المثال:

Chevigny, P., 1995, *Edge of the knife, police violence in the Americas*; Smith, B.W., 2004, "Structural and organizational predictors of homicide by police."

(8) منظمة العفو الدولية، 2003، أرواح مهجرة.

(9) انظر الموقع التالي: www.humansecurity-report.info للاطلاع على تقرير الأمن البشري لعام 2005.

والاقتصادية والثقافية، والإقرار مرة أخرى " بأن التنمية الاقتصادية والأمن وحرية الفرد كل لا يتجزأ".⁽¹⁰⁾

وقد يشعر المدافعون عن حقوق الإنسان بنوع من عدم الارتياح نحو مفهوم النظام، فقد يتسم النظام بدلالة المحافظة والإبقاء على الوضع الراهن، إلا إن النظام كما ورد في المادة 28 من " الإعلان العالمي لحقوق الإنسان " لا يعني الإذعان للقواعد والقوانين بصرف النظر عن محتواها، فالنظام في مجتمع تحكمه عصابة قد يتم فرضه من خلال التخويف. ومن ثم، فإن " الحق في الأمن " يستتبعه النظر إلى النظام على أنه لا ينطوي على الاستبداد والتنبؤ بما سوف تطبقه القوانين والأعراف.⁽¹¹⁾ ويعني هذا أن على الدولة أن تسترشد بمبادئ سيادة القانون وحقوق الإنسان لزيادة إمكان الانسجام السلمي والحفاظ عليه. فمفهوم " النظام " في حد ذاته مفهوم أجوف، ولكي يساير مبادئ حقوق الإنسان، فلا بد أن يقوم على أساس سيادة القانون وأن يؤدي إلى " النموذج الأعلى المتمثل في بشر أحرار يتمتعون بجميع حقوقهم ".

النظر إلى الجريمة كمؤشر على النظام والأمن

حتى يتسنى للدول إضفاء الفاعلية على مسؤوليتها في الحفاظ على النظام في أراضيتها، ينبغي أن تكون لها رؤية خاصة لمستويات " النظام " داخل حدود بلادها. وقد يرى البعض بأنه يكفي لتحقيق ذلك قياس حجم الجريمة واستخدامه كمؤشر لأمن المجتمع، إلا إن القيام بذلك يتجاهل الواقع المتمثل في أن إحساس البشر بالأمن يتأثر بعوامل أكثر من الجريمة وحدها. ويتطلب وضع سياسة أمن فعالة نوعاً من التمعن في معدلات الجريمة الفعلي وإحساس المواطن بالأمن. وفي كثير من البلدان في أرجاء العالم تواجه الحكومات مواطنين يعانون من عدم الشعور بالأمان، وعادة ما يكون ذلك نتيجة للمعدلات المرتفعة (الفعلية) للجريمة وكذلك لخوف السكان من الهجمات الإرهابية، فضلاً عن التغطية الإعلامية التي تنسم بالإنارة، وغير ذلك من الأسباب. ومع هذا فإن الخوف من الجريمة في الواقع يعود بشكل كبير للمفاهيم أكثر من الوقائع، فالتعامل مع مفاهيم وتوقعات الجمهور يجب أن يكون جزءاً من استراتيجية أمنية فعالة، دون تجاهل للمستويات الفعلية للجريمة بالطبع، وقد يدل ارتفاع مستويات الخوف من الجريمة في حد ذاته على فشل مسؤولية الدولة في فرض الأمن. ولا بد أن نلاحظ أن الناس لا يشعرون بعدم الأمان بقدر متساو تجاه كل الجرائم، وبوجه خاص فإن الجرائم التي تنطوي على عنف تقوض إحساس الناس بالأمان.

وحتى يتسنى إصدار بيانات دقيقة عن مستويات الجريمة والأمن، فلا بد من مراقبة الجريمة من ناحية الكم والكيف. وقياس معدلات الجريمة على نحو موضوعي أمر صعب للغاية، كما إن قياس فعالية الدولة في التعامل مع الجريمة يأتي على نفس درجة الصعوبة، إن لم يكن مستحيلًا. ومن أجل الوصول إلى الحد الأدنى من الأرقام التي يمكن الاعتماد عليها حول معدلات الجريمة لابد من استخدام مجموعة من الاستبيانات العامة والدراسات الخاصة بالضحايا، والدراسات الخاصة بمرتكبي الجرائم والإحصائيات الخاصة ببلاغات الجرائم. ومن الضروري استخدام مجموعة من المصادر، إذ إن استخدام أي من هذه المصادر بمفرده لن يكون موثقاً بشكل يُعتد به، ومن ثم لن يكون كافياً.

Secretary-Generals' (10)
High-Level Panel on Threats,
Challenges and Changes, 2004,
*A more secure world: our shared
responsibility.*

Kleinfeld Belton, R., 2005, (11)
*Competing definitions of the rule
of law.*

فعلى سبيل المثال، لا يُقدّم جميع الأفراد على الإبلاغ عن الجرائم، وتميل الشرطة إلى عدم إدراج جرائم بعينها في سجلاتها، مما يجعل إحصائياتها مصدراً غير دقيق لتحديد الجرائم في منطقة بعينها وفي لحظة زمنية معينة.⁽¹²⁾ ويُلاحظ أن إحصائيات الجرائم في بعض البلدان لا يمكن الاعتداد بها بسبب وسائل الشرطة في قمع الجريمة من خلال عدم تسجيلها. ويرجع ذلك إلى عوامل عديدة، من بينها أسلوب تقييم أداء الشرطة. ولا ترغب الحكومة أحياناً في أن تسجل الشرطة جميع الجرائم، حيث أن جماعات المعارضة قد تستخدم أية زيادة في أرقام الجرائم لتوجيه النقد للحكومة، ويُعدّ عدم تسجيل الشرطة لشكاوى المواطنين من أكبر المظالم الشائعة التي يعاني منها المواطنون في كثير من البلدان. ويمكن عن طريق الجمع بين عدة مصادر الوصول بمستويات عدم الدقة إلى الحد الأدنى. وقد نشر "معهد فيرا للعدالة" آلية مفيدة تقدم دليلاً حول كيفية قياس مختلف جوانب "الأمان والعدالة" كما تحدد مؤشرات أداء فعالة.⁽¹³⁾

2-2-2 سيادة القانون: شرط مسبق لتحقيق النظام

تنص ديباجة "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" على أنه: "من الأساسي أن تتمتع حقوق الإنسان بحماية النظام القانوني إذا أُريد للبشر ألا يضطروا آخر الأمر إلى اللجوء بالتمرد على الطغيان والاضطهاد". وقد عزّمت الأمم المتحدة سيادة القانون كما يلي: "يشير مفهوم سيادة القانون (...) إلى مبدأ الحكم الذي يكون فيه جميع الأشخاص، والمؤسسات والكيانات العامة والخاصة بما فيها الدولة ذاتها مسؤولة بموجب القوانين المعلنة على الملأ، والتي تُنفذ على قدم المساواة وتُطبق بشكل مستقل، وتكون متماشية مع المبادئ والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وتتطلب [سيادة القانون] كذلك إجراءات تضمن الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمساءلة بحكم القانون، وعدالة تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، ومصداقية القانون، والخلو من الاستبداد، والشفافية القانونية".⁽¹⁴⁾

وتُعد سيادة القانون، بوصفها شرطاً أساسياً لإقرار السلام، عنصراً جوهرياً في رسالة منظمة العفو الدولية، والتي تنص على ما يلي: "تحت مظلة العفو الدولية جميع الحكومات على الالتزام بسيادة القانون". ويرتبط مصطلح سيادة القانون ارتباطاً قوياً بالديمقراطية وحقوق الإنسان، وقد نصت كثير من وثائق الأمم المتحدة على ضرورة أن تُطبق المبادئ الثلاثة معاً لأنها وثيقة الارتباط ببعضها البعض. إلا إن المقصود من مصطلح سيادة القانون لا يزال مثار نقاش.⁽¹⁵⁾ وقد يرى أصحاب وجهة النظر الشكلية الخاصة بالإجراءات بأن "سيادة القانون" تشير ببساطة إلى وجود القوانين ووجود نظام يضمن الالتزام بهذه القوانين بصرف النظر عن عملية وضع القانون ومحتوى هذه القوانين، وفي ظل هذه النظرة فإن قوانين الفصل العنصري، على سبيل المثال، لا تتعارض مع مبادئ سيادة القانون.

ويركز تفسير آخر لسيادة القانون على المؤسسات اللازمة لدعم سيادة القانون، بما فيها القوانين الشاملة، والمحاكم جيدة الأداء، والقضاة المستقلون، وآلية تنفيذ القانون. وقد تُستخدم سيادة القانون كذلك لتحقيق أهداف بعينها، وهنا يكون وجود المؤسسات أمراً ضرورياً، وإن تكن غير كافية. وهذه الأهداف هي⁽¹⁶⁾:

- 1- حكومة ملتزمة بالقانون؛
- 2- المساواة أمام القانون؛
- 3- القانون والنظام؛

(12) اقتضت الإشارات الخاصة بتسجيل الجرائم في الموائيق الدولية لحقوق الإنسان (وكذلك في أعمال منظمة العفو الدولية) على سياق العنف ضد المرأة والتمييز العنصري ولم تركز على أهمية التسجيل لضمان مراقبة "الأمن الشامل".

Vera Institute of Justice, 2003, (13) Measuring progress toward safety and justice: A global guide to the design of performance indicators across the justice sector.

Report of the Secretary-General, 2004. *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies.*

Kleinfeld Belton, Rachel (15) (2005), *Competing definitions of the rule of law.*

(16) المرجع السابق.

- 4- أحكام فعالة ويمكن التنبؤ بها؛
5- احترام حقوق الإنسان.

وهذا التفسير المعياري الأحدث لسيادة القانون، بمعنى إقامة مؤسسات تسعى للوفاء بأهدافها الخمسة جميعاً، هو التفسير الذي تتبناه منظمات حقوق الإنسان، بما فيها منظمة العفو الدولية. والواضح هنا أن حقوق الإنسان يجب أن تكون عنصراً أساسياً متمماً (بينما تُعد العناصر الأربعة الأولى كافيةً بالنسبة لـنصار النظرية الشكلية التقليدية الخاصة بالإجراءات). وينطوي هذا الافتراض كذلك على أنه لا تكفي المناداة " فقط " بإقامة مؤسسات سيادة القانون.

ويتمثل أحد أهداف سيادة القانون في إرساء النظام، وهو النظام الذي لا بد أن يستند على سيادة القانون. ويُعد إرساء أسس سيادة القانون والحفاظ عليها أحد وسائل الدولة لضمان النظام. ومن المسلّم به أن وجود سيادة القانون أمر جوهري للعمل الشرطي المراعي لحقوق الإنسان حيث إنها تضع حدوداً لوظائف الشرطة وسلطاتها، وتضع المبادئ التوجيهية التي تحكم سلوكياتها المهنية، داخل نطاق نظام الأمن الأشمل.⁽¹⁷⁾ ومن الواضح أن الإذعان لسيادة القانون يتطلب نظاماً قانونياً فعالاً يحمي حقوق المواطنين، سواء أكانت حقوقاً مدنية أو ثقافية أو اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية. وقد ترى الشرطة أحياناً أن " القوانين تحد من عملها " ، ولكن العكس هو الصحيح في واقع الأمر: فالقانون يجعل من الممكن للشرطة أداء عملها.

2-3 مسؤولية الدولة

يُعد الحفاظ على النظام أحد الأهداف الجوهرية للدولة لأنه ضروري لاستمرارية الدولة ذاتها: و" ليست هناك أمام الحكومة من وظيفة أكثر جوهرية من حماية حياة الأفراد وممتلكاتهم. والواقع أن العلاقة بين الأمن الشخصي والحكومة هو لغو لا داعي له، فإذا لم يتوفر للمواطنين الحد الأدنى من الحماية، فلا يمكن أن تُعتبر الحكومة موجودة".⁽¹⁸⁾ وفي الواقع فإن أية حكومة تتمتع باستقرار نسبي، سواء أكانت حكومة ديمقراطية أو مستبدة، سوف توفر بعض الأمان والتنظيمات العادلة، بما فيها إنشاء هيئات تنفذ القانون، وتحمل مسؤولية دعم سيادة القانون والحفاظ على النظام.

كما يُعد الحفاظ على النظام شرطاً قانونياً يقع على عاتق الدول. فالدول، وفقاً للقانون الدولي، مسؤولة بشكل كامل عن حفظ النظام والأمن في الأراضي التابعة لها بحيث يمكن لمواطنيها التمتع الكامل بحقوقهم الإنسانية، ويُعتبر هذا الحق نتيجةً منطقية لديباجة " الإعلان العالمي لحقوق الإنسان " ، والتي تنص على أن " الدول الأعضاء قد تعهدت بالعمل، بالتعاون مع الأمم المتحدة، على ضمان تعزيز الاحترام والمراعاة العالميين لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية ". وقد تكرر هذا القول في ديباجة كل من " العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية " و " العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية " ، إذ أشارا إلى " ما على الدول، بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة، من التزام بتعزيز الاحترام والمراعاة العالميين لحقوق الإنسان وحرياته ". وتناضل منظمة العفو الدولية من أجل ضمان التزام الدول بمسؤولياتها في مجال حقوق الإنسان وفقاً للقانون الدولي. وقد صاغت المنظمة في تقارير عدة، وخاصة في التقرير المعنون: " أرواح مُهدرة " والتقرير المعنون " جعل الحقوق واقعاً ملموساً " ، تعبيرات حول مسؤولية الدولة.⁽¹⁹⁾ وقد فُسر الحق في الأمن على أنه واجب الدولة في الحفاظ على النظام وتوفير الأمن.

Report of the Secretary- (17)
General, 2002, *Strengthening the
rule of law.*

Bayley, D. and C. Shearing, (18)
2001, *The new structure
of policing. Description,
conceptualization and research
agenda*, p.30.

(19) منظمة العفو الدولية، 2003،
" أرواح مهدرة " ، وخاصةً القسم الخاص
بواجب الدولة في حماية مواطنيها (ص
81.79)؛ منظمة العفو الدولية، 2004،
" جعل الحقوق واقعاً ملموساً " ، وخاصةً
الفصل الثاني؛ منظمة العفو الدولية،
2002، " حقوق في خطر " ، وهو يتناول
التشريعات الأمنية وإجراءات إنفاذ
القانون.

وقد فرض القانون الدولي التزامات سلبية وأخرى إيجابية على الدول: فيجب على الدول عدم استغلال سلطاتها ومن ثم حماية حريات مواطنيها. وفي التقرير المعنون "جعل الحقوق واقعاً ملموساً" أشارت منظمة العفو الدولية إلى (مشروع) المواد بشأن "مسؤولية الدول عن الممارسات الضارة".⁽²⁰⁾ وتشير الأفعال الضارة من المنظور العالمي إلى تصرف أو إغفال قامت به الدولة ويشكل خرقاً للالتزام دولي تعهدت به الدولة. وتتحمل الدول مسؤولية قانونية فيما يتعلق باحترام وتنفيذ معايير حقوق الإنسان داخل حدود أراضيها وفي الأراضي التي تخضع لنفوذها أو لسلطاتها القضائية، ويشمل ذلك الالتزام منع انتهاك حقوق المواطنين أو إساءة استغلالها على أيدي مسؤولي الدولة أو غيرهم، وتعزيز التمتع الكامل بحقوق الإنسان. وإذا ما شرع مواطنون بعينهم بالتهديد بإساءة استعمال هذه الحقوق، خاصة حق الفرد في الحياة والأمن، فإن الدولة وفقاً للقانون الدولي ملزمة بمنع حدوث مثل ذلك الأمر. وإذا ما وقع الانتهاك بالفعل فإن الدولة ملزمة وفقاً للقانون الدولي بالتحقيق في الأمر ومحاكمة المتسبب فيه بما يتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.⁽²¹⁾ ويُعد هذا المبدأ هو الأساس الذي يقوم عليه المفهوم القانوني المتمثل في الاجتهاد الواجب.⁽²²⁾ فالدول مسؤولة عن تعزيز حقوق المواطنين والقيام بإجراءات إيجابية لتحقيق ذلك ويمكن أن تتعرض للمساءلة عندما تتفاسد عن القيام بذلك. ومن هنا، وبناء على ما تقدم، ومن أجل الوفاء بما نهدف إليه، فإن الدول مسؤولة عن ضمان الأمن بوضع أسس النظام والحفاظ عليه وإرساء القواعد التي تضمن تحقيق ذلك. ويجب أن تضمن الدول التزام ممثلها بمعايير حقوق الإنسان، بمعنى تجنب سوء استغلال نفوذهم أثناء تأدية واجبات وظيفتهم، وعليهم واجب حماية معايير حقوق الإنسان، أي الضمان الفعلي للأمن الأساسي لجميع المواطنين داخل الأراضي التي تخضع لسيادة الدولة.

و"الدولة" مفهوم مجرد، يتم تجسيده عن طريق "أدوات" سواء أكانت تمارس وظائف تشريعية، أو تنفيذية، أو قضائية، أو غيرها، ومهما كان الوضع الذي تتخذه في تنظيم الدولة، وأياً ما كان توصيفها كأداة للحكومة المركزية أو لوحدية إقليمية من الدولة، فإن تصرفاتها تُعد تعبيراً عن سلوك الدولة وفقاً للقانون الدولي. وتشمل هذه الأداة أي شخص أو كيان يتمتع بهذه المكانة وفقاً للقانون الداخلي للدولة.⁽²³⁾

ومن الواضح أن أجهزة الشرطة ينطبق عليها التعريف السابق كأداة تمثل الدولة ومن ثم فهي تتولى القيام بمسؤولية الدولة. وينطبق هذا بالمثل على أفراد الشرطة. وتُعتبر الشرطة، من خلال أهدافها في الحفاظ على النظام العام ومنع الجريمة والكشف عنها، إحدى أدوات الدولة الرئيسية المسؤولة عن حماية حقوق الإنسان. ويعني الاجتهاد الواجب أنه عندما تعلم الشرطة أو كان يجب عليها أن تعلم بوقوع انتهاك لحقوق الإنسان وتتفاسد عن منع حدوثه، فإنها تتحمل المسؤولية وفقاً للقانون الدولي، إلا إن العلاقة بين العمل الشّرطي ومسؤولية الدولة في الاجتهاد الواجب أمر معقد للغاية. فكيف يمكن للشرطة أن تجرى تحقيقاً فعالاً في جرائم بعينها؟ وما هي الظروف التي يتم فيها تجاهل بعض الجرائم؟ وهل تصلح الشرطة للتعامل مع كل الجرائم؟ إن الدولة هي المسؤولة عن بذل قصارى جهدها لمحاولة منع انتهاك حقوق الإنسان من أي نوع. وقد تكون أجهزة الدولة الأخرى بخلاف الشرطة أكثر فعالية في الواقع وأفضل تجهيزاً من الشرطة.

(20) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 56/83 الذي اعتمد في 28 يناير/ كانون الثاني 2002. وقد ألحقت المواد بالقرار "دون النظر لمسألة تبنيها في المستقبل أو أي إجراء آخر ملائم".

(21) المرجع السابق.

(22) منظمة العفو الدولية، 2004، "جعل الحقوق واقعاً ملموساً"، ص 7؛ منظمة العفو الدولية، 2003، "أرواح مهددة"، ص 81.

(23) انظر الهامش رقم 20، المادة 4.

ورغم أن الدول مسؤولة عن الحفاظ على النظام، فمن الواضح أنها لا تكون فعالة باستمرار في حماية أمن مواطنيها أو توفير نظام أمن يتسم بالكفاءة، وذلك كما جرى توثيقه في كثير من تقارير منظمة العفو الدولية. وتنتج عن ذلك فجوة أمنية في كثير

من الدول ويتم ملء هذه الفجوة عن طريق الجماعات المسلحة أو قوات الأمن الخاصة التي تهدد بأخذ مكان مؤسسات الدولة باعتبارها الأساس في توفير الأمن، وهي كثيراً ما تساهم فعلياً في مضاعفة الشعور بعدم الأمان وتسبب حالة من اختلال النظام. وفي بعض البلدان دخلت قوات الأمن الخاصة إلى ميدان الأمن الرسمي مما أسفر عن نتائج متفاوطة.⁽²⁴⁾

وتبنى منظمة العفو الدولية الموقف القائل بأنه ينبغي ألا تحتكر الدولة قطاع الأمن، وأن هناك مجالاً لاشتراك جهات غير تابعة للدولة في "فرض النظام"، بما في ذلك مبادرات حفظ الأمن التي تنبثق من المجتمع (والتي قد تعمل كذلك خارج نطاق المسار القانوني الرسمي)؛ إلا إن المنظمة تؤكد بوضوح أيضاً أن الدولة مسؤولة بشكل كامل إذا ما قامت أي من جهات "فرض النظام"، بما في ذلك قطاع الأمن الخاص أو جماعات الأمن الأهلية، بانتهاك حقوق الإنسان.⁽²⁵⁾ وثمة تناقض واضح هنا، فإذا ما كانت الدولة غير فعالة في توفير الأمن لجميع مواطنيها، تظهر أطراف أخرى ولكن بشرط أن تستطيع الدولة (وأن تعمل على) وضع أسس للأداء الفعال وتحقيق العدالة، والأفضل أن يكون بوسعها (وأن تعمل على) التدخل وقت الضرورة، وهذا هو تحديداً ما يمثل المشكلة في المقام الأول.⁽²⁶⁾ وتناقش قضية الجهات الخاصة التي تقدم خدمات الأمن بمزيد من التفاصيل في القسم "4-2".

ويلاحظ في بعض البلدان، وبخاصة في إفريقيا، أن فكرة محافظة الدولة على الأمن هي فكرة غريبة على الثقافة المحلية والتقاليد السائدة. ففي هذه الدول، تقوم نظم العدالة التقليدية أحياناً بدعم المجتمعات المحلية للحفاظ على النظام وحل الصراعات. وكثيراً ما تنهض نظم العدالة التقليدية بوظيفة المحكمة حيث يتولى أفراد (سواء كانوا منتخبين أو قادة بالوراثة) حل النزاعات والمشاكل التي قد تهدد أمن المجتمع وسلامه، والتي قد تتعلق بالخلافات الزوجية والسرقات والعنف وغيرها. ويعتبر إنشاء نظام قضائي رسمي يتماشى مع معايير حقوق الإنسان الدولية ويصل إلى الجميع في بعض البلدان أمراً بعيد المنال. ففي هذه البلدان، يمكن أن يكون مقر الأجهزة الرسمية على بعد مئات الأميال وبالتالي يتطلب الإبلاغ عن عمل إجرامي السفر لعدة أيام، ومن ثم يمكن أن يملأ النظام التقليدي هذه الفجوة ويمنع الإفلات من العقوبة. ويجدر التنبيه إلى أن النظم التقليدية تنسجم في أحوال كثيرة بالتحيز ضد النساء والأطفال والأحداث.⁽²⁷⁾

4-2 نظم الأمن والعدالة

4-2-1 تمهيد

بهدف الحفاظ على النظام وضمان الأمن تقيم جميع الدول مؤسسات وكيانات تشكل نظمها الخاصة بالأمن والعدالة. وتحدد التشريعات أهداف وهيكل وسلطات معظم هذه المؤسسات والكيانات، إن لم يكن جميعها. وتستخدم القوانين والقواعد والتنظيمات والسياسات الوطنية والمحلية ومدونات قواعد العمل لتوجيه هذه الأجهزة للمهام التي تقوم بها وسبل قيامها بذلك. وقد أقر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، الذي اعتمدت بمقتضاه "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك"، بأن التنفيذ الفعال للقانون يعتمد على "نظام قوانين مفهوم جيداً، ومقبول من الجمهور، وله طابع إنساني"⁽²⁸⁾. وتلزم الجهات غير التابعة للدولة العاملة في مجال الأمن، مثل الشركات الخاصة، بالقانون مثلها في ذلك مثل أي مواطن آخر.

Goldsmith, A., 2003, (24)
"Policing weak states: citizen safety and state responsibility."

(25) الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية، 2004، "توصيات منظمة العفو الدولية بشأن العمل الشرطي؛ استعراض ودليل"، ص 17.

(26) انظر الهامش رقم 24.

Penal Reform International, (27)
January, 2001, *Access to justice in sub-Saharan Africa; the role of traditional and informal justice systems.*

(28) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 34/169، الذي اعتمدت بموجبه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، في 17 ديسمبر/كانون الأول 1979.

والشرطة هي مجرد واحدة من مؤسسات الدولة المسؤولة عن الحفاظ على النظام، وللشرطة مسؤولية محدودة عندما يتعلق الأمر بحفظ النظام العام، حيث إنها تُجهز وتُدرَّب على القيام بذلك على نطاق محدود.

أما نظم الأمن والعدالة في أي بلد فتتداخل جزئياً ويدعم بعضها البعض، ويساعد الحفاظ الفعال على النظام في منع الجريمة، كما أن نظام العدالة الجنائية الفعال يدعم الحفاظ على الأمن. وفي هذا القسم نتحدث عن الأطراف العاملة في مجال الأمن والعدالة والتي تتعاون معها الشرطة وتعتمد عليها.

2-4-2 نظام الأمن

يشمل قطاع الأمن جميع الأجهزة المشتركة في الحفاظ القانوني على الأمن، بما في ذلك الشرطة والقوات الخاصة والجيش والشرطة العسكرية وأجهزة الاستخبارات الأمنية وأجهزة الأمن الخاصة. ويلاحظ وجود "خدمات مساعدة" مثل العاملين في نشاط الخدمة الاجتماعية والمدارس وتعاونيات الإسكان وغيرها، والتي تقوم جميعها بدور في الحفاظ على الأمن. وفي الواقع فإن "كل فرد يلعب دوراً في هذه العمليات، سواء من الآباء والأقرباء والزملاء والأصدقاء والمعارف وزملاء الدراسة والشخصيات البارزة".⁽²⁹⁾ وهناك بالطبع أولئك الذين يشاركون بشكل غير قانوني في الحفاظ على الأمن العام مثل جماعات الأمن الأهلية والجماعات شبه العسكرية.

ويؤدي وجود هذه الأطراف المختلفة الكثيرة في ميدان الأمن، بما لها أحياناً من أهداف مؤسسية متشابهة، إلى خلق قوى محرّكة لها حركيتها الخاصة. ولما كان قطاع الأمن يقوم في كثير من الأحيان على بعض السرية، فإن تعاون هذه الأجهزة مع بعضها البعض لا يكون سهلاً في كل الأحوال، وليس من الغريب وجود تنافس بين الأجهزة في بعض الحالات.

ويستتبع ذلك أن تكون الأهداف المختلفة والمجالات العملية لمختلف الأطراف في مجال الأمن واضحة بشدة ومحدودة. و سوف نناقش بمزيد من التفاصيل في الأقسام التالية هذه الكيانات المشتركة في توفير الأمن والحفاظ على النظام والتي تؤثر أنشطتها بشدة في عمل الشرطة.

2-4-2 (أ) الجيش

من حيث المبدأ، يُعد الفصل بين مهام الشرطة والجيش أمراً بسيطاً، حيث تتعامل الشرطة مع الأمن الداخلي والعام بينما يتعامل الجيش مع التهديدات الخارجية. فالشرطة ينبغي عليها أن ترتبط بالمجتمعات التي تخدمها وأن تستجيب لمتطلباتها وأن تخضع لمساءلتها.⁽³⁰⁾ وفي المقابل، فإن قوات الجيش تُدرَّب وتُكلف بالتعامل مع العدو الذي يهدد الدولة. ولا تُعتبر الاستجابة لمتطلبات المجتمع من الأمور وثيقة الصلة بالجيش، كما إن المسألة في الجيش مسألة داخلية وتتم وفقاً للتسلسل الهرمي للوظائف، ويكون القائد الأعلى للجيش هو المسؤول أمام الجمهور. وهذا التقسيم للمهام يفسر معظم الفروق بين ضباط الجيش والضباط المدنيين، ومن بينها ما يلي:

- لا يتمتع جنود الجيش بسلطات تقديرية، فالجنود "يتلقون الأوامر من أعلى بدلاً من الاستجابة لمطالب المواطنين الأفراد"⁽³¹⁾؛
- عادةً ما يعمل الجنود معاً كفريق، أما أفراد الشرطة فيعملون بشكل فردي أو ثنائي؛

Bayley & Shearing, 2001, (29)
The new structure of policing.
Description, conceptualization
and research agenda, p.2.

(30) انظر الهامش رقم 28.

Bayley, D., 2001, (31)
Democratizing the police abroad:
What to do and how to do it,
p.38/39.

- تختلف وسائل الجنود في حل الصراعات اختلافاً تاماً: "فاستخدامهم للقوة غير مقيّد بشكل كبير".⁽³²⁾ إذ يُدرب جنود الجيش على استخدام القوة للقتل، بينما لا تلجأ الشرطة لإطلاق الرصاص بغرض القتل إلا كملأذ أخير؛
- "السرية مغروسة بشكل أكبر"⁽³³⁾ في صفوف جنود الجيش.

ويحظى الجيش في كثير من البلدان بمنزلة أرفع (كثيراً) وموارد أكثر من الشرطة (بل وفي الواقع فإنها أحياناً تتحكم في الشرطة) وأحياناً تجعل الشرطة أقل تجهيزاً وذات موارد أقل، وقد يخلف ذلك نتائج سلبية في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية على وجه الخصوص، حيث ترتفع معدلات الجريمة بينما يتجرد نظام الأمن السابق (الذي يكون عادةً ذا صبغة عسكرية) من أسلحته ولا يكون النظام الجديد (المدني عادةً) قد نظم صفوفه بعد بشكل ملائم. ويمكن أن نرى مثلاً لذلك في نيجيريا: "ففي نيجيريا، كما في غيرها من الدول التي تمر بمرحلة انتقالية، تركت قوات الجيش الساحة وقد خلعت عنها بزتها العسكرية وواقيات الرصاص وأدوات تحركها والتأمين على حياتها والحواجز الكثيرة، وكانت الشرطة التي خلفتها تفتقر إلى الموارد ولم تكن الحكومة في عجلة لتجهيزها تجهيزاً كاملاً. وسرعان ما ظهرت النتائج لذلك في الشوارع في شكل زيادة الجرائم".⁽³⁴⁾

ورغم أن المهمة الأساسية لقوات الجيش هي التصدي للتهديدات "الخارجية"، فقد تُستدعى للحفاظ على النظام العام عندما تتصاعد حدة الاضطرابات (الداخلية). وينص قانون قوات الشرطة في السودان لعام 1999، (المادة 8) على سبيل المثال، على أنه عند إعلان الدولة لحالة الطوارئ يجوز لرئيس الدولة أن يضم قوات الشرطة للقوات المسلحة في أي وقت، على أن تمارس عملها بموجب قوانين وقواعد القوات المسلحة. ففي حالة انفلات النظام أو الاضطرابات الداخلية وكذلك في حالات الطوارئ حيث يتطلب الأمر الحزم وسرعة التصرف، فإن الأساليب العسكرية بنظامها الصارم والحد الأدنى من حرية التصرف تُعتبر أكثر فعالية من أساليب الشرطة. وتتسم وحدات الشرطة المدربة على فض أعمال الشعب بملامح عسكرية أكثر من غيرها من إدارات الشرطة، والعكس صحيح كذلك فإن قوات حفظ السلام العسكرية تتولى مهام الشرطة في فترة ما بعد الصراع وأحياناً تقوم بأساليب مدنية مثل التي تستخدمها الشرطة بما في ذلك إقامة علاقات مع المجتمع والتجول متجردة من سلاحها وخوذاتها.

وفي بعض البلدان، وبخاصة في معظم بلدان أمريكا الوسطى والجنوبية، يصعب التفرقة بين المهام المدنية للشرطة ومهام الجيش حيث تتداخل واجبات العمل الشرطي المدني وواجبات الجيش، فيؤدي جنود الجيش، كجزء مألوف من واجباتهم، مهام الشرطة بغض النظر عن الظروف، وتقرر الدول أحياناً نشر (جزء من) قوات الشرطة المدنية مع قوات الجيش. وفضلاً عن ذلك، يُطلب من الشرطة في بعض البلدان القيام بمهام الجيش عندما تصدر إليهم الأوامر بذلك، وهذا ببساطة لأن نظم الحكم تثق في الشرطة أكثر من تثقتها بالقوات المسلحة.⁽³⁵⁾ بل قد تصدر الأوامر للشرطة أحياناً بتولي مهام الجيش خارج أراضي الدولة. ففي الفترة ما بين عام 1997 وعام 2002، على سبيل المثال، أرسلت حكومة أنغولا قوات الشرطة شبه العسكرية للتدخل السريع إلى الكونغو برازافيل لكي يقاتل أفرادها كمقاتلين عسكريين.⁽³⁶⁾

(32) المرجع السابق.

(33) المرجع السابق.

(34) Cavallaro, J.L., 2003, *Crime, public order and human rights*, p.22.

(35) Goldsmith, A., 2003, (35)

"Policing weak states: citizen safety and state responsibility."

(36) منظمة العفو الدولية، 2003،

"جمهورية الكونغو: ماضٍ يورق المستقبل".

ويمثل رسم الخطوط الواضحة في الفصل بين الأمن الداخلي والدفاع الوطني الأولوية في التوصل إلى عمل شرطي ديمقراطي واحترام لحقوق المواطنين. ويجب ألا يقتصر الأمر على الفصل الواضح بين الواجبات، ولكن يجب وجود معيار واضح عن وقت وكيفية قيام الجيش بمهام الشرطة والعكس صحيح أيضاً. ويجب توضيح الإجراءات

القانونية والعملية التي يتولى الجيش بموجبها القيام بمهام الشرطة واستخدام نفوذها وسلطاتها، مع التأكيد على الإجراءات التي تنظم استخدام القوة وكذلك وسائل القوة المتاحة.

القوات شبه العسكرية

تستخدم كثير من الدول قوات شرطة شبه عسكرية، وكثيراً ما يكون ذلك لأغراض سياسية وليس للصالح العام.⁽³⁷⁾ وقد وثقت منظمة العفو الدولية أمثلة عديدة عن ضلوع القوات شبه العسكرية في أعمال عنف شديدة. وفي كثير من الأحيان، لا تتلقى هذه القوات شبه العسكرية التدريب على أعمال الشرطة ومع ذلك تقوم بمهامها وتمتع بسلطاتها. ويتسم مصطلح "شبه العسكرية" بالغموض، كما يُستخدم المصطلح في بعض البلدان للإشارة إلى جماعات مسلحة غير رسمية (سواء أكانت تعمل بموجب موافقة ضمنية من الدولة أو دون موافقتها)، بينما تُعد هذه القوات في بلدان أخرى قسماً رسمياً من أجهزة الأمن الرسمية. ويجب على القائمين بالأبحاث في نظم الأمن توخي الحذر نحو التعقيدات المحيطة بهياكل السيطرة على الأمن لأي من الجماعات شبه العسكرية وكذلك التعقيدات المحيطة بقضايا خضوعها للمساءلة.

عسكرة الشرطة

في معظم البلدان تكون الشرطة مدنية في طبيعتها وأصلها، كما تكون تابعة لوزارة الداخلية أو العدل وليس لوزارة الدفاع.⁽³⁸⁾ ويوجد في بعض البلاد، ومنها فرنسا وتركيا وشيلي، نظام مزدوج، حيث تنشأ "قوات الدرك" من الجيش (وأحياناً ما تندرج في السلم الوظيفي لوزارة الدفاع ولكنها تخضع لسلطة محلية) مدنية) وتمارس عملها بعد الشرطة المدنية مباشرة. وتتسم قوات الشرطة في كثير من البلدان بملامح عسكرية قوية: فأفرادها يرتدون زي المحاربين، ويقومون بالدوريات في جماعات، ويخضعون لنظام تراتب من النوع السائد في الجيش (لواء شرطة وليس مفوضاً للشرطة) ويعيشون في تجمعات سكنية منفصلة.

ومن الممكن أن تظهر عسكرة الشرطة في عدة جوانب منها:

- نظام السلم الوظيفي المتبع؛
- الثقافة؛
- جوانب التدريب (في النظام ذي الطابع العسكري، عادةً ما يُخصص معظم الوقت للطوابير العسكرية)؛
- أحياء سكنية لضباط الشرطة (في نظام الشرطة ذي الطابع العسكري يعيش أفراد الشرطة في تجمعات منفصلة، منعزلين عن المجتمعات التي يقومون بخدمتها)؛
- سياسات شؤون الأفراد (في النظام ذي الطابع العسكري، عادةً ما يُنقل الضباط دون استشارتهم)؛
- الأساليب العملية المستخدمة.

ومما لا شك فيه، سواء على المستوى النظري أو مستوى التطبيق العملي، أن الوضع الأمثل للشرطة هو ألا تكون ذات طابع عسكري بقدر الإمكان، فكلما زادت عسكرية الشرطة كلما قلت قدرتها على الاستجابة لمتطلبات المجتمع (وذلك نتيجة للثقافة

(37) انظر على سبيل المثال، منظمة العفو الدولية، 2002، "العمل الشرطي من أجل حماية حقوق الإنسان".

(38) تقضي المادة 13 من "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة" بأن تخضع الشرطة لسلطات مدنية، مع إضافة تعقيب مؤداه أن "خضوع تنظيم الشرطة لمسؤولية مدنية من شأنه أن ينمي على أفضل وجه الطابع المهني للشرطة بما يلائم المجتمع المدني".

السائدة وكذلك الأساليب المستخدمة) كما إنها ستعاني من مصاعب في إقامة علاقات مع الجمهور.⁽³⁹⁾ ولهذا السبب يُوصى حتى في أوقات اختلال النظام أن تظل المسؤوليات التي يفرضها القانون في أيدي أجهزة إنفاذ القوانين المدنية لأطول وقت ممكن.⁽⁴⁰⁾ ورغم هذا القول، فإن بعض المؤلفين يرون بأن بعض "الإبهام الوظيفي" قد يتلاءم مع البيئات الهشة، فبرغم أن "العسكرة تجعل الشرطة أكثر عنفاً، فإن ما تتسم به من هياكل تراتبية وانضباط قد يصبح أداة للتحكم في الوحشية وضمان درجة من الأمان العام".⁽⁴¹⁾

لجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان

"يُعد الافتقار إلى وضع خطوط فاصلة بين الشرطة والجيش مشكلة خطيرة في كثير من الدول التي تدخل في نطاق "لجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان". وقد تناولت اللجنة هذه القضية مراراً، مفررة أنه "يجب ألا تسمح أية دولة للقوات المسلحة بممارسة نفوذها على الأعمال التي تقوم بها مؤسسات الشرطة". وقد أكدت كذلك على أنه "بالنظر إلى افتقار القوات المسلحة للتدريب الملائم لضبط الأمن الداخلي، فإنه يتعين على قوة شرطة مدنية فعالة وتحترم الحقوق أن تتصدى لانعدام الأمن والجريمة والعنف في الداخل". وقد أشارت "لجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان"، في تقريرها السنوي لعام 1998، إلى الاختلافات بين تدريب الجيش والشرطة، وأوصت بأن "القوات المسلحة لا تُنشر بغرض إنفاذ القانون. أما المهام من قبيل إجراء التحريات بشأن الجرائم العامة وإلقاء القبض على المجرمين واحتجازهم وغيرها من المهام، فهي تتطلب بحكم خصوصيتها وتعقيدها ودرجة تفاعلها مع المدنيين وجود قوات شرطة مدربة تدريباً ملائماً وتحترم القانون بوجه خاص".

(...) وترى "لجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان" أن الدول عندما تسمح بتدخل الجيش في شؤون الأمن الداخلي، فإنها تخلط مفاهيم الأمن العام والأمن القومي، كما إن إساءة استغلال "الأوضاع الاستثنائية" أو التزايد الكبير في معدلات الجريمة لا يُعد مبرراً لإحكام الجيش في أمور تتعلق بالأمن الداخلي. وهناك جانب آخر مثير للقلق في أمر عسكرة قوات الأمن، ألا وهو استمرار اللجوء للقضاء العسكري في حالات سوء السلوك، حتى عندما يشارك جنود الجيش في أداء مهام العمل الشرطي. ولا تزال قوات الشرطة ذات طابع عسكري عميق، ويبدو ذلك في هياكلها التنظيمية وأنظمتها التعليمية وآليات السيطرة والانضباط".⁽⁴²⁾

2-4-2 (ب) أجهزة الأمن الداخلي

يقتصر عمل الشرطة، كقاعدة عامة، على منع الجريمة وكشفها والحفاظ على النظام العام. ويقتصر دورها في جمع المعلومات، والذي يُنفذ بموجب قانون الإجراءات الجنائية، على التحريات الجنائية. وينبغي ألا تقوم الشرطة بدور نشط في جمع المعلومات السياسية، إذ إن المسؤولية الأساسية عن جمع المعلومات السياسية الخاصة بأمن الدولة، وليس الجرائم، تقع على عاتق الأجهزة الأمنية المكلفة بمهمة منع التهديدات (الأجنبية) الموجهة ضد الدولة. ولما كانت هذه الأجهزة الأمنية تمارس عملها في سرية، فإن قواعد مساءلتها تختلف تماماً عن مثيلتها في الشرطة. وبشكل عام، تقدم هذه الأجهزة الأمنية تقاريرها إلى لجنة برلمانية سرية أو تخضع (داخلياً) للمسؤولية أمام وزارة الداخلية، أو تجمع بين الأمرين معاً.⁽⁴³⁾

(39) انظر على سبيل المثال:
O'Rawe, M. & L. Moore, 1997, *Human rights on duty*; Bayley, D., 2001, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, p.39; Rover, C. de, 1998, *To serve and to protect*; Crawshaw, R., e.a., 1998, *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*.
Rover, C. de, 1998, *To serve and to protect*.

Global Facilitation Network (41) for Security Sector Reform, 2005, *Compendium of good practices on security sector reform*.
(42) النص الوارد في هذا الإطار، والمقتطفات من تقرير "لجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان"، نقلًا عن: *Civil Society Organizations and the Inter-American System for the Protection of Human Rights Face Citizen Security Challenges in the Americas*.

وهي وثيقة أعدت للجلسة الخاصة بموضوع "أمن المواطن وحقوق الإنسان" في "لجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان"، وعُرضت في 14 أكتوبر/تشرين الأول 2005، وأصدرتها مجموعة من المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان.

(43) رغم أن السرية هي جوهر عمل الأجهزة الأمنية، فقد شهدت الفترة الأخيرة قدراً من الانفتاح. فلكل من "هيئة الأمن القومي الأمريكي" و"قسم الاستخبارات العسكرية" بالمملكة المتحدة، على سبيل المثال، مواقع على شبكة الإنترنت تعرض رسالة هذه الأجهزة وأهدافها.

ولا يتسم التمييز بين الشرطة وأجهزة الأمن الداخلي بالوضوح دائماً. ويتم في بعض البلدان الفصل التام بين الأجهزة الأمنية والشرطة، مما يفرض ضرورة وجود آلية تنسيق لتبادل المعلومات الخاصة بكل منها. وفي بلدان أخرى، مثل ماليزيا وأيرلندا، تُمارس مهام الشرطة والأجهزة الأمنية من خلال الجهاز نفسه (وإن لم يكن بالضرورة على يد نفس الضباط). وفي بلدان أخرى، يوجد في الشرطة "ضباط أمن" يخضعون لإشراف كل من الشرطة وجهاز الأمن.

ويختلف الاهتمام الأساسي لأجهزة الأمن الداخلي هذه عن مثيله لدى الشرطة، فالأولوية الأساسية لهذه الأجهزة هي منع أي فعل قد يضر بالدولة دون الالتفات إلى كيفية القيام بذلك. ومن ثم، فإنها تبدو أقل التزاماً باتباع قواعد الإجراءات بموجب القانون الجنائي، وهي القواعد التي تكون الشرطة مطالبة بالالتزام بها. وفي بعض البلدان، تعمل أجهزة الأمن الداخلي بموجب تشريعات مختلفة عن التشريعات الخاصة بالشرطة. ومع ذلك، يجدر التنبيه إلى أنه في الحالات التي تمارس فيها هذه الأجهزة سلطات الشرطة، مثل سلطة القبض والاحتجاز وسلطة استخدام القوة، فإنه ينبغي أن تطبق مبادئ "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" باعتبارها ضماناً للوقاية من انتهاكات حقوق الإنسان.

وتُعد المعلومات "مصدراً" حيويًا لكل من الشرطة وأجهزة الأمن. ولا تتضح في كل الأحوال طبيعة المعلومات التي تُعتبر جنائية وتلك التي تُعتبر سياسية، وقد تكون المعلومات التي تجمعها الشرطة مهمة لأغراض أمنية. وقد يصبح التمييز بين الشرطة والأجهزة الأمنية أمراً ملتبساً، عندما تقوم الأجهزة الأمنية، التي كثيراً ما تفتقر إلى التدريب الملائم في مجال قانون الأدلة، بجمع أدلة لاستخدامها في المحاكم، بينما تقوم الشرطة، مستعينة بعلاقاتها في المجتمع، بجمع معلومات تُستخدم لأسباب سياسية. ويمكن أن تُهدر معايير الإجراءات الواجبة في المحاكمات الجنائية بسبب ميل الأجهزة الأمنية إلى عدم الإفصاح عن مصادر معلوماتها بل وعن المعلومات الفعلية نفسها، والتي تكون "سرية" في كثير من الأحيان. وفي المقابل، فإن الشرطة قد تخاطر بفقدان ثقة المجتمعات التي توجد فيها إذا ما شرعت في جمع معلومات سياسية مستعينة بعلاقاتها في المجتمع. وهذا هو الحال، على وجه الخصوص، في المعلومات المتعلقة "بالإرهاب"، إذ يرى البعض أن "الإرهاب" ينطوي على أفعال جنائية، وإن كانت ذات دوافع سياسية، بينما ينظر البعض الآخر إلى "الإرهاب" كفعل سياسي محض. ونتيجةً لذلك، فقد تهتم الشرطة والأجهزة الأمنية بجمع معلومات عن "الإرهابيين".

أجهزة الأمن في دول مجلس أوروبا

تم في السنوات الأخيرة تحديد وتعريف الخصائص العامة لأجهزة الأمن الداخلي للدول الأعضاء في مجلس أوروبا.⁽⁴⁴⁾ وقد انتهت "مجموعة الخبراء المختصين بأجهزة الأمن الداخلي"، والتي بحثت هذه القضية، إلى أن وجود جهاز أمن داخلي لابد أن يستند إلى المبدأ الأساسي للقانون الدولي بأن الدولة مسؤولة عن حماية أمنها القومي (الذي قد يُعرف في القانون المحلي)، وهذا المبدأ بدوره يكتسب مسوغاته من المبدأ المتمثل في أن السيادة الوطنية تستلزم الحماية. ويُعد الأمن القومي بمثابة العمود الفقري للسيادة الوطنية. وتساهم أجهزة الأمن الداخلي في حماية حقوق الإنسان، وهي جزء من الدولة الدستورية وتعمل في ظل نظام قانوني. ويعني ذلك أن عمل أجهزة الأمن الداخلي لا يهدف فقط للدفاع عن الأمن القومي بل يهدف أيضاً إلى حماية وضمان الحقوق الإنسانية للمواطنين.

(44) طلبت "اللجنة المعنية بمشاكل الجريمة" التابعة لمجلس أوروبا من "مجموعة الخبراء المختصين بأجهزة الأمن الداخلي" تقديم تقرير عن جدوى التوميات بخصوص أجهزة الأمن. وناقشت اللجنة تقرير المجموعة في دورتها الثانية والخمسين (20-16 يونيو/حزيران 2003). انظر: CDPC (2003) 09, Addendum IV

كما خلصت "مجموعة الخبراء المختصين بأجهزة الأمن الداخلي" إلى أن كل أجهزة الأمن الداخلي تُعتبر جزءاً لا يتجزأ من إطار العمل القانوني الوطني المنصوص عليه سواء في الدستور أو في القوانين الخاصة، أو في القوانين التي تنظم إدارات حكومية أخرى كوسائل لضمان تطبيق سيادة القانون. ويجب أن يستند تنظيمها وعملها إلى القواعد الواردة في نظامها الأساسي. وفي هذا الصدد، فإن المبدأ العام هو أن جميع القوانين يجب أن تمر من خلال العملية البرلمانية المعتادة لوضع القوانين، والتي تُعد بطبيعتها إجراءً علنياً عاماً. ويعني ذلك أن أي نظام أساسي بإنشاء جهاز أمن داخلي يجب أن يكون متماشياً مع مبدأ الشرعية القانونية.

وذكرت "مجموعة الخبراء المختصين بأجهزة الأمن الداخلي" أن إحدى وظائف أجهزة الأمن الداخلي يمكن أن تكون الحماية من التهديدات ذات الطابع الإجرامي الخطير، وأن المعلومات التي تحصل عليها أجهزة الأمن الداخلي قد تكون مفيدة للغاية لأجهزة إنفاذ القانون. وانتهت المجموعة إلى أنه لما كانت إحدى وظائف أجهزة الأمن الداخلي هي مساعدة أجهزة إنفاذ القانون، فمن المبرر، كما هو الحال في بعض الدول الأعضاء في مجلس أوروبا، أن تُنظم أجهزة الأمن الداخلي في إطار جهاز إنفاذ القانون. وأقرت المجموعة بأن وظائف وسلطات إنفاذ القانون وجمع الاستخبارات منفصلة عن بعضها البعض، وإن كانت كل منها تكمل الأخرى، وأن لكل دولة من الدول الأعضاء أن تقرر أفضل السبل لحماية أمنها القومي ولتشكيل هيكل أجهزة الأمن الداخلي لديها. ومع ذلك، خلصت المجموعة إلى أنه مهما كان الهيكل المعتمد، فلا بد أن يكون قانونياً، وأنه في حالة قيام هيئات مختلفة بتنفيذ المهام، فلا بد أن يتضمن القانون ضمانات تكفل تحقيق التوازن الواجب بين ضرورة الاحتفاظ بسرية المعلومات، إذا كان ذلك ضرورياً لأسباب تتعلق بالأمن القومي، ووجود آلية ملائمة لإبلاغ أجهزة إنفاذ القانون بتلك المعلومات، وذلك في حالات يعينها أو وفقاً لما يقضي به القانون. وعندما تتضمن الوثائق معلومات خاصة بأشخاص قامت أجهزة الأمن الداخلي بجمعها لكي تُستخدم لاحقاً كأدلة في المحكمة، فإن مبدأ المساواة في الحقوق والمزايا يقضي بضرورة إطلاع المتهم على هذه المعلومات.

2-4-2 (ج) مقدمو خدمات الأمن الخاص

كما رأينا فإن الدولة لا تستطيع توفير الأمن بمفردها ولا تحتاج إلى ذلك. فهناك أطراف غير تابعة للدولة، بما في ذلك شركات الأمن الخاصة، تؤدي على نحو مستمر دوراً هاماً ومتزايداً. ويُشار إلى ذلك الأمر أحياناً بأنه عبارة عن "خصخصة العمل الشرطي"، وكان وظيفة الشرطة تنتقل بشكل متزايد إلى عاتق الشركات الخاصة والأفراد. وهذا القول يُعد من قبيل التبسيط الشديد للأمور، فما يحدث ليس خصخصة لوظائف الشرطة، وإنما هو بالأحرى نوع من "تعدد الأطراف"، وهو ما تعكسه هذه العبارة: "حشد لجماعات غير حكومية تتولى المسؤولية عن حماية نفسها، وحشد لأجهزة غير حكومية تتعهد بتوفير خدمات الأمن".⁽⁴⁵⁾ وفي الواقع، فإن الرعاية ومقدمي خدمات العمل الشرطي يمكن أن يكونوا تابعين للقطاع العام أو الخاص. فهناك جماعات عديدة يمكن أن تمنح ترخيصاً بأداء العمل الشرطي (رعاية الأمن)، بما في ذلك الجماعات التي تمثل مصالح اقتصادية (مثل الشركات والعصابات الإجرامية)، والتجمعات السكنية والتجمعات الثقافية والأفراد والحكومات. وهناك في المقابل جماعات عديدة يمكنها تقديم خدمات العمل الشرطي (غير الحكومي)، ومن بينها شركات أمن تجارية وجهات غير حكومية توفر هذه الخدمات

لنفسها (مثل المصانع، والمؤسسات العقارية، والأحياء السكنية)، بالإضافة إلى الأفراد بل وبعض الحكومات، وهو ما قد يثير الدهشة. وقد يبدو قيام بعض الحكومات بتقديم خدمات العمل الشرطي غير الرسمية أمراً غريباً، ولكنه يحدث في الواقع فعلاً، كما هو الحال عندما تسمح بعض الحكومات لمسؤولي الشرطة بالعمل بزيمهم الرسمي بعد انتهاء أوقات دوامهم من أجل تحقيق مكاسب خاصة (وهو ما يُطلق عليه اسم "الجمع بين وظيفتين")، وكذلك في الحالات التي تفرض فيه بعض الحكومات رسوماً على خدمات العمل الشرطي (مثل العمل الشرطي خلال الأنشطة ذات الطابع التجاري والاستجابة للإنذارات الخاصة بحوادث سطو).

ويُعتبر "تعدد الأطراف" في تنفيذ وظائف الشرطة أمراً واقعاً، بل إنه ليس جديداً. "ويمكن القول إن احتكار الحكومة لمهام الشرطة هو الاستثناء وليس القاعدة الأصلية، فلم يحدث إلا منذ 100 عام أو 200 عام فقط أن أصبح العمل الشرطي في واقع الأمر حكراً على الحكومات، بل إن ذلك لم يحدث بشكل واحد متسق في جميع البلدان".⁽⁴⁶⁾ ومع ذلك، ينبغي أن يكون واضحاً أن الحكومة تظل مسؤولة عن العمل الشرطي في نهاية المطاف. وينبغي في جميع الأحوال احترام العدالة، والمساواة في تقديم الخدمة ونوعية الخدمة. وحتى يتسنى فهم القوى المحركة الحالية في مسألة الحفاظ على الأمن والتعقيدات المحيطة بها، ينبغي فهم عملية تعدد الأطراف فهماً تاماً.

ولا تخلو ظاهرة الشركات الخاصة التي تقدم خدمات الأمن من مخاوف. فقد أشار عدد من المراقبين إلى الأثر السلبي على ممارسات الشرطة العامة. ولما كانت الحدود بين الأمن الخاص والعامة لا تتسم بالوضوح دائماً، فإن الغموض قد يشوب المسؤوليات الملقاة على عاتق كل طرف وكذلك قواعد مساءلة كل منهما، وهو ما يؤدي أحياناً إلى فقدان الثقة في الشرطة العامة. وبالإضافة إلى ذلك فإن الأطراف التي تقدم الخدمات العامة والخاصة كثيراً ما تلجأ إلى ممارسات متباينة استناداً إلى السلطات التي يمكن لكل منها أن تتمتع بها قانوناً. فالشرطة العامة تسعى لمنع الجريمة من خلال اللجوء لاستخدام القوة كملاد أخير، أما الأطراف التي تقدم خدمات الأمن الخاصة فتفعل ذلك من خلال الإقصاء والترتيبات التي تسهل مهاجمة المطلوبين.⁽⁴⁷⁾ وبصفة عامة فإن كثرة شركات الأمن الخاصة تؤدي، على ما يبدو، إلى أن تصبح الشرطة العامة أقل ميلاً نحو تقديم الخدمات والاهتمام بالمجتمعات، بينما تركز بشكل متزايد على المواقف التي تلجأ فيها لاستخدام القوة.

وخلال السنوات الأخيرة، ركزت منظمة العفو الدولية بوجه خاص على سياق توظيف الأمن الخاص عن طريق شركات متعددة الجنسيات أو الاستعانة بصف ثان من ضباط الشرطة للعمل في مثل هذه الشركات للدفاع عن الممتلكات. وأوصت المنظمة، على سبيل المثال، بأنه يجب على الشركات ألاّ تعيّن موظفين لهم سجل في انتهاك حقوق الإنسان، كما يجب أن تكون شركات الأمن الخاصة خاضعة للقواعد التنظيمية الوطنية لضمان خضوعها التام للمساءلة، وأن تكون إجراءات الأمن التي يستخدمها أفراد الأمن الخاص متماشية مع معايير حقوق الإنسان، بما في ذلك إجراءات لمنع القوة المفرطة والتعذيب والمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.⁽⁴⁸⁾

2-4-3 نظام العدالة الجنائية

يُعد نظام العدالة الجنائية مسؤولاً عن التحقيقات الجنائية، والمقاضاة والأحكام القضائية، إلى جانب تنفيذ الأحكام. وهو يضم مؤسسات مثل الشرطة، والنيابة، والقضاء، وأجهزة مراقبة المحكوم عليهم والسجون (وقد يرى البعض بأنه يشمل كذلك أطرافاً غير تابعة

(46) المرجع السابق، ص 1.

(47) المرجع السابق.

(48) كتيب منظمة العفو الدولية الصادر عام 2004 بشأن معايير الأمم المتحدة للشركات، "نحو مساءلة قانونية".

للدولة مثل المحققين الخصوصيين والجهات التقليدية والعرفية). وتقوم بين جميع هيئات نظام العدالة الجنائية علاقات متبادلة وتعتمد كل منها على الأخرى. وهناك أمثلة لا حصر لها عن قيام الشرطة باحتجاز أشخاص دون محاكمة كوسيلة لتفادي تكديس المحاكم أو عدم فعاليتها، أو للسببين معاً؛ وأمثلة عن ظهور أشكال من الاقتصاد خارج الأطر الرسمية، على أيدي الجمهور أو الشرطة أو الاثنين معاً، نتيجة لعدم ثقة الجمهور في الأحكام القضائية؛ وأمثلة عن الإفراج عن بعض المشتبه فيهم نتيجة أخطاء إجرائية جوهريّة ارتكبتها الشرطة في التحقيقات؛ وكذلك أمثلة عن الإفراج عن بعض المجرمين بسبب اكتظاظ السجون، ناهيك عن الأمثلة على ممارسات الفساد حيث يصبح نظام العدالة بأكمله غير فعال.

ولا شك أن نوعية نظام العدالة الجنائية بشكل عام تساهم في الحفاظ على الأمن، رغم الأثر المحدود لنظام العدالة الجنائية على الجريمة، إذ إن هناك نسبة مئوية كبيرة من جميع الجرائم تمر دون عقوبة. ويُعد التماس العدالة من الجوانب الهامة لنظام العدالة الجنائية التي تساهم في الأمن. وينبغي على مستخدمي الدليل الحالي، الذين يجرون بحثاً عن دور الشرطة، أن يكونوا على دراية بقضايا أوسع تتعلق بالتماس العدالة، ومنها على سبيل المثال وجود بنية أساسية للأمن والعدالة في مختلف أنحاء البلد، ووجود ممثلين لأجهزة القضاء وإنفاذ القانون وموظفين قضائيين مدربين تدريباً ملائماً ولهم معرفة باللغات والثقافات المحلية، بالإضافة إلى عناصر أخرى. كما ينبغي على مستخدمي الدليل أن يكونوا على دراية بدور الشرطة والتزاماتها في ضمان الوصول إلى العدالة.⁽⁴⁹⁾

وعادةً ما تستند نظم العدالة الجنائية إلى نظام قضائي واحد من نظامين، وهما: نظام التقاضي (الاختصاص) بموجب القانون العام، ونظام التحقيق بموجب القانون المدني:

- في ظل نظام التحقيق بموجب القانون المدني، يُعتبر أفراد الشرطة والادعاء وكذلك القضاة "خدماً للقانون" يتمتعون بالحياد والموضوعية، ويعملون لإقرار الحقيقة الموضوعية. وأما القاضي في الفترة السابقة للمحاكمة، أي قاضي التحقيق، الذي يساعده وكيل النيابة، فهو مسؤول في المقام الأول عن التحقيق الجنائي، وهو يشارك بجهده العملي في تحديد حقائق القضية، في حين يتولى المحاكمة قاضٍ آخر أو قضاة آخرون. وينصب تركيز هذا النظام على المتهم.
- وفي ظل نظام التقاضي بموجب القانون العام، يتمتع الطرفان (الدفاع والادعاء) بالمكانة نفسها في المحاكمة، ويُعتبران في أثناء المحاكمة طرفين متساويين يسعيان إلى الحقيقة ("الموضوعية"). أما القاضي، الذي يساعده المحلفون أحياناً، فعليه أن ينهض بمهمة الوساطة بينهما ويحمي الإجراءات القضائية، باعتباره حكماً محايداً بين الطرفين. والغرض من التحقيق الذي تقوم به النيابة هو الحصول على المعلومات الكفيلة بإقناع القاضي أو المحلفين بوجود البراهين الكافية لرفع الدعوى على المتهم وإدانتته.

وعند الممارسة العملية لا يتم بالطبع اتباع هذه النظم بمثل هذا النمط المجرد، وكثيراً ما يكون هناك تداخل بين مرحلة التحقيق السابق للمحاكمة ومرحلة التقاضي أثناء المحاكمة. ويمكن على وجه العموم القول بأن المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية، مثلهم في ذلك مثل معظم دول مجموعة الكومنولث تستخدم نظاماً وسطاً من التقاضي، وأن معظم دول أوروبا ومعظم دول أمريكا اللاتينية والدول التي كانت تحت النفوذ السوفييتي تستخدم نظاماً وسطاً من التحقيق القضائي.

Vera Institute of Justice, 2003, (49) *Measuring progress toward safety and justice: A global guide to the design of performance indicators across the justice sector.* ويضم هذا الدليل قسماً يتناول مؤشرات الأداء لقياس مدى الوصول إلى العدالة.

ويؤدي اختلاف النظم إلى اختلاف أدوار النيابة، وهو ما يؤثر بالتالي على الشرطة. ففي نظام التحقيق بموجب القانون المدني يتم إجراء التحقيقات في ظل سلطة قاضي ما قبل المحاكمة أو قاضي التحقيق ويساعده وكيل النيابة. و يبدأ وكيل النيابة التحقيقات ويديرها ويقدم نتيجة عمله إلى المحكمة. أما الطرف الآخر، وهو المتهم والممثل القانوني له، فيكون سلبياً وعادةً لا يقوم بأي دور إيجابي في إدارة التحقيقات (ولكن قد يطلب المتهم أو ممثله القانوني من قاضي التحقيقات تنفيذ بعض المطالب مثل الاستماع إلى بعض الشهود " الجُدُد " الذين أغفلتهم النيابة). ويمكن أن يتولى وكيل النيابة دور الادعاء في المحاكمة (كطرف في المحاكمة)، أو يتولاه قاضي الفحص (المحايد) أو قاضي مرحلة ما قبل المحاكمة (على سبيل المثال في فرنسا وإيطاليا وبلجيكا). وكثيراً ما يكون لدى البلدان التي تستخدم هذا النوع من نظام القانون المدني جهاز شرطة قضائي مستقل يتولى وظيفة التحقيقات الجنائية بدلاً من النيابة. وتختلف وظيفة ضباط جهاز الشرطة القضائية عن وظائف ضباط الشرطة الآخرين، والمتمثلة في منع الجريمة والحفاظ على النظام العام. وفي هذا السياق يُطلق على هذه الشرطة " الأخرى " اسم " الشرطة الوقائية ".

وتقوم الشرطة في نظام قانون التقاضي مباشرة التحقيقات بموجب سلطاتها وتقدم نتيجة التحقيقات إلى النيابة التي تقدمها بدورها للمحكمة. ويؤدي هذا إلى إضعاف دور النيابة بشكل جوهري لكنه يزيد من أهمية دور الشرطة. وكثيراً ما يكون لدى مثل هذه البلدان جهاز شرطة واحد يؤدي جميع وظائف الشرطة، ولكن داخل هذا الجهاز توجد عادةً إدارات منفصلة للتحقيقات. ويقدم الفصل السابع مزيداً من المعلومات حول دور الشرطة في التحقيقات الجنائية وإقامة الدعوى.

5-2 النظام أم اختلال النظام؟

الدول مسؤولة عن الحفاظ على النظام، إلا إن ذلك لا يعني أن الدول تنعم دائماً بالاستقرار والسلام والهدوء. ومن حق المواطنين الذين لا يوافقون على سياسات الحكومة القيام بمظاهرات وتكوين جبهات للمعارضة، وهذا الحق منصوص عليه في المادة 21 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" (الحق في التجمع السلمي) والتي تنص كذلك على أنه: "لا يجوز أن يُوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تُفرض طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم". ويجب على الشرطة التي تفرض مثل هذه القيود القانونية أن تفهم حقوق وحريات الأفراد (وأن تعرف من الناحية المهنية كيفية التعامل مع المظاهرات والتجمعات).

وليس من السهولة دائماً تحديد النقطة التي يتحول فيها النظام إلى اختلال النظام، وكذلك لا يمكن دائماً إصدار حكم محايد تماماً. ويجب ألا تؤدي المظاهرات المحدودة السلمية إلى حالة من اختلال النظام، بل على العكس فهي تعبير عن أشخاص يمارسون حقوقهم المدنية والسياسية لأقصى حد ويظهرون مشاركة فعلية في العملية السياسية.⁽⁵⁰⁾ ويُعد تكوين الجمعيات والتجمعات السلمية والقيام بمظاهرات سلمية حقاً أساسية يجب على الشرطة أن تساعد في تسهيلها وليس قمعها، ويجب أن تقوم الشرطة بذلك بطريقة مهنية، لكي لا تصبح خارجة على القانون أو تتسم بالعنف، إذ إنه "عندما يعبر مجتمع ما أو جزء من المجتمع عن مطالبه من النظام السياسي فعلى الشرطة تسهيل نقل هذه المطالب وليس كبتها، بمعنى أنه حينما يسعى معارضو

Crawshaw, R., e.a., 1998, (50)
Human rights and policing.
Standards for good behaviour and
a strategy for change.

النظام أو الحكومة إلى تحقيق غاياتهم عن طريق العنف أو التهريب أو بأي وسيلة أخرى غير قانونية فعلى الشرطة إحباط ذلك الأمر، وكذلك عندما تكون أساليب الحكومة وأهدافها مناوئة لمسؤوليات الحكومة أو لسيادة القانون، فعلى الشرطة ألا تكون في خدمة هذه الأساليب والأهداف. بهذا المعنى فإن على الشرطة أن تكون بمثابة "ضمير" لسيادة الدستور".⁽⁵¹⁾

ومع ذلك، فإن الذين يتولون مقاليد الحكم قد يعتبرون مثل هذه المظاهرات، حتى وإن كانت سلمية، بمثابة اختلال للنظام يهدد استقرار الدولة وهي لذلك قد تتطلب القمع. وكثيراً ما استخدمت الدول ما يُسمى اختلال النظام كذريعة للحد من معايير وضمانات حقوق الإنسان. وتميل بعض الدول إلى إعطاء أولوية لاعتبارات الأمن بدعوى أن الحفاظ على الأمن يجب أن يحظى بالأولوية على حقوق الإنسان، حيث أن الواجب الأساسي للدولة هو توفير الأمن.

وقد تشير التجمعات السلمية والمظاهرات إلى وجود توترات داخل المجتمع، وإلى أن هذه التوترات قد تتحول إلى اضطرابات. أي تجمعات عنيفة أو غير قانونية. وفي النهاية فإن هذه التوترات والاضطرابات قد تؤدي إلى صراعات مسلحة غير دولية (حرب أهلية)، ورغم ذلك فإنها في معظم الحالات لا تؤدي إلى ذلك. وتباين القوانين التي تحمي الأفراد في مثل هذه المواقف المتنوعة التي تتجاوز الحدود المعتادة. إلا إن القانون الدولي لحقوق الإنسان، والذي يسعى إلى حماية البشر من سوء استغلال الدولة لسلطتها وإلى توفير سبل الإنصاف في حالة انتهاك حقوق الإنسان، هو قانون صالح للتطبيق في جميع الحالات والمواقف. فهو قابل للتطبيق في أوقات السلم وفي أوقات التوترات والاضطرابات وفي أوقات النزاع المسلح، سواء على المستوى الدولي أو غير الدولي. ويتم الانتقال من فعالية هذا القانون من خلال إجراءات تقليصه حينما تسعى الدول من خلال القوانين إلى الحد من حقوق الإنسان في حالات الطوارئ التي تهدد حياة الأمة (انظر "القسم 2-6")، ويصبح القانون الإنساني الدولي، أو قانون الحرب، مطبقاً في حالات الصراع المسلح (الدولي أو غير الدولي). ويضم "الملحق ز" عرضاً شاملاً لأحكام القانون الإنساني ذات الصلة بهذا الموضوع.

ومهما كان مستوى التوترات داخل مجتمع ما، فإن وظائف العمل الشرطي المدني تظل مستمرة، أي إن الشرطة تستمر في التحقيق في الجرائم، وتقديم المساعدة (بقدر الإمكان)، والحفاظ على النظام (بقدر الإمكان). ويُعتبر الالتزام بسيادة القانون وتقديم مرتكبي الجرائم لساحة العدالة، حتى في حالات الصراع أو اختلال النظام، هو الوسيلة الأولى التي يمكن للدولة من خلالها منع الإفلات من العقاب، الذي يؤدي إلى زيادة العصيان المدني والجريمة (المنظمة). ومن هنا، فإن مسؤولية الحفاظ على النظام أثناء حالات الطوارئ قد تُوكل إلى أجهزة أخرى من أجهزة الدولة بالاشتراك مع الشرطة، وقد تُنقل كلها إلى هذه الأجهزة بدلاً من الشرطة، وغالباً ما تكون هذه الأجهزة هي القوات الخاصة أو الجيش. وفي كل الأحوال، فإن القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي يلزمان الدول بتعزيز بعض المعايير التي تمثل الحد الأدنى، بغض النظر عن الظروف. فلا يمكن، مثلاً، تبرير التمييز أو المعاملة غير الإنسانية بذريعة وجود نزاعات داخلية أو غيرها من حالات الطوارئ العامة.

2-6 حالة الطوارئ

في حالات مثل تلك التي تم وصفها في الجزء السابق، قد يصل الأمر بالدول إلى أن تقتنع بأنه من الضروري فرض حالة الطوارئ. وتجزئ موثيق حقوق الإنسان للدول الحد من حقوق الإنسان في حالات الطوارئ التي تهدد حياة الأمة، مثل الحروب أو القلاقل المدنية أو الكوارث الطبيعية.

2-6-1 عدم التقيّد بحقوق الإنسان في ظل حالة الطوارئ

تنص المادة 4 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" على أنه يجوز للدول إعلان حالة الطوارئ وعدم التقيّد بالتزاماتها بموجب هذا العهد الدولي، وذلك "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً". ومن الضروري أن يكون عدم التقيّد هذا ملتزماً بمبدأ التناسب، حيث إنه لا يُسمح به إلا "في أضييق الحدود التي يتطلبها الوضع"، كما يجب أن يتماشى مع الالتزامات الأخرى بموجب القانون الدولي وألا يتسم بالتمييز. ويتعين على الدولة الطرف في ذلك العهد الدولي أن تبلغ الدول الأطراف الأخرى، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تقيد بها. وينتج عن هذه المقتضيات أن يكون عدم التقيّد خاضعاً للمراجعة وأن يكون محدوداً بفترة زمنية.

وهناك بعض الحقوق التي لا يجوز عدم التقيّد بها، وهي تختلف وفقاً لكل معاهدة. ولا يجيز "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" عدم التقيّد بكل من:

- الحق في الحياة (المادة 6)؛
- حظر التعذيب (المادة 7)؛
- حظر العبودية (المادة 8 الفقرتان 1 و2)؛
- الحق في عدم الإدانة بجرائم لم تكن وقت ارتكابها تُعد جرائم (المادة 15)؛
- الاعتراف بالشخصية القانونية لكل إنسان (المادة 16)؛
- الحق في حرية الفكر والوجدان والدين (المادة 18).⁽⁵²⁾

ولا يجوز للدول الأطراف في "البروتوكول الاختياري الثاني الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، والذي يهدف إلى إلغاء عقوبة الإعدام، عدم التقيّد بهذا الالتزام حسبما نصت عليه المادة 6 من ذلك البروتوكول.

وقد يتعرض الحق في محاكمة عادلة إلى عدم التقيّد، شأنه في ذلك شأن حقوق أخرى مثل الحق في حرية التجمع وحرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير والحق في الخصوصية، وغيرها.

وتعلن الدولة حالة الطوارئ عندما تتعرض الأمة للخطر. ولكن لا يتضح دائماً كيف ومتى "تتعرض الأمة للخطر"، ولا ما إذا كان الوضع يتطلب ذلك المستوى الذي أتخذ من عدم التقيّد بالحقوق. وهناك بلدان كثيرة طبقت نوعاً من القانون الأمني، لأسباب تتعلق بتهديد "الإرهاب" غالباً، مما منح أجهزة الشرطة فيها سلطات وصلاحيات أوسع. ومثل هذه الحالات من حالات الطوارئ، والقائمة بحكم الواقع الفعلي (وليس بشكل قانوني)، قد لا تتماشى أحياناً مع المادة 4 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، وإذا كان الأمر كذلك فهي تُعتبر انتهاكاً للقانون الدولي. وفي الواقع العملي، فإن إعلان حالة الطوارئ وتطبيق تشريعات أمنية لا يكون دائماً محكوماً باعتبارها موضوعية؛ فماذا يحدث إذا ما كانت الغالبية العظمى من مواطني منطقة ما لا توافق على تقييم الحكومة للوضع ولا ترغب في إعلان قانون الطوارئ؟ ومن الذي يقرر

(52) والحق في عدم التعرض للسنن لمجرد العجز عن الوفاء بالتزام تعاقدي (المادة 11 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية")، وهو حق آخر لا يجوز عدم التقيّد به.

أن إعلان الطوارئ أمر جوهري للغاية للتعامل مع تهديد أمن البلاد أو الإقليم، وأن القوة المستخدمة ضرورية ومتناسبة مع الموقف؛⁽⁵³⁾

وقد أصدرت "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان" تفسيراً مفصلاً يقع في سبع صفحات للمادة 4 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، وذلك في تعليقها العام رقم 29⁽⁵⁴⁾، ويُفضل أن يطلع القراء بأنفسهم على هذا التعليق وأن يولوا أهمية خاصة للجوانب المتعلقة بإنفاذ القانون ولقضايا الحفاظ على النظام العام. وينص التعليق صراحةً على أن "استعادة الوضع الطبيعي" يجب أن يكون الهدف الأشمل لعدم التقيّد ببعض الحقوق. وتقضي المادة 4 من ذلك العهد الدولي بأن إجراءات عدم التقيّد يجب أن تكون "في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع"، وهو شرط يتعلق "بفترة حالة الطوارئ المعنية والمنطقة الجغرافية المشمولة بها ونطاقها الموضوعي وبأية تدابير عدم تقيّد يُلجأ إليها بسبب حالة الطوارئ".⁽⁵⁵⁾ وتؤكد "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان" على أهمية الالتزام بمبادئ الشرعية وسيادة القانون "في الأوقات التي تمس الحاجة إليها".

ولا يجوز أن يكون عدم التقيّد بالحقوق متناقضاً مع التزامات أخرى بموجب القانون الدولي، وبخاصة القانون الإنساني (انظر "الملحق ز"). وقد ذكرت "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان" أنه: "لا يجوز للدول الأطراف أن تلجأ تحت أي ظرف إلى المادة 4 من العهد لتبرير تصرف ينتهك القانون الإنساني أو القواعد الآمرة للقانون الدولي، مثل اختطاف الرهائن أو فرض عقوبات جماعية أو الحرمان التعسفي من الحرية أو الخروج عن المبادئ الأساسية للمحاكمة العادلة، بما في ذلك افتراض البراءة".⁽⁵⁶⁾ ومن العناصر الأخرى للمحاكمة العادلة التي ينبغي احترامها أنه لا يجوز إلا للمحاكم محاكمة وإدانة أشخاص لارتكابهم جرائم جنائية، والحق في اتخاذ إجراءات أمام المحكمة لتمكينها من البت في قانونية الاحتجاز.⁽⁵⁷⁾

وبشكل عام، ينبغي على الدول حين تلجأ بشكل قانوني إلى عدم التقيّد بحقوق الإنسان أن تلتزم بالمبادئ التالية:

- أن يكون عدم التقيّد استثنائياً ومؤقتاً؛
 - أن يكون عدم التقيّد ضرورياً تماماً؛
 - أن يكون عدم التقيّد متناسباً مع التهديد؛
 - ألا ينطوي عدم التقيّد بالتمييز؛
 - أن تعلن الدولة رسمياً حالة الطوارئ، وأن يكون إعلان حالة الطوارئ ضرورياً للتعامل مع الوضع المعني، وأن تكون التدابير المتخذة ملائمة؛
 - أن تُحترم الكرامة المتأصلة في البشر؛
 - أن تُحترم الحقوق التي لا يجوز عدم التقيّد بها، والتي سبقت الإشارة إليها.
- وبالإضافة إلى ذلك فإن عمليات احتجاز الرهائن والاختطاف والاحتجاز في أماكن لا يُعلن عنها هي أمور محظورة في كل الحالات؛
- أن يخضع عدم التقيّد لمراجعة دولية.

2-6-2 تقييد الحقوق أم عدم التقيّد بها؟

تتضمن بعض مواد مواثيق حقوق الإنسان فقرات تقييد، تجيز وضع قيود على الحقوق المدرجة في هذه المواثيق، وذلك في ظروف بعينها. فعلى سبيل المثال، تكفل المادة 21 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" الحق في التجمع السلمي، إلا إنها تجيز فرض قيود على هذا الحق لفترة محدودة ولأغراض محددة بشرط أن تُفرض

(53) بناءً على اتصال شخصي مع السيد غ. ب. جوشي، من "مبادرة حقوق الإنسان لدول الكومنولث"، وهو منسق برنامج الشرطة في الهند.

(54) "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 29، اعتمد في 24 يوليو/تموز 2001.

(55) المرجع السابق، الفقرة 4.

(56) المرجع السابق، الفقرة 11.

(57) المرجع السابق، الفقرة 16.

طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي. وتتمثل هذه الأعراف في صيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين. وتشتمل المواد التي تحمي الحق حرية الفكر أو الوجدان أو الدين وحرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات وحرية التنقل على فقرات مماثلة تجيز فرض بعض القيود. وينص التعليق العام رقم 29 " للجنة المعنية بحقوق الإنسان " على أنه لا يمكن وصف كل اضطراب أو كارثة بأنه حالة طوارئ، وأن " [الدول الأطراف] يجب أن تكون قادرة... أن تبرر ليس فقط أن هذه الحالة تشكل تهديداً لحياة الأمة ولكن أيضاً أن جميع تدابيرها التي لا تتقيد بالعهد قد اتخذتها في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع ". (58) وبعبارة أخرى، فإنه ليس من الضروري دائماً إعلان حالة الطوارئ والحد من حقوق المواطنين، وكذلك يجب ألا تُستخدم حالة الطوارئ لوضع قيود على الحقوق أكثر مما هو ضروري طبقاً لمقتضيات الوضع.

2-6-3 الحقوق المطلقة

هناك حقوق مطلقة لا يمكن للدول أن تتنصل من التقيّد بها ولا يمكن الحد منها بأي شكل. وهذه الحقوق المطلقة هي:

- الحق في عدم التعرض للتعذيب أو سوء المعاملة؛
- الحق في عدم التعرض للعبودية؛
- الحق في حرية الفكر والوجدان.

ورغم أن الحق في الحياة هو من الحقوق التي لا يجوز عدم التقيّد بها، فإنه ليس حقاً مطلقاً، إذ إن موظفي الدولة قد يلجأون في ظروف بعينها إلى استخدام القوة المميتة. أما الحق في عدم التعرض للقتل بطريقة تعسفية فهو حق مطلق. وبالمثل، فإن الحق في الحرية الشخصية ليس حقاً مطلقاً حيث تسمح بعض بنود المعاهدات بالحرمان من الحرية بشكل قانوني، إلا إن الحق في عدم الاعتقال أو الاحتجاز التعسفيين هو حق مطلق. انظر الفصلين الخامس والسادس لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع.

وهناك حق مطلق آخر مذكور ضمناً في جميع موثيق حقوق الإنسان، وهو أنه لا يجوز للدولة أن تعامل الأشخاص المختلفين بطريقة مختلفة في ظل الظروف نفسها، وهذا الحق في عدم التعرض للتمييز وارد ضمناً في جميع موثيق حقوق الإنسان.

2-6-4 الإرهاب

يمثل الإرهاب وضعاً خاصاً تعتبره جميع الحكومات تهديداً لحياة الأمة. ويُنظر إليه حالياً على أنه تهديد أساسي للأمن. (59) ورغم عدم وجود تعريف واحد مقبول تماماً للإرهاب للاسترشاد به عند وضع معايير دولية، فإن ثمة محاولات لمعالجة هذا الأمر. (60) وترحب منظمة العفو الدولية بالمبادرات الرامية إلى وضع اتفاقية بشأن الإرهاب، حيث تصادف المنظمة تعريفات مبهمّة في تشريعات الأمن قد تؤدي إلى تجريم أنشطة سلمية تتضمن ممارسة الحقوق المكفولة بموجب القانون الدولي، كما إنها تعرض للخطر حقوق المشتبه في ارتكابهم جرائم أمنية. (61)

(58) المرجع السابق، الفقرة 5.

Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Changes, 2004, *A more secure world: our shared responsibility*.

(60) المرجع السابق، الفقرة 164.

(61) منظمة العفو الدولية، 2002، "حقوق في خطر".

ويسعى الإرهاب إلى إشاعة الفوضى واختلال النظام في الدول. ولما كان من واجب الحكومات ضمان النظام في أراضيها، فإن من حقها وواجبها أن ترمي مواطنيها من مثل هذه التهديدات، إلا إن الأساليب التي تتخذها الدول لتحقيق ذلك لها آثار بالغة على سيادة القانون. فالإرهاب قد يؤدي بالدولة إلى إعلان حالة الطوارئ، وتكون الدول في مثل هذه الأحوال مقيّدة بالشروط التي نُوقشت آنفاً. أما في الواقع العملي، فإن

الدول تجرم عن الإعلان رسمياً عن حالة الطوارئ وبدلاً من ذلك تنفذ بعض تشريعات الأمن والتي تتضمن غالباً التوسع في مهام الشرطة، وتمنح أجهزة إنفاذ القانون سلطات إضافية في التفتيش والاعتقال الاحتجاز بينما تضعف ضمانات التصدي للإساءة استغلال هذه السلطات.

ومثال لذلك ماليزيا، حيث استندت الحكومة إلى بنود دستور 1957 الذي يسمح بتقييد حريات أساسية في حالة وقوع تخريب خطير أو عنف منظم، وسنت قانون الأمن الداخلي عام 1960. ويجيز قانون الأمن الداخلي، سواء في ظل إعلان حالة الطوارئ رسمياً أو عدم إعلانها، منح الشرطة سلطة إلقاء القبض بدون إذن رسمي على أي فرد تعتقد أنه اقترف عملاً أو "على وشك أن يرتكب" عملاً يهدد أمن ماليزيا، أو يهدد "مصالح جوهرية" أو يهدد "الحياة الاقتصادية". ويجوز احتجاز المعتقلين لمدة أقصاها 60 يوماً على ذمة التحقيق، ويكون السماح لهم بالاتصال بالمحامين والأطباء والأهل أمراً خاضعاً بشكل كامل لتقدير الشرطة. وفيما بعد، قد يصدر الوزير المختص، بناء على توصيات الشرطة، أمراً بالاعتقال لمدة عامين تُجدد لأجل غير مسمى. وقد ذكرت منظمة العفو الدولية في تقريرها لعام 2005: "أدى قانون الأمن الداخلي، من خلال سلسلة من التعديلات، إلى توسيع السلطات التنفيذية بشكل كبير، بينما انتقص من إجراءات العدالة الوقائية التي وضعت للحماية من إساءة استغلال هذه السلطات. وبمجرد أن يتم اعتقال الفرد بموجب قانون الأمن الداخلي، فلا يجد المعتقل ملاحاً فعلاً للحماية القانونية أو أية فرصة لإثبات براءته"⁽⁶²⁾. ومنذ صدور قانون الأمن الداخلي عام 1960 فُرضت حالة الطوارئ أربع مرات. ولم يصوت البرلمان رسمياً على إبطال حالات الطوارئ التي فُرضت في عامي 1964 و1969، ومن ثم ظلت جميع الأوامر القانونية الصادرة بموجب حالة الطوارئ سارية المفعول.

وفي كثير من الدول التي تواجه الإرهاب تتجاهل الحكومات سوء مسلك الشرطة، وكثيراً ما يكون المواطنون على استعداد لتقبل قيود حادة على حقوقهم إذا ما اعتقدوا أو دُفعوا للاعتقاد بأن ذلك سوف يساعدهم على الشعور بالأمان والحماية من الإرهاب. وقد نجحت بعض الحكومات في النهاية في إقناع مواطنيها بأنه دون سريان مثل هذه السياسات الصارمة فلن يمكنهم الشعور بالأمن، وقد حدث ذلك في بلدان ذات جذور ديمقراطية، وكذلك في بلدان تخلصت لتوها من حكم عسكري استبدادي وسادت فيها سياسات ذات صبغة عسكرية قوية، وإن كانت المشكلة في مثل هذه البلدان تصبح أكثر حدة.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن تشريع الأمن كثيراً ما يسهل عادة جماعات بعينها "مثل المدافعين عن حقوق الإنسان والمهاجرين وطالبي اللجوء واللاجئين والأقليات الدينية والعرقية والنشطاء السياسيين ووسائل الإعلام"⁽⁶³⁾. وتلجأ بعض الدول في الواقع إلى استغلال خطر الإرهاب كي تتجاوز مؤسسات سيادة القانون، وتفرض قيوداً على الخصوم السياسيين أو الثقافيين أو غيرهم.

وقد تصدت منظمة العفو الدولية لهذه القضية الحساسة المتعلقة بالأمن وحقوق الإنسان في تقريرها المعنون "أرواح مهددة" وكذلك في سياق "مناهضة الإرهاب" في التونة الأخيرة، وعلى الأخص تقريرها المعنون "حقوق في خطر"، والذي يركز على بواعث قلق المنظمة بشأن تشريعات الأمن وإجراءات إنفاذ القانون. وقد ذكرت منظمة العفو الدولية في تقريرها "حقوق في خطر" إن: "التحدي المائل أمام الدول لا يتمثل في العمل على تعزيز الأمن على حساب حقوق الإنسان، بل بالأحرى ضمان احترام حقوق الإنسان كافة. وقد وُصفت حماية حقوق الإنسان زوراً بأنها عقبة أمام اتخاذ إجراءات

(62) منظمة العفو الدولية، 2005، "ماليزيا: نحو نهج يقوم على مراعاة حقوق الإنسان في عمل الشرطة"، ص 15.

(63) OHCHR، 2003، *Digest of Jurisprudence of the UN and regional organizations, on the protection of HR while countering terrorism* p. 8.

ويناقد هذا الدليل الولاية القانونية ذات الصلة بموجب "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" و"البنفاق الأوروبية لحقوق الإنسان"، و"اتفاقية الدول الأمريكية لحقوق الإنسان" و"الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب".

فعالة ضد "الإرهاب"، وادعى البعض أن خطر "الإرهاب" يمكن أن يبرر الحد من حقوق الإنسان أو تجميدها، بل لقد شكك البعض في مبدأ حظر التعذيب، وهو واحد من أهم مبادئ حقوق الإنسان الأساسية وقاعدة من قواعد القانون الدولي الذي يُعد ملزماً لكل دولة وكل فرد⁽⁶⁴⁾. وتعارض منظمة العفو الدولية بقوة أي انتقاص من الحقوق التي تتماشى مع القانون الدولي لحقوق الإنسان.

وذكرت منظمة العفو الدولية في تقريرها السنوي لعام 2005 "إن من واجب الحكومات أن تمنع وقوع أمثال هذه الفظائع [مثل تفجيرات مدريد واحتجاز أطفال إحدى المدارس كرهائن في بيسلان]، وأن تعاقب مرتكبيها، ولكن عليها ألا تهمل احترام حقوق الإنسان في أدائها ذلك الواجب. فالأمر لا يقتصر على ما يقضي به القانون وتستدعيه الأخلاق من مراعاة حقوق الإنسان الأساسية بصراحة أكبر في مواجهة هذه الأخطار الأمنية، بل يتعدى ذلك إلى أن هذه المراعاة من الأرجح أن تكون أفعل وأنجع من الناحية العملية في الأجل الطويل. ولا يمثل احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية خياراً يمكن رفضه في إطار الجهود المبذولة لقهـر "الإرهاب"، بل يجب أن تقوم جهود الدول للقضاء على "الإرهاب" على أساس وطيـد من سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان، دونما قيد أو شرط"⁽⁶⁵⁾. ولا يوجد تعارض بين حقوق الإنسان والأمن، بل إن الاثنين يسيران جنباً إلى جنب، وفي الواقع فإن: "الإرهاب يتفاقم حينما تُنتهك حقوق الإنسان، مما يضاعف من الحاجة إلى تعزيز إجراءات التصدي لانتهاكات حقوق الإنسان. ويجب فهم الإرهاب على أنه في حد ذاته يعد اعتداءً على الحقوق الأساسية"⁽⁶⁶⁾.

7-2 ملخص

تتحمل الحكومات التي تنعم باستقرار نسبي، سواء أكانت ديمقراطية أو استبدادية أو غيرها، مسؤولية تعزيز سيادة القانون والحفاظ على النظام، ومن ثم فعليها أن تضع بعض الترتيبات لإقرار الأمن والعدالة، بما في ذلك إقامة هيئات لإنفاذ القانون. ويضم قطاع الأمن دائماً أطرافاً غير تابعة للدولة.

وتتعاون الشرطة في جميع وظائفها مع مؤسسات وكيانات للأمن والعدالة، سواء أكانت تابعة للدولة أو غير تابعة، لكي تحقق أهدافها، وبالإضافة إلى ذلك فإنه من الممكن وجود كيانات أخرى لها نفس أهداف الشرطة. أما فعالية نظام الأمن والعدالة ككل فتعتمد على خواص جميع الكيانات المشتركة في العمل، حيث أن قوة السلسلة تكمن في قوة أضعف حلقاتها، وبالمثل فإن جميع الكيانات تعتمد على بعضها البعض. ومن الضروري لفعالية النظام أن يكون لدى الأجهزة المختلفة مبادئ توجيهية وتعليمات واضحة تحدد وظائف كل منها كما تحدد أوجه التمايز بينها وقواعد مساءلتها ومجالات نشاطها. ومن الآثار المهمة لهذا الاعتماد التبادلي الخضوع للمساءلة القانونية. فالشرطة لا تستطيع، بل ولا ينبغي لها، أن تكون مسؤولة عن سوء السلوك أو سوء الاتصال بين المؤسسات أو نقص التنسيق أو الثغرات في السياسات وغيرها، لأن هذه الأمور جميعها تدخل في مسؤوليات "الشركاء" الآخرين في سلسلة الأمن والعدالة. ويجب على دعاة حقوق الإنسان إدراك دور الأجهزة المختلفة داخل النظم التي أقيمت للحفاظ على النظام، وذلك كوسيلة لاستهداف الأنشطة البحثية وأنشطة الحملات بفاعلية.

(64) منظمة العفو الدولية، 2002، "حقوق في خطر"، ص 3.

(65) منظمة العفو الدولية، 2005، "التقرير السنوي لعام 2005"، ص 8.

(66) OHCHR (2003), *Digest of*

Jurisprudence of the UN and regional organizations, on the protection of HR while countering terrorism, p.9.

وهذا النظام، الذي وصفناه بأنه حالة من الانسجام السلمي في ظل سلطة دستورية، لا يهدده أشخاص يتمتعون بكامل حقوقهم، ومنها حق التجمع السلمي. ويجب بالفعل

عدم النظر للمظاهرات على أنها دلالة على اختلال النظام. إلا إن المظاهرات قد تكون دلالة على ضغوط داخل المجتمع من شأنها أن تؤدي إلى اضطرابات داخلية. ويمكن للدول في حالة اختلال النظام إعلان حالة الطوارئ ولكن بشروط صارمة، وفي مثل هذه الحالات قد تتعرض بعض الحقوق للانتقاص، بينما لا يتأثر البعض الآخر، إلا إن هناك حقوقاً مطلقة، بمعنى أنه لا يجوز الحد منها أو عدم التقيّد بها بأي حال من الأحوال.



"على الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، في جميع الأوقات، أن يؤديوا الواجب الذي يلقيه القانون على عاتقهم، وذلك بخدمة المجتمع وبحماية جميع الأشخاص من الأعمال غير القانونية، على نحو يتفق مع علو درجة المسؤولية التي تتطلبها مهنتهم"

المادة 1، "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، الصادرة عن الأمم المتحدة

"عمل الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين خدمة اجتماعية ذات أهمية عظمى..."

من ديباجة "المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"

"على غرار جميع أجهزة نظام العدالة الجنائي، ينبغي على كل جهاز مكلف بإنفاذ القوانين أن يكون ممثلًا للمجتمع كله، ومتجاوبًا معه، ومسؤولًا أمامه"

قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 34/169، الذي اعتمدت بموجبه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، في 17 ديسمبر/كانون الأول 1979

3- وظائف الشرطة

1-3 تمهيد

تتحمل الدولة المسؤولية الكاملة في الحفاظ على النظام العام حتى يتمكن الذين يخضعون لولايتها القضائية من التمتع بحقوقهم على أكمل وجه. وقد وثقت منظمة العفو الدولية حالات لا تحصى تقاعست فيها الحكومات عن الوفاء بهذه المسؤولية، بل وساهمت فعلاً في انعدام النظام والأمن بارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان والامتناع عن حماية حقوق الإنسان.

ويشارك عدد من أجهزة الدولة، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، في تأمين النظام، بحيث نشأ وضع معقد من التكافل لا تمثل الشرطة فيه إلا جهازاً واحداً من أجهزة الدولة. وفي هذا الفصل نلقى نظرة أدق على الأهداف المحددة التي تسعى الشرطة إلى تحقيقها من خلال الحفاظ على النظام وتوفير الأمن، وكذلك أساليب الشرطة في تحقيقها. ومما يستلفت النظر أن المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، بل وكل ما كُتب ونُشر عن حقوق الإنسان، أميل إلى تجاهل وظائف الشرطة والتركيز بدلاً من ذلك على سلطات الشرطة. وتزداد أهمية وظائف الشرطة في هذا الصدد لأنها تمثل المجال الذي يمكن أن يدور فيه حوار مثمر بصورة أكبر بين دعاة حقوق الإنسان والشرطة. فالواضح أن انتهاكات حقوق الإنسان يمكن أن تقع بسبب انحراف الشرطة في استخدام سلطاتها، والأرجح أن يركز دعاة حقوق الإنسان على ذلك. ولكن من الممكن أن تنتهك حقوق الإنسان أيضاً بسبب عدم أداء الشرطة لوظائفها أداءً فعالاً. أي إن على أفراد الشرطة أن يؤديوا ما يلزمهم واجبههم قانوناً بأدائه وأن يؤديوا عملهم على الوجه الصحيح والفعال.

ويتناول "القسم 2-3" من هذا الفصل وظائف الشرطة، بينما يستكشف القسم "3-3" بعض الجوانب التنظيمية لتنفيذ هذه الوظائف. وفي سبيل تحقيق هذه الأهداف، وُضعت عدة فلسفات للعمل الشرطي، وهي تضم مستويات مختلفة للتجارب مع المجتمعات التي تخدمها الشرطة. والجدل لا يزال مستمراً حول أشد هذه الفلسفات فعالية. وفي القسم "3-4" نناقش بعض الفلسفات المطبقة في شتى أرجاء العالم ونختتم القسم ببعض الملاحظات التقييمية وملخص موجز. ويرجى التنبيه إلى أن المعلومات الواردة في هذا الفصل تسعى إلى مساندة دعاة حقوق الإنسان في تكوين رأي علمي في سياق محدد، لا على صياغة معايير عالمية أو القطع فيما يجب أن تكون عليه الأحوال.

2-3 وظائف الشرطة

لا تشير المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان إشارة صريحة إلى الشرطة ولا إلى وظائفها الرئيسية. فعادةً ما يُشار إلى أفراد الشرطة باعتبارهم مكلفين بإنفاذ القوانين، فواجبهم يقضي بالحفاظ على القانون مثلما يلتزمون هم أنفسهم بالقانون. ومن المعتاد ألا يكون لأفراد الشرطة إمام بالقانون الدولي بل هم يتبعون ما ينص عليه القانون الوطني. ووظائف الشرطة في كل ولاية قضائية تقريباً منصوص عليها في قانون الشرطة، وهو الذي يوضح الأهداف الرئيسية التي ينبغي على الشرطة

تحقيقها والموارد اللازمة لذلك. وعادةً ما يحدد قانون الشرطة ذلك مسؤوليات الشرطة وسلطاتها، إلى جانب مساحة الحرية المتاحة للشرطة في تحديد أولوياتها من حيث إنفاق مواردها. ومن ثم، فإن تقييم العمل الشرطي من منظور حقوق الإنسان لا بد له أن يتضمن دراسة لقوانين الشرطة المذكورة. ويتضمن الفصل الثامن الخاص بمساءلة الشرطة استطلاعاً أوسع للأطر التشريعية التي تعمل فيها الشرطة.

2-3-1 ثلاث وظائف شرطية أساسية

على الرغم من أن المواثيق الدولية لا تتضمن تعريفاً لوظائف الشرطة، فقد نشأ وتطور، فيما كُتب ونُشر وكذلك في الواقع العملي على مر الزمن، فهم مشترك للوظائف الرئيسية للشرطة في الدولة الديمقراطية التي تأخذ بسيادة القانون.⁽¹⁾ وهي كما يلي:

- منع وقوع الجرائم واكتشافها؛
- الحفاظ على النظام العام؛
- تقديم المساعدة لمن يحتاجها.

وتتناول وظائف الشرطة قضية أهداف الشرطة أي السؤال عن سبب وجودها نفسها، وينبغي عدم الخلط بينها وبين ما تفعله الشرطة (أي إجراءات الشرطة، في إدارة النظام العام على سبيل المثال) ولا بينها وبين سلطات الشرطة، وكل من هاتين يناقشه الباب الثالث من الدليل الحالي.

كما إن هذه الوظائف تعتمد أيضاً على شتى مبادئ حقوق الإنسان المتصلة بالعمل الشرطي. وينص القرار الذي اعتمدت الأمم المتحدة بموجبه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين" على أنه ينبغي على الشرطة "أن تتجاوب مع المجتمعات التي تخدمها". وتقضي المادة 1 من هذه المدونة بأنه "على الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، في جميع الأوقات أن يؤديوا الواجب الذي يلقيه القانون على عاتقهم، وذلك بخدمة المجتمع وبحماية جميع الأشخاص من الأعمال غير القانونية، على نحو يتفق مع علو درجة المسؤولية التي تتطلبها مهنتهم". وبشرح التعليق على هذه المادة ذلك قائلاً "يُقصد بخدمة المجتمع أن تشمل، بوجه خاص، تقديم خدمات لمساعدة أفراد المجتمع المحتاجين إلى مساعدة لأسباب طارئة، شخصية كانت أو اقتصادية أو اجتماعية أو من أي نوع آخر". ومن ثم، فإن عبارة "جميع الأشخاص" لا بد أن يفهم منها أنها تنفي التمييز. وينص تفسير "الأعمال غير القانونية" على أنها كل "ما تحظر قوانين العقوبات القيام به"، بما في ذلك من جانب الأشخاص "غير القادرين على التعرض لمؤاخذة جنائية". أما المادة 4 أ من "الإعلان بشأن المبادئ الأساسية لتوفير العدالة لضحايا الجريمة وإساءة استعمال السلطة"، الصادر عن الأمم المتحدة، فتفرض على الدولة تنفيذ سياسات لمنع وقوع الجرائم. كما إن الحفاظ على النظام العام يُعد من وظائف الشرطة المنصوص عليها صراحةً في عدد من هذه "المبادئ"، على نحو ما سبقتنا مناقشته. ومن المتوقع بصفة عامة أن يتضمن العمل الشرطي المراعي لحقوق الإنسان هذه الوظائف الثلاث كحد أدنى. وهو ما يعني بتعبير آخر أن أفراد الجمهور من حقهم التمتع بهذه الخدمات الثلاث.

(1) انظر:

Crawshaw, R., e.a., *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*; Rover, C. de, 1998, *To serve or to protect*. وكذلك المادة 1 من "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة".

"تقديم المساعدة"

ينص التعليق على المادة 1 من "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة" على ما يلي:⁽²⁾

"إن تقديم المساعدة إلى الجمهور يمثل أيضاً جانباً من جوانب عمل معظم أجهزة الشرطة، ولكن أمثال هذه الوظائف تتفاوت مستوياتها ارتفاعاً وانخفاضاً ما بين الدول الأعضاء. وإدراج وظائف الخدمات بين أهداف الشرطة أمر مختلف إلى حد ما، لأنه يحوّل دور الشرطة باعتبارها "قوة" تُستخدم في المجتمع إلى جهاز "خدمات" للمجتمع. وبرز في السنوات الأخيرة اتجاه واضح في أوروبا إلى استحداث مزيد من التكامل بين الشرطة والمجتمع المدني، حتى يزداد قربها من الجمهور. ومن شأن استحداث "العمل الشرطي المجتمعي" في عدد من الدول الأعضاء أن يحقق هذا الغرض. ومن الوسائل المهمة لتحقيق ذلك منح الشرطة مكانة جهاز الخدمة العام لا مكانة الهيئة المكلفة بإنفاذ القانون وحسب. ولكي يكون مثل هذا التحول أبعد إلى حد ما من مجرد الصياغة اللغوية، لابد من إدراج "الجانب الخدمي" للشرطة باعتباره أحد أغراض الشرطة الديمقراطية الحديثة. فإذا كانت المساعدة التي تقدمها الشرطة تتصل بصفة عامة بحالات خاصة على الشرطة أن تلتزم فيها باتخاذ إجراء ما، مثل تقديم المساعدة المباشرة لأي شخص يتعرض للخطر، أو مساعدة الأشخاص في الاتصال بالسلطات الأخرى أو بأجهزة الخدمة الاجتماعية، فإن "الجانب الخدمي" للشرطة أشدّ عموضاً ومن ثم يصعب وضع تعريف له. فلا ينبغي الخلط بينه وبين بعض الواجبات الإدارية المحددة الخاصة بالشرطة (إصدار جوازات السفر وما إلى ذلك). وبصفة عامة فإن دور الشرطة، باعتبارها من أجهزة الخدمة العامة، يرتبط بدور الشرطة باعتبارها ملاذاً يلجأ إليه الجمهور العام، كما تعتبر سهولة الاتصال بالشرطة من أهم الجوانب الأساسية في هذا الصدد. والواقع أن الجانب الخدمي للشرطة يتصل بمواقف الشرطة من الجمهور أكثر مما يتصل بمنح الشرطة وظائف خدمية بعيدة المدى إلى جانب واجباتها التقليدية. ومن الواضح أنه لا يمكن تكليف الشرطة بتحمل عبء أكبر مما ينبغي من المسؤولية عن الوظائف الخدمية في المجتمع. ومن ثم، فعلى الدول الأعضاء وضع مبادئ توجيهية لأداء الشرطة وواجباتها في هذا الصدد".

2-2-3 الجانب العملي لوظائف الشرطة

بحثت دراسات كثيرة فيما يفعله أفراد الشرطة أثناء أدائهم واجباتهم لتحقيق أهدافهم،⁽³⁾ وظهرت في هذه الدراسات ثلاث فئات متميزة:

- 1- الدوريات: الهدف منها تقديم المساعدة إلى الجمهور، والحفاظ على النظام العام، ومنع وقوع الجرائم. والقيام بالدورية معناه قيام أفراد الشرطة بالتجول في منطقة ما سيراً على الأقدام أو على ظهور الخيل أو في سيارة، والمراقبة الوثيقة لما يحدث، وبصفة أساسية انتظاراً لفرصة اتخاذ إجراء ما أو طلب ذلك الإجراء. ويمكن الشروع في العمل بسبب إشارة لاسلكية (إما بناءً على طلب أفراد الجمهور أو من الزملاء والرؤساء). وعادةً ما ينتشر أفراد الدورية في منطقة محددة، وعادةً ما يستند تنظيم فرق الدوريات إلى أسس جغرافية. والمعتاد أن يعمل أفراد الدوريات في نوبات تغطي ساعات اليوم الأربع والعشرين. وفي معظم البلدان تتميز الشرطة بأنها جهاز الدولة الوحيد الذي يعمل 24 ساعة في اليوم. وقد يؤدي ذلك إلى حالات تنهض فيها الشرطة بمهام منوعة، قد يكون من بينها بعض المهام التي تُعتبر على وجه الدقة من

(2) "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة"، التعليق على المادة الأولى، من 29-42.

(3) من الدراسات المشهورة التي يُستشهد بها كثيراً الدراسة التالية: Bayley, D., 1994, *Police for future*.

مسؤولية جهات أخرى، فالشرطة أحياناً ترعى المختلين عقلياً أو نفسياً، ومن يعانون الحرمان في المجتمع وغيرهم ممن يحتاجون إلى المساعدة. ومع ذلك فإن هذا يؤدي إلى وجود الشرطة " في كل مكان "، الأمر الذي قد يزيد إحساس الناس بالأمن وينتقص منه أيضاً.

2- التحقيق في الجرائم: يهدف أساساً إلى البحث في الجريمة بعد وقوعها، وإن كان يهدف أيضاً إلى أن يكون ذا تأثير وقائي. والذين يقومون بالتحقيق الجنائي (أي أفراد المباحث الذين يعملون في إدارة التحقيق الجنائي) عادةً ما يرتدون ملابس عادية، وعادةً ما يتمتعون بمكانة " غير رسمية " أعلى داخل الشرطة، وإن كانوا لا يتميزون بالضرورة برتب أرفع. والمعتاد أن تغطي إدارات التحقيق الجنائي مناطق جغرافية أكبر، وأن يستند تنظيمها إلى فئات الجرائم المختلفة (النصب والاحتيال، والارذيلة، والأحداث، والأطفال، والمخدرات، والقتل، وما إلى ذلك). وعادة ما يعمل أفراد التحقيق الجنائي ساعات نهارية. وتستخدم مباحث متخصصة مختلفة في الكشف عن الجرائم، مثل الطب الشرعي، والاستخبارات الجنائية، والمراقبة، وتحليل المعلومات، وغيرها.

3- المرور: يهدف إلى منع وقوع الجرائم المتعلقة بالمرور والحفاظ على النظام العام. وعادةً ما تضم إدارة المرور وظائف الدوريات إلى جانب أنواع " الاختبارات " (للكشف عن القيادة تحت تأثير الكحول، واستعمال حزام الأمان، وما إلى ذلك)، فضلاً عن أنهم عادةً ما يجرون التحقيق في حوادث المرور.

وعلى الرغم من أن الهدف من الدوريات هو منع وقوع الجرائم، فإن تأثيرها في الواقع العملي محدود إلى حد بعيد. وتؤدي الدوريات في حالات بالغة الكثرة إلى تمكين الشرطة من التدخل وقد تستطيع تهدئة حالات الصراع باستخدام ما يسمى " التدخل السلطوي " (4) (وهو سلطوي لأن الشرطة تستطيع استخدام سلطاتها، وإن كانت لا تفعل ذلك إلا في حالات نادرة) وهكذا تحافظ على النظام العام. بل إن بلداناً كثيرة تلجأ إلى استخدام الدوريات في المقام الأول، على ما يبدو، لإظهار سلطة الدولة، ولاسيما عندما يكون أفراد الدوريات مرتدين ملابس القتال الميدانية ويظهر أنهم مسلحون تسليحاً ثقيلاً. ومن العسير إبداء ملاحظات عامة بشأن هذه القضية لأنها تتصل اتصالاً وثيقاً أيضاً بثقة الجمهور في الشرطة، وكذلك بالقيم الثقافية والأحداث التاريخية. فالناس في بعض البلدان يحبون أن يشهدوا سلطة الدولة لأنها تسهم في إحساسهم بالأمان، ومشاهدة هذه السلطة في بلدان أخرى تحدث عكس ذلك التأثير، فالتأثير شديد الارتباط بأوضاع جماعات معينة أو أفراد في المجتمع. وتشعر بعض الشخصيات أو الجماعات بالواجهة حين تقوم الشرطة بالتحري بانتظام عنها، أو تحس بمواجهات عدوانية منتظمة مع الشرطة (مثل مجتمعات أحياء الصفيح المحلية في البرازيل) (5)، ولذلك يختلف رد فعلها إزاء الوجود البارز للشرطة عن رد فعل من لم يمر بأمثال هذه المواقف السلبية. ومع هذا كله، فالدوريات في ذاتها موضع ترحيب ما دامت تقتضي خروج أفراد الشرطة من مخافهم ومجمعاتهم لتيسير الاتصالات مع المجتمعات المحلية. والواضح أن هذا يتوقف إلى حد ما على أساليب القيام بالدورية، وهل القصد من الدورية إلقاء الرعب في القلوب أم بث الثقة واللاطمئنان. ولهذا السبب فمن الأفضل أن يسير أفراد الدورية على أقدامهم، بدلاً من ركوب المركبات، لأن الاتصال بهم أيسر في هذه الحال، وهم كذلك أقل بثاً للخوف.

(4) المرجع السابق.

(5) منظمة العفو الدولية، 2005، " البرازيل: "إنهم يطلقون النار بلا تمييز" - حفظ الأمن في الأحياء المهمشة اجتماعياً في البرازيل".

Rover, C. de, 1998, *To serve or (6) to protect*, 146.

(7) هذه الفكرة والمثال عليها من الهند يستندان إلى اتصال شخصي مع السيد غ. ب. جوشي، من "مبادرة حقوق الإنسان لدول الكومنولث"، وهو منسق برنامج الشرطة في الهند.

والواضح، بصفة عامة، أن ما تقوم به الشرطة لمنع ارتكاب الأفعال غير القانونية ذو تأثير محدود. فالأرجح أن الشرطة، من أفراد الدوريات وأفراد التحقيق الجنائي، لا يعلمون إلا نسبة ضئيلة من الأفعال غير القانونية المرتكبة، ومعظم ما يُطالب به الشرطة (من جانب الجمهور ومن جانب السلطات) يتعلق إما بالحفاظ على النظام العام أو بتقديم العون والمساعدة في حالات الطوارئ. ومع ذلك، فإن "إدارة المنظمات المكلفة بإنفاذ القوانين أقرب إلى أن تولي الأولوية إلى منع الجريمة واكتشافها. وقد يبدو هذا التأكيد غريباً، بسبب ضآلة النجاح والتأثير المتحقق (...). في هذا المجال بعينه. (...) والواقع أن خدمة المجتمع المحلي وحماية الضحايا والحيلولة دون وقوع المزيد من الضحايا من المهام التي تمثل تحديات لإنفاذ القوانين، ويبدو أن جاذبيتها أقل من جاذبية اللعبة التقليدية للشرطة، أي ما يُسمى "عسكر وحرامية" (6).

ومع وضع هذا كله في الاعتبار، يجدر النظر في كيفية إنفاق أجهزة الشرطة لمواردها على الفئات الثلاث المذكورة وهي الدوريات والتحقيق الجنائي والمروور، وكذلك معرفة: ما نسبة عدد أفراد الشرطة الذين يتولون التحقيق الجنائي وما عدد الذين يقومون بالدوريات؟ وكم عدد المكلفين بمهام إقامة العلاقات مع المجتمع المحلي؟ فإذا كانت نسبة 50 بالمئة مثلاً منهم يعملون بالتحقيق الجنائي، وهذه من الوظائف الشرطية الأقل تجاوباً مع المجتمع، فسوف تقل الموارد الباقية اللازمة للارتقاء بالعلاقات مع المجتمع المحلي وتنمية التجاوب معه. ومن العوامل التي تتحكم أيضاً في توزيع موارد الشرطة نوع الوظيفة الشرطية التي تقرر السلطة السياسية منحها الأهمية الكبرى. (7) ففي بعض البلدان تمنح الحكومات الأهمية الكبرى للوظائف المتعلقة بالحفاظ على القانون والنظام العام، بالمقارنة بوظائف التحقيق في الجرائم، وذلك وحسب لأن الحكومات تشعر أن ما يتهدها من أحداث على جبهة القانون والنظام أخطر مما يتهدها من أحداث على جبهة الجريمة. والهند مثال على ذلك، إذ تفيد الأنباء أن الحكومة تقوم بانتظام بسحب أفراد الشرطة من العمل بالتحقيق الجنائي وتكليفهم بالقيام بواجبات الحفاظ على القانون والنظام كلما نشأت حالة طوارئ يتعرض فيها القانون والنظام للخطر (بل لقد كان هذا من العوامل الرئيسية وراء الدعوة إلى فصل أفراد القانون والنظام عن أفراد التحقيق الجنائي على مستوى مركز الشرطة في ذلك البلد).

فعالية الدوريات

تعمقت النظرة إلى الدوريات على مر السنين باعتبارها أسلوباً لا يكاد يكون له تأثير في تنظيم قدرات الشرطة. ويتولى عدد كبير من أجهزة الشرطة حالياً بحث الأساليب التي يمكن أن تطبقها لتحقيق التنظيم الفعال. ويعني هذا عادةً تقليل عدد سيارات الدوريات إلى الحد الأدنى المطلق والاقتصار على وجود رجل شرطة واحد في السيارة. وهذه في حقيقة الأمر عملية حسابية، فللمرء أن يستنبط عدد السيارات المطلوبة لتغطية منطقة معينة مع ضمان توافر أفراد الشرطة في فترة زمنية معينة. وهكذا يمكن تقليل تكاليف العمل الشرطي، أو توجيه أفراد الشرطة لأداء أشياء أخرى مثل العمل على منع وقوع الجرائم.

وتضم معظم أجهزة الشرطة وحدة لمكافحة الشغب أو وحدة للنظام العام. وأحياناً ما يُنتدب العاملون في هذه الوحدة من أقسام أخرى، مثل وحدات الدوريات، أو ربما يُستدعون كلما برزت الحاجة إليهم. ووفقاً لنظم قضائية أخرى، توجد وحدات لمكافحة

الشعب تتميز بالاستقلال والاندصال عن غيرها إلى حد ما، وعادةً ما يقضي أفرادها وقتاً طويلاً في التمارين الرياضية والتدريب. ويقال إن من مزايا الشكل الأخير أنه أدى إلى زيادة طابع "الوحدة" المهني. ومع ذلك فأحياناً ما يرى أن أمثال هذه الوحدات أشد استخداماً للعنف، وأقرب لاستخدام مزيد من القوة عما يستدعيه الموقف فقط، ما دامت تتسم بطابع عسكري أكبر مع خبرة أقل بالتعامل مع أفراد الجمهور، على نحو ما يقتضيه مثلاً تصديها للمظاهرات. ومن ناحية أخرى، يُقال أحياناً إن الشرطة المحلية تميل في تعاملها مع أحداث التجمهر والشغب إلى محاباة جماعات معينة وتستخدم من القوة ما يزيد عن المطلوب ضد جماعات أخرى. ومن المحال تحديد النموذج الأفضل لأن ذلك يعتمد على عوامل كثيرة. وسوف نناقش في الفصل الخامس الخطوات العملية لإدارة النظام العام بمزيد من التفصيل.

3-2-3 وظائف إضافية

يُطلب من الشرطة أداء ثلاث وظائف أساسية (الحفاظ على الأمن العام، ومنع الجريمة واكتشافها، وتقديم المساعدة)، ولكن يمكن إضافة وظائف أخرى، منها:

- واجبات مكافحة الحرائق؛
- واجبات السجون؛
- واجبات المواصلات (السكك الحديدية، النقل النهري وما إليها)؛
- مراقبة مواقف المركبات؛
- إدارة الهجرة والجوازات؛
- وظائف إدارية (مثل إصدار جوازات السفر والتصاريح)؛
- وظائف إقامة الدعاوى (إلى حد معين عادةً)؛
- وظائف أمن الدولة والاستخبارات؛
- حماية كبار الشخصيات.

وما دامت هذه المهام غير متعارضة مع بعضها البعض، وتستند إلى القانون، ولا تمثل تجاوزاً لسلطة الشرطة (كما يحدث عند إضافة مهام عسكرية) فلا يوجد مبرر لمعارضة إضافة المزيد من الوظائف. والواقع أن بعض المهام الإضافية، مثل مكافحة الحرائق، وبعض الوظائف الإدارية، يمكن أن تساعد على تحسين علاقات الشرطة مع المجتمع المحلي. ومن الواضح أن المهام الإضافية ينبغي ألا تضر بالوظائف الأساسية للشرطة ويجب ألا يُسمح إلا للمسؤولين المكلفين بأداء مهام تحتاج إلى سلطات شرطية خاصة باستعمال هذه السلطات. والتدريب المناسب مطلوب أيضاً. كما ينبغي ألا تؤدي المهام الإضافية إلى سحب الموارد (المالية) من الوظائف الشرطية الأساسية. ويُلاحظ في بعض البلدان أن بعض الوظائف "البراقة" مثل حماية كبار الشخصيات وفرق مكافحة الإرهاب تتلقى نسباً ضخمة نسبياً من الميزانية العامة على حساب الوظائف الشرطية الأساسية مثل الحفاظ على الأمن العام والتحقيق الجنائي.

3-3 تنظيم الوظائف الشرطية

على الرغم من الاتفاق على الوظائف الشرطية الأساسية، فإن مستوى الاتفاق على أسلوب قيام الشرطة بهذه الوظائف أدنى من ذلك إلى حد بعيد، إذ يختلف تنظيم أداء الوظائف الشرطية تحقيقاً لأهدافها من بلد إلى آخر، وأسباب ذلك كثيرة، من أهمها تاريخ البلد وثقافته وموارده. فالبلدان التي كانت مستعمرة كثيراً ما تأخذ بهيكل الشرطة في البلد الذي كان يستعمرها، والبلدان ذوات التاريخ المتسم بالعنف وتعدد الانقلابات أحياناً

ما تفضل أجهزة شرطة ضيقة النطاق، وأما البلدان ذات النظم المركزية القوية فأقرب إلى الأخذ بنظم أجهزة الشرطة المركزية الخاصة للسيطرة المركزية الصارمة. وعلى أية حال، فإن العمل الشرطي الجيد يبدأ بتوافر الموارد الكافية، بما في ذلك العدد الكافي من الأفراد، للنهوض بالعمل. ومن المستحيل وضع وصفات قاطعة ملزمة حول أسلوب تنظيم أجهزة الشرطة أو الموارد المطلوبة (بغرض ضمان احترام حقوق الإنسان)، بل وليس من مسؤولية دعاة حقوق الإنسان أن يحاولوا ذلك. وما القصد من المعلومات المقدمة في هذا القسم إلا مساندة دعاة حقوق الإنسان في تكوين رأي مبني على المعرفة في وضع معين.

نظم العدالة الجنائية حول العالم

يقدم كتاب الحقائق عن نظم العدالة الجنائية في العالم، الذي وُضع بفضل منحة مالية من مكتب الإحصائيات القضائية التابع لوزارة العدل الأمريكية، أوصافاً سردية لنظم العدالة الجنائية في 45 بلداً من شتى أرجاء العالم. وقد اكتملت التوصيفات الأصلية الاثنتان والأربعون في عام 1993، وأما المداخل الخمسة الأخيرة، وهي البرازيل وفنزويلا وكوستاريكا وكولومبيا والمكسيك، فقد أعدت في عام 2002. وكتاب الحقائق متوافر على الإنترنت على الموقع التالي:

<http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/abstract/wfcj.htm>

1-3-3 المركزية والتكامل في الوظائف الشرطية

يوجد في بعض البلدان، ومن بينها مالطة وماليزيا وجمهورية روسيا، جهاز شرطة مركزي واحد، وهو مسؤول عن جميع الوظائف الشرطية، وعادةً ما يتبع وزارة الداخلية، ولكنه أحياناً ما يقدم تقاريره إلى وزارتي الداخلية والعدل. وفي أمثال هذه الأجهزة يخضع تنفيذ جميع الوظائف لسلطة هذا الجهاز الوحيد (وإن كان يتبع أقساماً منفصلة منه)، وكلها تخضع لسلطة مفوض شرطة مركزي واحد.

ومع ذلك، وعلى نحو ما نُوقشت وظائف الشرطة في القسم السابق، فليس من المحتوم أن يقوم الجهاز الواحد نفسه بتنفيذ جميع الوظائف. فالواقع أنه توجد في بلدان كثيرة أجهزة منفصلة يختص بعضها بالتحقيق الجنائي (كثيراً ما يُسمى شرطة التحقيق أو الشرطة القضائية)، والبعض الآخر بالحفاظ على النظام العام (وكثيراً ما يُسمى وحدات الدوريات)، إلى جانب الشرطة المتخصصة في التعامل مع المظاهرات وأشكال التجمهر (وكثيراً ما تُسمى وحدات الشغب أو وحدات مكافحة الشغب)، وشرطة المرور (التي تُسمى أقسام شرطة المرور). ويغلب أن يكون لكل جهاز من هذه الأجهزة المنفصلة مفوضها (رئيسها) المستقل، وعادةً ما يكون المفوضون مسؤولين بدورهم أمام الوزير أو من ينوب عنه. وتوجد في بعض البلدان الأخرى، مثل فرنسا وسبيل وتروكيا، أجهزة للدرك، ذات صلات بوزارة الدفاع.

وعادةً ما ينعكس الهيكل الاتحادي في بعض البلدان في منظماتها الشرطية. وكثيراً ما يكون لديها أجهزة شرطية منفصلة متنوعة (الأرجنتين والبرازيل)، بعضها مركزي (اتحادي) وبعضها لا مركزي (شرطة الولاية أو الإقليم) بحيث تغطي مناطق جغرافية مختلفة. ويجدر التنبيه إلى أن هذه الأجهزة الإقليمية أحياناً ما تعمل بأسلوب شديد المركزية وبعض البلدان الاتحادية الأخرى، ومن بينها بلجيكا والولايات المتحدة، تأخذ بمجموعة

مختلطة من أجهزة الشرطة المحلية (البلدية) وتتراوح أحجامها ما بين شرطي واحد في منطقة محلية صغيرة إلى نحو 40 ألف شرطي في مدينة نيويورك. ومما يزيد الصورة تعقيداً أن بعض البلدان لديها أيضاً "شرطة إدارية"، وكثيراً ما تتمتع بسلطات أقل من المعتاد وتعمل على مستوى البلديات، ولا تخضع للمساءلة عادةً إلا على مستوى البلدية (أي أمام العمدة أو مجلس المدينة، على سبيل المثال).

والواقع أن تنظيم الشرطة بصفة عامة يخضع لأحد هذين المبدئين المنفصلين. إما جغرافياً وإما وفق مناهج وظيفية (أو وفق مجموعة من هذه وتلك). ويمكن أن يكون أحد هذين مركزياً أو غير مركزي. ولكن معظم البلدان لديها شرطة ذات هياكل ورتب شبه عسكرية، ويغلب أن تكون مركزية وتسير عمليات صنع القرار فيها من القمة للقاعدة.

وفي النظم المركزية يكون ضباط الشرطة مسؤولين أمام قادتهم داخل سلم القيادة الداخلي، ويكون هؤلاء القادة مسؤولين أمام المستوى الأعلى (وهو الوزير في العادة) الذي يكون مسؤولاً بدوره أمام البرلمان. وأما في النظم غير المركزية فإن ضباط الشرطة عادةً ما يتمتعون بمزيد من الحرية في تطويع مواردهم (من حيث الوقت والمال) وفق الظروف المحلية. وروسيا هي المثال على ذلك (فليدنيا هيكل مركزي)، إذ تضع الحكومة المركزية الأهداف التي ينبغي على ضباط الشرطة تحقيقها في جميع قطاعات الشرطة (ويستوي في ذلك فروع شرطة التحقيق ومن يرتدون الأزياء الرسمية) في شتى أرجاء البلد، ثم تجرى تقييماً على فترات منتظمة لتتبين مدى تحقيق هذه الأهداف في الواقع. ويكون التقييم في العادة كمياً، إذ تتمثل الأهداف في أرقام ونسب مئوية.⁽⁸⁾ أما في النظم غير المركزية، مثل الولايات المتحدة، فإن مأمور الشرطة المحلية، وهو منتخب محلياً، يتمتع بسلطة تقديرية كبيرة في اختيار ما يتصدى له وما يتجاهله من القضايا.

وعادةً ما يؤدي تنظيم الوظائف الشرطية المختلفة إلى التخصص، وذلك في أجهزة الشرطة المنفصلة التي كثيراً ما تكون لديها مراكز تدريب يتميز بعضها عن بعض. ويعتقد البعض أن من شأن هذا أن يرتقي بالطابع المهني والجودة. ولكن التنافس قد ينشأ بين هذه الأجهزة المختلفة. ففي جنوب إفريقيا، على سبيل المثال، أنشئت في أواخر التسعينيات هيئة جديدة لإفناء القوانين (ويطلق عليها اسم "العقارب") وهي تابعة للنائب العام. وكان القصد منها إنشاء هيئة تحقيق ذات طابع مهني (شرطي) أرفع، دون تحمل عبء الفصل العنصري البائد، وابتغاء تشجيع المحققين على العمل بتعاون أوثق مع النيابة العامة في التحقيق الجنائي.⁽⁹⁾ وقد جُند في هذه الهيئة أفراد يتمتعون بقدر أرفع من التعليم والتدريب وكانوا يتقاضون رواتب أعلى من أفراد هيئة الشرطة بجنوب إفريقيا. وأدى نجاح الهيئة الجديدة وظروف عملها الأفضل إلى استياء أفراد هيئة الشرطة القديمة والسياسيين (وكان التحقيق في قضايا الفساد هو ما ركزت عليه هيئة العقارب بشدة).

ويُعد إنشاء أجنحة منفصلة من قوات الأمن للتصدي لقضايا معينة من قضايا القانون والنظام مثار قلق لسبب آخر، إذ إن هذه "الوحدات الشرطية الخاصة" تميل إلى التأكيد الشديد على تحقيق أهداف نوعية معينة وإلى أن تكون أقل خضوعاً للنظم من الشرطة "العادية". ولما كانت في كثير من الأحيان لا تُكلف بالوظائف الشرطية العادية، ويقل تفاعلها مع الجمهور، فقد اتضح في حالات كثيرة أنها مسؤولة عن عدد من انتهاكات حقوق الإنسان.

ويُضاف إلى ذلك أن وجود مزيد من الهيئات ذوات الوظائف المتداخلة قد يؤدي إلى تعقيد المساءلة لأنه قد يزيد من صعوبة تحديد الهيئة المسؤولة عن تنفيذ هذه المهمة

Demos Center for Information (8) and Research on Public Interest Issues, 2005, *Reforming law enforcement: overcoming arbitrary work practices.*

(9) انظر بواعث قلق منظمة العفو الدولية بشأن جهاز التقاضي في جنوب إفريقيا في التقرير المعنون: "جنوب إفريقيا: نظام القضاء الجنائي ومباشرة قضايا حقوق الإنسان: دور جهاز الادعاء" (1998).

أو تلك. بل إنه من الصعب في بلدان كثيرة معرفة الجهة التي يتعين إبلاغها بجريمة من نوع معين، أو معرفة الهيئة المسؤولة عن جوانب معينة من الحفاظ على النظام العام وعن جوانب معينة من منع وقوع الجرائم. والمثال على ذلك هو السودان حيث تعمل هيئتان إلى جانب قوات الشرطة السودانية: الأولى هي "الأمن الإيجابي" (وهي هيئة أمنية تتمتع بسلطة القبض على الأشخاص واحتجازهم والتحقيق معهم)، والثانية هي "الشرطة الشعبية" (وهي هيئة تتصدى لمخالفات معينة تتعلق بنظام الملابس وشرب الخمر). فهاتان الهيئتان مكرستان للقضايا الأيديولوجية. ومع ذلك، فإن الشرطة السودانية مكلّفة أيضاً "بالحفاظ على الأخلاق والآداب والنظام العام، والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وضمان المساءلة"⁽¹⁰⁾. ومن جهة أخرى، فإن وجود هيئات متعددة قد يساعد أيضاً على المساءلة ما بينها، ومن ثم يؤدي إلى رفع مستوى المساءلة الشاملة.

وقد يؤدي وجود هيئات شُرطية منفصلة إلى تقليل اتصال بعضها بالمجتمع المحلي ما دامت بعض الوظائف الشُرطية تنطوي على اتصالات أقل بالمجتمعات المحلية، مثل وظائف التصدي لحالات اختلال النظام. ولكن الصلات بالمجتمع المحلي ذات أهمية جوهرية لجميع جوانب العمل الشُرطي الناجح، لأن الجمهور من المصادر الكبرى للمعلومات بشأن الجريمة وكذلك بشأن القضايا العامة لاختلال النظام. ولهذا السبب يقول البعض إن الوظائف الشُرطية لا تنقسم، وإن تقسيمها بين أجهزة منفصلة لا بد أن يضر بجودة العمل الشُرطي وفعاليتها. ويتسم وجود هيئات شُرطية منفصلة بعيد يتجلى فيه أحد المعالم المميزة للثقافة الشُرطية، ألا وهو أن الهيئات الشُرطية من المعهود عنها العزوف عن تقديم معلوماتها لأحد، وهكذا فإن كل هيئة عادةً ما تقوم بجمع معلوماتها بنفسها. وقد يؤدي ذلك إلى فائض في تسجيل البيانات (وهو ما يضر بقضايا الخصوصية) وإلى الازدواجية (التي تضر بالفعالية).

المركزية أم اللامركزية؟

تقترن مركزية قيادة الشرطة في العادة بمركزية الإشراف. ففي النظام المركزي عادةً ما يكون الشرطي مسؤولاً أمام رئيسه المباشر، ويتسلسل هذا صعوداً إلى المستوى الأعلى (كبير المفوضين) الذي يكون مسؤولاً أمام الوزير أو المحافظ. وأما في النظام اللامركزي فإن أفراد الشرطة المحليين عادةً ما يكونون مسؤولين أمام العمدة (أو غيره من المسؤولين المنتخبين أو المعيّنين الذين يحاسبهم من هو أعلى منهم درجة وصولاً آخر الأمر إلى الوزير). وبعبارة أخرى، فإن أفراد الشرطة في النظام المركزي يخضعون للمساءلة داخلياً، بينما تخضع القيادة لمساءلة خارجية، أما في النظام اللامركزي فإن إدارة الشرطة المحلية تخضع لمساءلة خارجية أيضاً.

ولابد من التمييز بين اللامركزية وتفويض السلطة. فعند تفويض السلطة، تظل المسؤولية في يد أرفع المسؤولين درجة، بينما تعني اللامركزية عدم تركيز السلطة والمسؤولية. وهكذا فإن مأمور الشرطة قد يفوض غيره في البيت في أسلوب إنفاق الموارد على أفراد، كوسيلة من وسائل التجاوب مع المجتمعات المحلية، ولكن المأمور يظل يتحمل مسؤولية ذلك.

وتنص "المدونة الأوروبية للأخلاق للشرطة" صراحةً على تفضيل لامركزية الشرطة، ما دام ذلك يساعد على التقريب ما بين الشرطة والمجتمع المحلي. ولكن لا بد من الإشارة إلى أنه لا يلزم دائماً تحويل النظام كله إلى اللامركزية. فلا بأس بمواصلة العمل

بمركزية الوظائف الإدارية مع الأخذ باللامركزية في توزيع السلطة والإشراف المدني. فالنظام المركزي له مزاياه الخاصة، ومن أهمها زيادة كفاءة صنع القرار، وكذلك تنفيذ السياسات والمناهج الجديدة. وبالإضافة إلى ذلك، تعتمد فعالية المركزية أيضاً على تاريخ البلد وثقافته في هذا الصدد، ففي بعض الثقافات اختصت السلطات المركزية منذ عهد بعيد بإصدار الأوامر والتعليمات، بينما جرت العادة في ثقافات أخرى على نقل السلطة إلى أدنى مستوى ممكن.

وقد يساعد تطبيق اللامركزية وفق المبادئ الجغرافية على إنشاء أجهزة شرطية أشد اقتراباً من المجتمعات المحلية التي تخدمها، وإن كان ذلك يؤدي في بعض الحالات إلى انخفاض فعالية التكاليف. ويتعين تحقيق توازن أفضل ما بين اللامركزية وتكامل الوظائف داخل كل هيئة على حدة. ومن المهم لتقييم أوضاع حقوق الإنسان إجراء بحوث شاملة لجميع الهيئات العاملة في البلد وكذلك دراسة القوانين والنظم (الملزمة وغير الملزمة إذا كانت متاحة) التي تعمل هذه الهيئات وفقاً لها. كما يجب أن يتضمن مثل هذا التقييم النظر في تأثير المركزية أو اللامركزية وقضية التكامل أو التخصص فيما يتعلق بقضايا المسألة والموارد والفعالية.

2-3-3 الموارد البشرية

يمثل البشر العامل الحاسم الذي يضمن نجاح أي منظمة أو فشلها. وأفراد الشرطة هم المورد الأول المتاح لتحقيق أهداف الشرطة، وهم كذلك أشد العوامل ظهوراً للعين لأن أفراد الشرطة عادةً ما يرتدون الزي الرسمي أثناء عملهم.⁽¹¹⁾ ومن المفيد في إجراء تقييم للشرطة من زاوية أوضاع حقوق الإنسان أن يُعرف، ولو إلى حد ما، عدد أفراد الشرطة المستخدمين في بلد من البلدان، ومدى تواصلهم مع من يخدمونهم من الناس. ومن العناصر الأساسية لمناقشة قضايا أفراد الشرطة معرفة عمليات التجنيد والاختيار، والتدريب الأساسي واللاحق أثناء العمل وإجراءات التعيين والنقل والترقية. وسوف تُناقش هذه العناصر بشكل منفصل في الفصل التاسع.

2-3-3 (أ) الأعداد

من المؤكد أن قيام الشرطة بوظائفها الأساسية يقتضي توافر العدد الكافي من الأفراد. ولكن من الصعب إملأ أعداد معينة. فالنسب ما بين أعداد أفراد الشرطة وأعداد السكان تتفاوتت تفاوتاً شديداً ما بين البلدان، ففي جمهورية التشيك يوجد شرطي واحد لكل 178 شخصاً، وفي إنجلترا وويلز شرطي لكل 280 شخصاً، وفي بنغلاديش شرطي لكل 1200 شخص.⁽¹²⁾ والنسبة الشائعة بين أعداد الشرطة والسكان في بلدان الاتحاد الأوروبي تقارب عادة 1 إلى 300 - 400.

ومع ذلك فينبغي الحذر في "قراءة" هذه الأرقام، فكثيراً ما يصعب تحديد عدد أفراد الشرطة في بلد من البلدان على وجه الدقة. إذ تقوم مثلاً هيئات الشرطة في بعض البلدان باستخدام أفراد مدنيين غير تنفيذيين، ونجد في بلدان أخرى أن جميع من تستخدمهم الشرطة، بما في ذلك من يؤديون وظائف إدارية، ويتولون التدريب، ومن يعملون في أقسام الموارد البشرية، ينتمون إلى الشرطة (ويُسمون الأفراد "التنفيذيين"). ومن ثم، فإن التفسير الصحيح لأية أعداد لأفراد الشرطة يستلزم تحديداً دقيقاً لمن تشملهم هذه الأعداد، والوظائف التي يقومون بها. ومن المهم عند تحديد نسبة الذكور إلى الإناث أن يُوضع في الاعتبار

(11) تنص المادة 14 من "المدونة الأوروبية للأخلاق الشرطية" على ما يلي: "تراعى سهولة التعرف على الشرطة وأفرادها الذي يلبسون الزي الرسمي".

(12) CHRI, 2005, *Police (12) accountability: Too important to neglect, too urgent to delay.*

أن نسبة الإناث عادةً ما تكون أعلى في الوظائف ذات الأنماط المدنية منها في صفوف الأجهزة التنفيذية، وبالتالي فإن دلالتها محدودة فيما يتعلق بمدى تمثيل الشرطة فعلاً للناس الذين تخدمهم.

ومن العوامل الأخرى المهمة في تفسير دلالة أعداد أفراد الشرطة عدد الأجهزة المختلفة المكلفة بإنفاذ القوانين في بلد من البلدان، وما إذا كانت هذه قد شملت الأعداد المتوافرة. فعلى سبيل المثال، إذا كانت توجد في بلد ما ثلاثة أجهزة أخرى تتمتع بسلطات شرطية وبتنظيم منفصل عن تنظيم الشرطة، ولنقل جهاز الجوازات والجمارك، ووحدات التزوير، فلا بد من إدراج هذه الأجهزة في الحسبان ابتغاء الخروج بتقييم واقعي. بل إن بعض الذين يتمتعون بسلطات الشرطة كثيراً ما يكونون "مختفين" داخل منظمات أخرى، الأمر الذي يعقد ما تتطلبه المساءلة.

أعداد غامضة

على سبيل المثال: يبلغ عدد سكان هولندا نحو 16 مليون نسمة. ومعظم المصادر تشير إلى أن عدد العاملين بالشرطة يبلغ نحو 50 ألف شخص، أي بنسبة 1 إلى 320، ويبلغ العدد الكلي للذين يقومون بوظائف التحقيق الجنائي نحو 10 آلاف شخص. كما إن عدداً يبلغ نحو 15 ألف شخص، من بين إجمالي العاملين البالغ 50 ألف شخص، هم من الأفراد المدنيين غير الشرطيين. وتبلغ نسبة الإناث في قوة الشرطة كلها نحو 28 بالمئة، ولكن نحو 18 بالمئة من العاملين التنفيذيين من الإناث، بينما تشكل الإناث نسبة 50 بالمئة من العاملين المدنيين.⁽¹³⁾

إلا إن هناك أشخاصاً آخرين، يبلغ عددهم الكلي نحو 24 ألف شخص، يعملون في أجهزة غير شرطية أخرى ولكنها تؤدي وظائف شرطية (من بينها الوحدات الخاصة مثل التحقيقات الضريبية، والجمارك، والتحقيقات الخاصة بالرعاية الاجتماعية، وما إلى ذلك، إلى جانب أفراد دوريات غير شرطية). ومن شأن هذا أن يجعل النسبة 1 إلى 216! ويتمتع هؤلاء العاملون بسلطة الاعتقال، وإن كان ذلك محدوداً في العادة بالمجال الذي تخصصوا فيه (مثل المخالفات الضريبية). ويحمل بعضهم المعدات اللازمة لاستخدام القوة، ومن بينهم من يحمل الأسلحة النارية. ومن المهم من وجهة نظر حقوق الإنسان أن نعرف عدد الذين يتمتعون بسلطات شرطية خاصة، وأهمها سلطة استخدام القوة.

وتتمثل قضية أخرى في توزيع هذه الأعداد على امتداد البلد كله. ويقول تقرير لمنظمة العفو الدولية عن البرازيل⁽¹⁴⁾ إن مدينة تتمتع بالثراء النسبي مثل باورو يعمل فيها 200 من ضباط الشرطة، ولا يزيد عدد سكانها عن 100 ألف نسمة (أي بنسبة 1 إلى 500)، وإن مدينة يارديم أنغيلا، التي تضم عدداً من أحياء الصفيح، لا يعمل بها سوى 37 شرطياً، يخدمون السكان البالغ عددهم 300 ألف نسمة (أي بنسبة 1 إلى 8000 تقريباً). وتتصل بهذا قضية الأماكن التي توجد فيها مراكز الشرطة. ففي البرازيل أيضاً، كما هو الحال في بلدان أخرى كثيرة، توجد مراكز الشرطة عادةً في أماكن بعيدة عن المجتمعات المحلية التي يفترض أن الشرطة تخدمها، وهو ما يزيد من تقليص إمكان إنشاء علاقات مع المجتمع المحلي، ويدعم الصورة السلبية في أعين الشرطة والجمهور عن بعضهما البعض.

Ministerie van Binnenlandse (13)
Zaken en Koninkrijksrelaties,
2006, *Kerngegevens Nederlandse
Politie* 2005.

(14) منظمة العفو الدولية، 2005،
"البرازيل: إنهم يطلقون النار بلا
تمييز" - حفظ الأمن في الأحياء
المهمشة اجتماعياً في البرازيل."

والخلاصة أن أعداد أفراد الشرطة، إذا توافرت هذه الأرقام أصلاً، لا تميز عادةً بين الشرطة والأفراد "غير التنفيذيين"، ولا تكشف عن وجود أجهزة أخرى (مثل الأجهزة الأمنية) المُكَلِّفة بوظائف مماثلة للعمل الشرطي، بل ولا تكشف عن أماكن مراكز الشرطة. وهكذا فمن المهم توخي الحرص عند تفسير دلالة الأرقام.

ومن الأسئلة التي تهم دعاة حقوق الإنسان ما يلي:

- كم عدد العاملين الذين يقومون بوظائف شرطية وما نوع هذه الوظائف؟
 - كم عدد الأشخاص الذين يتمتعون بسلطات شرطية؟
 - كم عدد المسلحين منهم؟
 - كيف يستخدم أفراد الشرطة هؤلاء سلطاتهم؟؛ لأنه إذا كانت الشرطة تعمد إلى القمع، فإن زيادة الأعداد تعني الإضافة إلى جهاز القمع، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة انتهاك حقوق الإنسان.
- وقد يكون من الصعب الحصول على هذه البيانات في بلدان كثيرة، ولكنها يمكن الحصول عليها بسهولة من الإنترنت بالنسبة لبلدان أخرى.

2-3-3 (ب) مدى تمثيل أفراد الشرطة للمجتمع

مثلاً سبقت الإشارة آنفاً، فإن قرار الأمم المتحدة الذي اعتمدت بموجبه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، ينص على ضرورة تمثيل أفراد الشرطة للمجتمع الذي يخدمونه.⁽¹⁵⁾ والحد الأدنى هو أن تكون الشرطة ممثلة للأعراق والأديان والجنسين. وهذا الشرط غير متحقق في أي مكان في العالم. فأغلب أفراد الشرطة في شتى أرجاء العالم من الذكور، والأغلب أن ينتمي تكوينهم العرقي إما إلى الأغلبية العرقية في المجتمع وإما إلى الأقلية العرقية الحاكمة. وتشير "مبادرة حقوق الإنسان لدول الكومنولث" إلى مبادرات شتى يجري تنفيذها لتحسين التمثيل المشار إليه في بلدان بالغة الاختلاف مثل نيوزيلندا وسيراليون. ففي سيراليون، تمثل الإناث 15 بالمائة من أفراد الشرطة. ويوجد أعلى معدل في جنوب إفريقيا، حيث تبلغ نسبة الإناث في شرطة جنوب إفريقيا 29 بالمائة من المجموع. وفي الطرف الآخر يشار إلى أن عدد الإناث في الشرطة في الهند لا يتجاوز نسبة 2 بالمائة فقط.⁽¹⁶⁾

ولا شك أن قصور الشرطة عن تحقيق التمثيل الصحيح للمجتمع يؤثر في جودة العمل الشرطي، لأن عدم التنوع العرقي والديني والإقليمي يؤثر في أسلوب القيام بالعمل الشرطي المعتاد، وفي الذين تُقدّم لهم الخدمات، وفي أسلوب التصدي للصراع، ويؤثر بصفة خاصة في قدرة الانتفاع بالعدالة من جانب الفقراء والأقليات، والنساء والجماعات المستضعفة.⁽¹⁷⁾ فكثيراً ما تلقى بعض الجرائم التجاهل أو تُولى أولوية محدودة، ولا سيما الجرائم التي تستهدف الإناث بصورة أكبر من الذكور، مثل الإيذاء الجنسي، والعنف الأسري، والاتجار بالنساء. ولا تلقى هذه الجرائم كلها ما تستحقه من العمل الشرطي، وذلك لسببين، الأول أن الضحايا قد يشعرون بالعار أو يتعرضون للضغط عليهن حتى يمتنعن عن توجيه التهم، والثاني هو رد الفعل غير المتعاطف مع الضحايا حين يُبلغن عن وقوع أمثال هذه الجرائم. وقد وثقت منظمة العفو الدولية أعداداً لا تُحصى من حالات النساء اللاتي تعرضن للتجاهل أو للإيذاء في مراكز الشرطة في بلدان بالغة التنوع مثل كينيا وأفغانستان. وفي غواتيمالا، وثقت منظمة العفو الدولية إيذاء الشرطة للعامل الريفيين في قضايا الطرد من الأراضي. وتميل الشرطة في البرازيل إلى استخدام القوة المفرطة ضد الذين يعيشون في أحياء الصفيح. وجميع هؤلاء محرومون من العمل الشرطي الجيد ما دامت متابعهم تلقى التجاهل، وعندما يتعاملون مع الشرطة يلقون اللامبالاة أو ما هو أسوأ في كثير من الأحيان.⁽¹⁸⁾

(15) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 34/169 الذي اعتمدت بموجبه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، في 17 ديسمبر/كانون الأول 1979.

(16) CHRI, 2005, *Police accountability: Too important to neglect, too urgent to delay.*

(17) المرجع السابق، ص 7-8.

(18) انظر التقارير التالية: "كينيا: تحرك طبي: دور الأدلة الطبية في نظر قضايا الاعتداءات الجنسية" (2002)؛ و"أفغانستان: لا أحد يستمع إلينا، ولا أحد يعاملنا كبشر - حرمان النساء من العدالة" (2003)؛ "غواتيمالا: السبيل لحل منازعات الأراضي هو وقف عمليات الإجلاء، وتبني سياسات زراعية أصيلة"، "البرازيل: إنهم يطلقون النار بلا تمييز" (2005).

ولا يقتصر الأثر الذي يخلفه عدم تمثيل الشرطة للمجتمع على العمل الشرطي " خارج " جهاز الشرطة، ففي داخل الجهاز، كثيراً ما يؤدي التشكيل المنحاز للأفراد أيضاً إلى حدوث المضايقات وتوجيه الإهانات اللفظية إلى أفراد الشرطة المنتمين إلى الأقليات وغيرها من الجماعات المستضعفة داخل هيئة الشرطة. وكثيراً ما تشير الحالات الموثقة إلى أن الثقافة السائدة تكاد تستعصي على التغيير، وعلى أن المواقف المتشددة تميل إلى الهيمنة.

وتقول المواد التدريبية التي أعدها مكتب " المفوض السامي لحقوق الإنسان " التابع للأمم المتحدة، بشأن حقوق الإنسان في مجال الشرطة، إن العمل الشرطي الذي يقوم على التمثيل الصحيح للمجتمع يعني أن على الشرطة أن تضمن أن أفرادها يمثلون المجتمع الذي يخدمونه تمثيلاً كافياً، ولا بد من تمثيل جماعات الأقلية بصورة كافية داخل هيئات الشرطة من خلال سياسات تجنيد مُنصفة لا تنطوي على التمييز، ومن خلال سياسات وُضعت لتمكين أفراد هذه الجماعات من تنمية مستقبلهم العملي داخل تلك الهيئات. فعلى الشرطة أن تراعى التكوين النوعي لأفرادها، إلى جانب تشكيلهم العددي، وهو ما يعني أن تكون الشرطة راغبة وقادرة على القيام بالعمل الشرطي الديمقراطي في ظل نظام سياسي ديموقراطي.⁽¹⁹⁾

ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنه من التبسيط المُخل أن يتوقع المرء أن زيادة عدد الإناث وأفراد الأقليات سوف تؤدي تلقائياً إلى انخفاض انتهاكات حقوق الإنسان. بل لقد بينت البحوث أن المجندين الجدد في بعض الحالات، ومهما تكن خلفياتهم، سرعان ما يستوعبون قواعد السلوك السائدة ويطبقونها عملياً، وإن كان ذلك أحياناً على حساب احترام الآخرين.⁽²⁰⁾ وعادة ما تكون الثقافة الشرطية عاملاً قوياً لا يمكن تجاهله. والواقع أن زيادة الوعي بالتنوع قد تمثل أسلوباً أشد فعالية في تحقيق احترام الشرطة لحقوق الإنسان من الدعوة إلى التمثيل العددي. وسوف نعود إلى قضايا ثقافة الشرطة في الفصل التاسع، كما نناقش مدى التمثيل في الفصلين الثامن والتاسع.

3-3-3 الموارد المالية

يجب أن تكون الموارد كافية لتمكين قوات الشرطة من أداء واجباتها بصورة مهنية.⁽²¹⁾ ويجب أن يتوافر للشرطة المستوى المناسب من المسكن والمعدات ووسائل المواصلات والأزياء الرسمية حتى تؤدي وظائفها على النحو الصحيح، كما ينبغي توفير الموارد الكافية لتدريب المجندين الجدد نظرياً وعملياً. كما إن من حق العاملين بالشرطة تلقى رواتب منصفة وينبغي أن تتفق ظروف عملهم العامة مع المعايير الدولية.

وتنص المادة 7 من " العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية " على حق الجميع في التمتع بظروف عمل منصفة ومواتية، بما في ذلك " الأجر المنصف " و " العيش الكريم لهم ولأسرهم " كحد أدنى. وتتضمن المبادئ التوجيهية لتنفيذ " مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك "، النص على تقديم " الأجر اللائق لجميع الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون وظروف العمل المناسبة لهم ". وقد علقت منظمة العفو الدولية في عدد محدود من الحالات على رواتب أفراد الشرطة، وأوصت بالتصدي لمشكلة الرواتب غير الكافية. وكثيراً ما يُقال ذلك استناداً إلى الأدلة القائمة على انتشار الفساد في الشرطة، وبأنه يُعتبر وسيلة لتدارك النقص في رواتبها الهزيلة. وتقول منظمة العفو الدولية في تقرير عن تيمور الشرقية إن " ثقافة أي جهاز للشرطة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالظروف التي يعمل فيها أفراد الشرطة وبالاهتمام الموجه إلى حقوقهم، وهو الذي يؤثر بدوره في أسلوب نظرة المجتمع المحلي إليهم ".⁽²²⁾ ويوصي التقرير " بضرورة تحديد رواتب أفراد الشرطة بالمستوى الكفيل بحمايتهم من الضغوط

OHCHR, 1997, *Human Rights (19) and Law Enforcement: A Manual on Human Rights Training for the Police*, para 217-218.

(20) انظر على سبيل المثال:

Sandfort, T. and I. Van wesenbeeck, 2000,

Omgangsvormen, Werkbeleving en diversiteit bij de Nederlandse politie.

CHRI, 2005, *Police (21) accountability: Too important to neglect, too urgent to delay.*

(22) منظمة العفو الدولية 2003، جمهورية تيمور الشرقية الديمقراطية: جهاز شرطة جديد - بداية جديدة، ص 22.

الاقتصادية، وتوفير مستوى معيشة معقول، وبحيث تنعكس فيه طبيعة العمل المهم، والخطر أحياناً، الذي تقوم به الشرطة. وينبغي مراجعة مستويات الأجور بانتظام".⁽²³⁾

ولابد من تساوى الأجور عند تساوى العمل، أي لابد من نبدأ أي تفاوت يستند إلى الانتماء العرقي أو غيره من العوامل، كما يجب دفع الرواتب في مواعيدها (أو على الأقل بانتظام). ويجب انتفاء حاجة أفراد الشرطة إلى استكمال أعمالهم بوسائل أخرى لزيادة الدخل، سواء كان ذلك من خلال الفساد أو الجريمة أو القيام بأعمال إضافية، وأحياناً ما يكون ذلك في شركات الأمن الخاصة، الأمر الذي قد يؤدي إلى التوتر بين الجانبين (عندما تبدأ الشرطة، مثلاً، في استخدام موارد الشرطة، من قبيل الأزياء الرسمية والأسلحة، في أداء وظائف خاصة). وقد تؤدي الدعوة إلى إجراء تحسينات في هذا المجال قطعاً إلى إقامة حوار حول حقوق الإنسان.

ومع ذلك، يجب التأكيد بوضوح على أن انخفاض مستوى الرواتب والعمل في ظروف سيئة لا يمكنهما مطلقاً تبرير انتهاكات حقوق الإنسان، وهو ما يميل أفراد الشرطة أحياناً إلى القول به. فالشرطة في بلدان كثيرة تواجه قلة الموارد وكثيراً ما تستخدم هذه الحقيقة في تبرير قصور نجاحها في توفير الأمن وباعتبارها ذريعة لارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان. ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن أحد التعليقات العامة التي أصدرتها "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان" ينص على أن الذين حرّموا من حريتهم يجب أن يُعاملوا معاملة إنسانية وأن تُحترم كرامتهم، فذلك حق "لا يمكن أن يتوقف... على الموارد المادية المتوفرة في الدولة الطرف".⁽²⁴⁾ وهكذا، فعلى الرغم من الإقرار بالظروف العسيرة التي لا مناص أن يعمل كثير من أفراد الشرطة في ظلها، فلا بد أن يكون واضحاً أن نقص الموارد لا يمكنه قط تبرير انتهاكات حقوق الإنسان على أيدي مسؤولي الدولة.

وكثيراً ما تُنفق الموارد على استخدام القوة لا على وسائل تلافية استخدامها، مثل الاتصالات والتدريب على المهارات الاجتماعية الرامية إلى تهدئة حالات الصراع. والواقع أن زيادة الموارد المالية لا تضمن مراعاة حقوق الإنسان في العمل الشرطي، كما يتجلى في الحالات التي قامت فيها الحكومات بتحديث هيئاتها الشرطية بزيادة قدرتها على الحركة وإجراء الاتصالات وتزويدها بأسلحة ومعدات حديثة متقدمة. وقد لا يؤدي ذلك في بعض الحالات إلا إلى تيسير مهمة القمع على هيئات الشرطة. ومن القضايا المهمة قضية الأولويات التي توليها الحكومات لتمويل شتى جوانب العمل الشرطي، بل وأيضاً أسلوب تخصيص الموارد للعمل الشرطي في إطار ميزانياتها العامة. وفي المناخ الراهن، قد تُولي بلدان كثيرة الأولوية لأمن الدولة وللموارد اللازمة للقوات الخاصة المناهضة للإرهاب، مفضلة ذلك على العمل الشرطي العادي على المستوى المحلي. وعلى الحكومات تقديم الموارد الكافية للعمل الشرطي، باعتباره وسيلة تكفل أمن مواطنيها. ومن الجوانب المهمة لقضية الموارد إتاحة البحوث في ممارسات الشرطة وما ينتج عنها من تمويل الإصلاحات اللازمة، ومن بينها التدريب. وقد ظلت هيئات الشرطة في بلدان كثيرة دون إصلاح عقوداً طويلة، ويبدو أن الحكومات لا تقدم التمويل اللازم لإجراء البحوث والتحليل والإصلاح. وإذا كانت هيئات غير حكومية كثيرة تقوم فعلاً بإجراء البحوث في العمل الشرطي، فإن دعواتها إلى الإصلاح قد لا تلقى أذاناً صاغية إذا لم تكن الموارد المالية متاحةً لا لتمويل البحوث الرسمية فقط بل لتمويل الإصلاحات نفسها.

(23) المرجع السابق، ص 23.

(24) "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 21.

ومن المسائل التي ينبغي الانتباه إليها في هذا الصدد مسألة الفساد في تمويل العمل الشرطي بعد إقرار الميزانيات، ومسألة الإشراف على إدارة الموارد المالية

للشرطة، ومسألة آليات المساءلة القائمة لتحقيق هذا الغرض. ففي حالات كثيرة، تُحوّل الأموال المخصصة لجوانب معينة من العمل الشرطي إلى جوانب أخرى.

الفساد

لاشك أن العمل الشرطي لن يعدم يوماً ما من يهتمهم التأثير في مساره، وما أيسر أن تُدفع الرشا لضمان العدول عن إجراء تحقيق معين، أو لضياح أحد الأدلة، أو لتخويف الشهود وما إلى ذلك، كما إن طلب الرشا أمرٌ يسير أيضاً. والواقع أن العمل الشرطي يتعرض بصورة خاصة لخطر الفساد وقد يصعب على أفراد الشرطة مقاومة الإغراءات، ولاسيما عندما "نعم ممارسة ذلك" وتكون الرواتب منخفضة. وكثيراً ما يقول تعريف الفساد إنه الانحراف بسطة منصب رسمي أو سوء استعمالها لتحقيق كسب شخصي. ويُفهم من "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك"، أن الفساد يتضمن القيام بفعل أو الامتناع عن أدائه إما في غضون قيام المرء بواجباته، أو لصلة هذا الفعل بها، استجابةً للهدايا أو الوعود أو الحوافز التي قد تُطلب أو تُقبل، أو أنه القبول الآثم لهذه بعد أداء الفعل أو الامتناع عن أدائه (المادة 7). ويمكن أن يؤدي الفساد إلى عدم أداء الشرطة بما ينبغي أن تقوم به، أو إلى القيام به بصورة غير سليمة، أو إلى القيام بما لا ينبغي أن تقوم به، أو طلب خدمات (كالنقود أو الجنس) مقابل ما يُفترض أنها تقوم به على أية حال، أو الامتناع عن عمل يُفترض أنها تمتنع عن أدائه على أية حال. والمثال متوافر في تقرير منظمة العفو الدولية عن البرازيل حيث يُرغم المحتجزون على دفع النقود تخاشياً للتعذيب.⁽²⁵⁾

وتسهم القضايا المتصلة بضعف المرتبات وغيرها من المزاي، على ما يبدو، في الفساد بين أفراد الشرطة، ولكنها ليست السبب الأول عادةً. فالفساد في أجهزة الشرطة يتصل بوضوح بقضية المساءلة أساساً، وبالأسلوب الذي تتمكن به الشرطة عموماً من ممارسة سلطاتها دون أن تخضع للفحص. ويرتبط الفساد بالتواطؤ (مع منتهكي حقوق الإنسان خارج جهاز الشرطة) وبارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان التي تتصدى لها منظمة العفو الدولية بصورة تقليدية. وكثيراً ما يرتبط فساد الشرطة بالفساد السياسي والتدخل السياسي.

ويمثل الفساد مشكلة كبرى داخل أجهزة الشرطة في شتى أرجاء العالم، فتأثيره يضر ضرراً بالغاً بالعمل الشرطي، إذ لا يقتصر على فقدان فعالية العمل الشرطي بل يسهم في تحول الشرطة إلى العمل ضد المجتمعات المحلية التي يُفترض أن الشرطة تخدمها. وهو يؤدي إلى تآكل العمل الشرطي في كل جانب من جوانبه لأنه يفرض على التعسف في الأداء ويتجاهل مبدأ المساواة أمام القانون. ويمكن أن يؤدي في أسوأ أشكاله إلى أن تصبح الشرطة دولة داخل الدولة: أي بمثابة عصابة إجرامية لها قواعدها وإجراءاتها الخاصة التي تخدم مصالحها الخاصة. ويؤدي الفساد إلى تقويض قدرة الشرطة على احترام حقوق الإنسان بالاجتهاد الواجب بسبب تغلب مصالح أخرى (كثيراً ما تكون شخصية) على المصلحة العامة.

وتنص المادة 7 من "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" على أن "يتمتع الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين عن ارتكاب أي فعل من أفعال إفساد الذمة، وعليهم أيضاً مواجهة هذه الأفعال ومكافحتها بكل صرامة". أما "اتفاقية مكافحة الفساد"، التي اعتمدها الأمم المتحدة في عام 2003، فتتوسع فيما ذكرته وتناق الأمم المتحدة السابقة عن الفساد وتضيف مواد تتضمن فيما تتضمن منع وقوع الفساد وتجريمه.

(25) منظمة العفو الدولية، 2005، "البرازيل: إنهم يطلقون النار بلا تمييز".

وإذا لم يتوافر وضع معيار عام لموارد الشرطة وموادها اللازمة لضمان مراعاة حقوق الإنسان في العمل الشرطي، فينبغي حينئذٍ ذلك إدراج تحليل لدور الموارد (المحدودة) وعلاقتها بقدرة الشرطة على العمل في أي تحليل لأسلوب أداء الشرطة لمهامها. وعلى غرار صعوبة تحديد أعداد أفراد الشرطة، يصعب العثور على البيانات المؤكدة بشأن تمويل الشرطة. وكتاب الحقائق (المُشار إليه آنفاً) يتضمن هذه المعلومات بالنسبة لبعض البلدان.

4-3 فلسفات العمل الشرطي

تختلف الآراء بشأن أكثر مناهج العمل الشرطي فعالية وأبها يؤدي إلى علاقات مجتمعية أفضل وإلى تقليل الجرائم، وما إلى ذلك. وكما هو الحال في كثير من الأحيان عندما يتعلق الأمر بقضايا العمل الشرطي، فإنه من الصعب تحديد العلاقة بين السبب والنتيجة. فمعدلات الجريمة، والسلامة العامة، ورضا الجمهور، ومستوى العنف في المجتمع ظواهر لا تتأثر بما تفعله الشرطة إلا بدرجة محدودة. وفلسفة العمل الشرطي المطبقة (أي كيف تحقق الشرطة أهدافها) شديدة الارتباط "بفلسفة الحكومة" أي كيف تكشف الدولة عن نفسها لشعبها. كما يقوم أسلوب أداء الشرطة لمهامها على عوامل أخرى مثل الخلفية التاريخية والثقافية والاقتصادية للبلد وكذلك على توقعات الجمهور. ويمثل العمل الشرطي في خطوات جارية وتتطور باستمرار، واختلاف الحالة يقتضي اختلاف أنماط العمل الشرطي، والتغيرات المجتمعية تتطلب من الشرطة اتخاذ مداخل مختلفة. وينبغي على أفراد الشرطة، إذا أرادوا أن يتمشى عملهم الشرطي مع السياق الذي يعملون فيه، أن يكونوا على وعى بالتطورات الجارية في المجتمع وكيف تتغير التوقعات على سبيل المثال.

وقد تنشأ تدريجياً إلى حد ما فلسفة جديدة للعمل الشرطي من مناهج العمل الجديدة المعمول بها، وقد تمثل أيضاً اختياراً صريحاً من جانب السلطات أو إدارة الشرطة ابتغاء تدعيم رضا الجمهور أو بالأحرى لزيادة سيطرة الدولة. وليس من اليسير الفصل الواضح في كل حالة بين الفلسفات والمنهجيات لأنها ذات تأثير متبادل. وقد توجد فلسفات شتى وتتعايش في بلد واحد إذا اتجهت فيه أجهزة مختلفة للعمل بفلسفات مختلفة. ويبدو أن بعض الفلسفات، وهي عادة الفلسفات المعمول بها في البلدان الأنغلو سكسونية، مبالغ في قيمتها على حساب فلسفات أخرى. فهناك، مثلاً، مفهوم العمل الشرطي المجتمعي، الذي يُشار إليه في عدد متزايد من تقارير منظمة العفو الدولية، والذي أحياناً ما يبدو أنه "العلاج الحاسم" لجميع مشاكل العمل الشرطي، كأنما كان هذا حقاً أفضل فلسفة للعمل الشرطي. ولكن هل هذا صحيح؟ ما هي الفلسفات الأخرى القائمة للعمل الشرطي؟ سوف نناقش في الباب الثاني فلسفات مختلفة للعمل الشرطي. ولما كان العمل الشرطي المجتمعي فلسفة تتميز بهيمنة كبرى، فلا بد من التركيز طويلاً عليها.

4-3-1 العمل الشرطي وقت الأزمة

يقول تعريف العمل الشرطي وقت الأزمة إنه "العمل الشرطي القمعي المتواصل الذي ينشغل فيه أفراد الشرطة بالنظام وبالسيطرة على العنف".⁽²⁶⁾ ولا يتسم هذا بأنه فلسفة بالمعنى الصحيح بل يتسم بأنه ليس فلسفة. وهو يتجلى عادةً في البلدان (التي تمر بمرحلة انتقالية أحياناً) أو في المناطق الداخلية فيها التي تعاني من التفكك أو الانهيار وحيث تواجه الدولة خطر فقدان السيطرة. وليس من المستغرب أن يكون التركيز فيه على الأجل القصير، وأن يعتمد على محاولة إبقاء نظام الدولة قائماً. ويسود

Uildriks, N. & P. Van Reenen, (26) 2003, *Policing postcommunist societies. Policepublic violence, democratic policing and human rights*, p.31.

في هذه الحال تجاهل ما تقتضيه "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" من ضرورة توافر المساءلة لأفراد الشرطة، وتجاوبهم مع المجتمعات المحلية التي يخدمونها وضرورة تمثيلهم لها. بل تصبح هيئات الشرطة موجهة لاستعمال القوة لا موجهة لخدمة الشعب. وهنا تركز قوانين الشرطة على اكتشاف الجريمة والسيطرة على النظام العام، على حساب مساعدة الجمهور ومنع وقوع الجرائم. والمصطلح اللغوي الشائع تتجلى فيه المبادئ العسكرية بدلاً من المبادئ المدنية، على نحو ما يتجلى في تكوين هيئة الشرطة وإدارتها.

وقد قدمت منظمة العفو الدولية مثلاً على ذلك في تقريرها عن العمل الشرطي الخاص بالجماعات المهمشة اجتماعياً في البرازيل.⁽²⁷⁾ فإذا كانت هذه المجتمعات التي تقيم في أحياء الصفيح تتمتع بأي قدر من العمل الشرطي على الإطلاق، فإنه يقوم على احتواء المشكلات داخل أحياء الصفيح لا على الإسهام في إيجاد أي حل لها. فأفراد الشرطة يقومون بغزو المجتمعات الفقيرة، وكثيراً ما يستخدمون تصاريح تفتيش جماعية تقوم على التمييز ضد مجتمعات كاملة "بضربة واحدة"، وتُرتكب انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، من بينها الإعدام خارج نطاق القضاء.

2-4-3 العمل الشرطي السلطوي

عادةً ما يناز العمل الشرطي إلى النظم السياسية السلطوية ولكن قد يُكتب له البقاء بعد الانتقال إلى الديمقراطية. "وفي الأحوال المعتادة تتولى الشرطة أو الحكومة تحديد أولويات العمل الشرطي من دون اعتبار لحاجات السكان أو لما يفضله المواطنون".⁽²⁸⁾ ويميل أفراد الشرطة إلى التصرف من طرف واحد وفعل ما يعتبرونه الأفضل مهما يكن. كما يكون التركيز فيه عادةً على السيطرة على السكان لا على السعي لإيجاد شراكة معهم. ودائماً ما يقترن العمل الشرطي السلطوي بالنظم المركزية حيث لا تملك القاعدة العريضة من أفراد الشرطة سلطة تقديرية تُذكر في تخطيط أعمالهم اليومية، وحيث لا رأي يُذكر للقادة المحليين في أساليب إنفاق الموارد. ومن الفئات الفرعية لهذا الضرب من العمل الشرطي ما يمكن تسميته "العمل الشرطي السياسي"، إذ يحدد السياسيون أولويات العمل الشرطي، وبذلك يحدون بصورة خطيرة من استقلال الشرطة في العمل.

وفي ظل نظم العمل الشرطي المذكورة، من المعتاد اعتبار حقوق الإنسان عبئاً إضافياً يفرض الحدود على الشرطة. "وإذا كان من الممكن إعداد بعض الترتيبات القانونية الرسمية إرضاءً للضغوط أو الالتزامات الدولية (...). فإن صياغة موثيق حقوق الإنسان لا تؤثر عادةً تأثيراً يُذكر في الواقع".⁽²⁹⁾ ولما كان العمل الشرطي السلطوي أبعد ما يكون عن التجاوب مع الجمهور، فإنه يتعرض لعائق خطير يتمثل في انعدام الاتصال بين الشرطة والجمهور، ومن ثم توافر المعلومات. والواقع أن "تقديم المساعدة إلى الجمهور" لا يعتبر أحياناً من وظائف الشرطة على الإطلاق. وهكذا فقد يرى الجمهور أن هذا النوع من الشرطة بلا شرعية تُذكر، وقد يواجه المشاكل في تعزيز معايير المساءلة.

3-4-3 العمل الشرطي المجتمعي

يمكن تعريف العمل الشرطي المجتمعي بأنه "جهد تعاوني بين الشرطة والمجتمع المحلي وأنه يحدد مشاكل الجريمة واختلال النظام، ويُشرك جميع عناصر المجتمع المحلي في البحث عن حلول لهذه المشاكل".⁽³⁰⁾ وهو يقوم على افتراض عجز الشرطة وحدها عن السيطرة على الجريمة واختلال النظام بل تتطلب مساندة المجتمعات المحلية لضمان السلامة. وتتضمن أهداف العمل الشرطي المجتمعي ما يلي: منع وقوع

(27) منظمة العفو الدولية، 2005، "البرازيل: إنهم يطلقون النار بلا تمييز".

(28) Uildriks, N. & P. Van Reenen, (28) 2003, Policing postcommunist societies. Policepublic violence, democratic policing and human rights, p.32.

(29) المرجع السابق، ص 32.

(30) التعريف مأخوذ من الانتلفال الخاص بالعمل الشرطي المجتمعي، وهو مقتطف في:

Community Policing, the past present and future, Nov. 2004, on community policing in the US, published by the Police Executive Research Forum (PERF).

الجرائم والكشف عنها، وتقليل الخوف من الجريمة، وتحسين العلاقات بين الشرطة والمجتمع المحلي. وتتحقق هذه الأهداف من خلال الجهود الثلاثة التالية⁽³¹⁾:

- **الارتباط بالمجتمع المحلي**
 - مناقشة الأولويات والاستراتيجيات مع المجتمعات المحلية
 - حشد المساعدة العملية من جانب الجمهور؛
- **حل المشاكل**
 - التركيز على منع وقوع الجرائم لا على الكشف عنها
 - دراسة أسباب استدعاء الناس للشرطة ومحاولة التصدي للأسباب الأصلية للمشاكل بدلاً من أعراضها (ويعرف ذلك أيضاً باسم "العمل الشرطي الموجه للمشاكل"، انظر الباب التالي)؛
- **التحول التنظيمي**
 - العمل باللامركزية في هياكل القيادة وصنع القرارات، بما في ذلك قرارات إنفاق الموارد
 - إنشاء تعاون وثيق مع الأطراف الأخرى المعنية بسلامة المجتمع المحلي.

بناء الشراكات من أجل حل المشكلات

الفكرة الأساسية في العمل الشرطي المجتمعي هي بناء الشراكات من أجل حل المشكلات. ويمكن تحقيق ذلك بوسائل شتى لأغراض شتى.⁽³²⁾ وأول الأشكال الأساسية تحسين العلاقات بين الشرطة والجمهور لإزالة التوترات المتبادلة. والعامل الأكثر تقدماً إلى حد ما يتمثل في غرس علاقات اجتماعية فضلى من أجل السيطرة على الجريمة، ويزيد عن هذا تقدماً عامل السعي الفعال للحصول على "المدخلات" الجماهيرية وتعاون الجمهور من أجل منع وقوع الجرائم وتحسين خدمات الشرطة. وأما أشد الأشكال تقدماً فهو صوغ شراكة استراتيجية بين الشرطة والجمهور، وصولاً إلى بناء مجتمعات محلية خالية من الجرائم، وتتميز بمستوى معيشي مرتفع، ويشارك فيها الطرفان سلطة صنع القرار.

والعمل الشرطي المجتمعي في الواقع هو "عمل شرطي جغرافي" يتحمل فيه أفراد الشرطة المسؤولية 24 ساعة عن العمل الشرطي في منطقتهم "المحلية". وكثيراً ما يعني العمل الشرطي المجتمعي "الحد الأقصى من العمل الشرطي"، وذلك لأنه يفترض أن للشرطة مسؤولية أكبر من مجرد مكافحة الجريمة. بل إن الشرطة يتوقع منها في الواقع تعزيز الرفاهية الشاملة للمجتمع المحلي والمستوى المعيشي الجيد للسكان. ومن بين العناصر العملية التي تتميز بها برامج العمل الشرطي المجتمعي ما يلي⁽³³⁾:

- نوبات مراقبة أحوال الحي الذي تشرف عليه الشرطة؛
- نشرات دورية لمنع وقوع الجرائم؛
- تعليم الجمهور أساليب منع وقوع الجرائم؛
- إقامة نقاط للشرطة في مداخل المباني؛
- الدوريات السائرة على الأقدام؛
- زيادة الاهتمام بالمخالفات الطفيفة التي تسبب مضايقات كبرى للجمهور؛
- زيادة التجنيد من بين أفراد الأقليات؛
- رفع مستوى التعليم للشرطة؛
- نقل التكليف ببعض المهام الإدارية من أفراد الشرطة إلى أفراد مدنيين.

(31) المرجع السابق.

(32) Wing-Hung Lo, C. and A. Chun-Yin Cheuk, 2004,

"Community policing in Hong-Kong. Development, performance and constraints."

(33) WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Community policing.*

ويتطلب العمل الشرطي المجتمعي " الاستقلال في العمل " على أدنى مستويات السلم الوظيفي، إذ يقتضي من أفراد الشرطة التحلي بالمرونة والقدرة على تلبية حاجات المجتمع المحلي. ويعني هذا أيضاً أنه يقتضي تفويض مستويات دنيا من الهيئة في تحمل مسؤوليات الموارد. كما يتطلب العمل الشرطي المجتمعي أفراد شرطة محترفين تلقوا التدريب اللازم، ويفهمون خير الفهم دورهم في المجتمع، ويستطيعون التعامل بأسلوب مسؤول مع سلطاتهم التقديرية التي ازدادت.

وقد نشأ مفهوم العمل الشرطي المجتمعي من تصور أن الشرطة تفتقر إلى رضا الجمهور: "إذ يميل أفراد الشرطة إلى الاعتقاد بأن صورتهم في أعين الجمهور أسوأ مما هي عليه في الواقع. والسبب الأول لهذا الاعتقاد أن الصلات بين الشرطة والجمهور موجهة نحو المنفلتين أو المجرمين أو المحتاجين أو غير الأكفاء. وفي كل حيّ تقريباً وفي كل مجتمع نشهد الحاجة غير المعلنة إلى العمل الشرطي المتعاطف والمتجاوب. ومن الأساليب المهمة لإقناع أفراد الشرطة بهذا المطلب توسيع نطاق اتصالهم بالقطاع الشاسع من الجمهور الذي لا يتسم بالإجرام ولا يثير المتاعب".⁽³⁴⁾ وربما كانت هناك أصول شتى لظهور العمل الشرطي المجتمعي وتنفيذه. ففي الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وهولندا نشأ باعتباره الخطوة التالية الطبيعية للعمل الشرطي التقليدي". وفي البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية كثيراً ما يُستخدم العمل به دليلاً على تغيير نظام الحكم وتطبيق القيم الديمقراطية. وفي الوقت الحالي، تطلب الجهات المانحة الدولية المرتبطة ببرامج إصلاح الشرطة، بلا استثناء، أن تعتنق الشرطة الجديدة مبادئ العمل الشرطي المجتمعي.

ولكن المفهوم كثيراً ما يُستخدم، للأسف، بصورة غير دقيقة، الأمر الذي أدى إلى ابتذاله وفقدان معناه، إذ إن كل نشاط شرطي تقريباً يتضمن أي اتصال مع أي فرد من أفراد الجمهور أصبح يُزج به تحت مظلة العمل الشرطي المجتمعي. وعلى الرغم من هذا (أو بفضل هذا) أصبح العمل الشرطي المجتمعي هو الفلسفة الشرطية الرائدة والأولى في العصر الحديث.

العمل الشرطي المجتمعي أم عن كُتب؟

يختلف تفسير العمل الشرطي ما بين لغة وأخرى. ففي اللغة الهولندية يسمى " العمل الشرطي المتصل بالمنطقة"، وفي اللغات الفرنسية والإسبانية والبرتغالية كثيراً ما يُشار إليه بتعبير " العمل الشرطي عن كُتب". ومن المنطقي، فيما يبدو، افتراض أن المبدأ الذي يسترشد به كل من هذه التسميات مختلف أيضاً. ومن المحتمل أن المفهوم المستعمل يتجلى فيه أيضاً تصور دور الشرطة في المجتمع.

ويمكن، بصفة عامة، تلمس منظورين عندما تقرر الشرطة الارتباط بالمجتمعات المحلية، ويتجلى في الأول طموح الشرطة إلى زيادة التجاوب مع حاجات المجتمعات المحلية وزيادة تأثير الجمهور في أولويات الشرطة. أي إن الشرطة تسعى للارتقاء بخدمة المجتمع. وأما في المنظور الثاني فيبدو اعتزام الشرطة الارتباط بالمجتمعات المحلية حتى تستطيع الحصول على ما لديها من معلومات، أي إن الشرطة تسعى لاستخدام المجتمعات المحلية لاعتبار تكتيكي في المقام الأول.

والمؤكد أن التمييز بين المنظورين لا يتسم بصرامة شديدة، فالشرطة لن تغلق قط عن الارتقاء بأساليب حصولها على المعلومات من الجمهور، وتدرك الشرطة في أي بلد ديمقراطي ضرورة تجاوبها مع الجمهور بصفة عامة.

ويعتبر العمل الشرطي المجتمعي أحياناً من وظائف الشرطة لا فلسفة شرطية متكاملة. وعادةً ما يؤدي ذلك إلى تكوين "وحدات للعمل الشرطي" تتسم بانفصالها داخل جهاز الشرطة وغالباً ما تركز على منع وقوع الجرائم وتقديم المساعدة للجمهور، ولكن العمل الشرطي المجتمعي، إذا نُظر إليه باعتباره فلسفة، وفق القصد منه، فلا بد من إدراجه في جميع جوانب العمل الشرطي، بما في ذلك الكشف عن الجريمة وإدارة النظام العام. والواقع أن العمل الشرطي المجتمعي يتعلق بتغيير النظرة إلى دور الشرطة في المجتمع، وبهذه الصفة يتطلب إدخال تغييرات جوهرية سواء داخل هيئة الشرطة أو خارجها أي في تعاونها مع الهيئات الأخرى والجمهور بصفة عامة. وهكذا يبتعد المفهوم عن اعتبار الشرطة الهيئة السائدة التي تنفذ برنامجها الخاص أو برنامج الممسكين بزمام السلطة.

ويعتبر العمل الشرطي المجتمعي أحياناً "لين الجانب"، ولكن هذا التعبير لا يمثل الحقيقة فالجرائم التي تقع في المجتمعات المحلية يرتكبها أشخاص يعيشون في هذه المجتمعات، ويمكن أن تتوافر للسكان معلومات ذات أهمية حاسمة ولا بد منها للعمل الشرطي الفعال. وأفراد الشرطة حين يعتنقون مبادئ العمل الشرطي المجتمعي لا يتخلون عن مسؤوليتهم في الحفاظ على النظام العام، والكشف عن الجريمة، وتقديم المساعدة إلى الجمهور. أضف إلى ذلك أنهم يحتفظون بشئى سلطاتهم الشرطية ومن بينها سلطة الاعتقال والاحتجاز وسلطة استخدام القوة.

ولابد من مراعاة الحيطة والحذر عند نقل الممارسات من سياق إلى سياق، فإن جوهر العمل الشرطي ذاته هو الاتساق مع الواقع المحلي، وهو ما يختلف من بلد إلى بلد بل وأيضاً داخل البلدان أنفسها. فالإجراء الناجح في ضاحية من ضواحي بيونس أيريس قد لا ينجح بالضرورة في أثينا أو شمالي غانا. ومع ذلك فإن أساسيات العمل الشرطي المجتمعي، وهي التي تضم التجاوب مع بواعث قلق الجمهور والبحث عن حلول مشتركة، تعتبر عنصراً حاسماً يميز هذا العمل. ولا يكفي تنظيم الشرطة على أسس محلية وحسب لتحقيق هذه المعايير.

ولقد وُصف عدد من "الممارسات الفضلى" في الكم الهائل من الكتابات المنشورة والمتاحة المتعلقة بالعمل الشرطي المجتمعي.⁽³⁵⁾ وتشير تقارير منظمة العفو الدولية أيضاً إلى تجارب أُجريت على نطاق ضيق في تنفيذ العمل الشرطي المجتمعي. ولكن مناهج تطبيق العمل الشرطي تختلف فيما بينها اختلافاً شديداً. إذ وصف فيلم وثائقي أعدته هيئة الإذاعة البريطانية (بي بي سي) تطبيق العمل الشرطي المجتمعي في أحد أحياء الصفيح في ريو دي جانيرو بالبرازيل. وجاء ذلك بعد غضبة جماهيرية من وحشية الشرطة، وكان هدفه الأساسي إيماناً يتمثلان في إعادة تكوين الشراكات مع المجتمعات المحلية وتحديد المشكلات التي تواجه هذه المجتمعات.⁽³⁶⁾ وكان قائد الشرطة في هذه الحالة قد أقام مدخلة على ثلاثة مبادئ: نزع السلاح (أي "لا بد من استبعاد المسلحين قبل تطبيق العمل الشرطي المجتمعي") واستبعاد الأطفال المذنبين، وتطهير الفساد الداخلي. وكان أحد الجوانب المهمة في تلك "الحالة" في البرازيل يتمثل في الجمع بين طائفتين: الأولى من الطبقة الوسطى والثانية من سكان أحياء الصفيح، وكانت الأولى تنشد الحماية من الأخيرة وتطلب من ثم ممارسة العمل الشرطي القمعي ضدها. وكان من بين أهداف هذا المشروع التصدي لانعدام التضامن وانعدام التفاهم.

(35) انظر على سبيل المثال: Bayley, D., 1994, Police for the future.

(36) 'On the Rio beat', 2001. والنص متاح لدى الأمانة الدولية لمنظمة العفو الدولية.

وأنشأت بعض البلدان، ومن بينها جنوب إفريقيا وأوغندا، ما يسمى "منتديات العمل الشرطي المجتمعي" (جنوب إفريقيا) أو المجالس المحلية (أوغندا)، وهي تمارس

عملها على مستوى مخافر الشرطة، ويُمثل فيها أفراد المجتمعات المحلية. وتشارك هذه المنتديات في اتخاذ القرارات الخاصة بأولويات الشرطة وتشارك في بعض الحالات مشاركة فعلية في العمل الشرطي. وحوّلت إلى الحكومات المحلية في هيكل المجلس المحلي في أوغندا مسؤولة الحفاظ على القانون والنظام وغيره.⁽³⁷⁾ وقد أنشئت هذه الهياكل في أعقاب الحرب الأهلية للحيلولة دون نشأة فراغ في مجال القانون والنظام بعد الإطاحة بالنظام القديم للزعماء المحليين. وتتضمن واجبات المجالس المحلية ضمان مشاركة المجتمعات المحلية في شؤون القانون والنظام، وإنفاذ القوانين من خلال الشرطة المحلية، وجمع البيانات الجنائية وإدارة المحاكم. وعلى الرغم من أن هذه المجالس المحلية قد حققت نجاحاً مرموقاً في منع نشأة أشكال غير رسمية من العمل الشرطي (بما في ذلك لجان الأمن الأهلية) كما تمكنت من تحقيق درجة ما من النظام، فإنها لا تخلو من المشاكل، وأوضح هذه هو الفساد والافتقار إلى المعرفة القانونية، والواقع أنها أدت إلى الإحساس بالإحباط داخل هيئات الشرطة المهنية الأوغندية.

ومن مشروعات العمل الشرطي المجتمعي التي حظيت باهتمام بالغ مذهب " النوافذ المكسورة" الذي تطبقه هيئة شرطة نيويورك، بعد وضعه في منتصف التسعينيات. ويقوم هذا المنهج على افتراض أن التدخل لمنع وإيقاف الجرائم الطفيفة سوف يؤدي تدريجياً إلى انخفاض في عدد جرائم العنف الكبرى. فإذا كُسرَت نافذة فسوف يقل خوف صغار المجرمين وغيرهم من كسر غيرها. وساد مذهب " انعدام التسامح" تجاه الجريمة، وقيام الشرطة باعتقال كل من يرتكب جريمة صغيرة. وعلى الرغم من أن إحصائيات الجريمة كانت تدل، فيما ورد، على انخفاض في عدد الجرائم الصغيرة والخطيرة، وما ورد من أن هذه السياسة زادت من شعور بعض الناس بالأمن، فإنها أدت أيضاً إلى اتخاذ الشرطة إجراءات بالغة القمع تجاه جماعات معينة. وكما قال اتحاد الحريات المدنية في نيويورك " وقع هذا الانحياز العنصري في ممارسات الشرطة في الفترة التي بدأت شرطة نيويورك فيها تطبيق استراتيجية تتضمن المقاضاة النشطة لكل من يرتكب جريمة تمس ما يسمى " نوعية الحياة".⁽³⁸⁾

والواقع أن ممارسات العمل الشرطي المجتمعي بالغة التنوع في أرجاء العالم ولا تتجلى فيها دائماً مبادئه بالصورة التي صيغت بها آنفاً. ولدينا المثال على هذا في موزمبيق.⁽³⁹⁾ إذ إن نظام العمل الشرطي المجتمعي المعمول به في موزمبيق، وفق ما فهمته منظمة العفو الدولية، يديره مكتب العلاقات العامة للشرطة الموزمبيقية ويتضمن إنشاء مجالس للعمل الشرطي المجتمعي. وأما أعضاء المجالس فيختارهم زعماء المجتمع المحلي، كما يجري اختيار أعضاء الشرطة من قوائم المتطوعين. ولا يتقاضى الأعضاء مرتبات، ولكنهم يتلقون التشجيع على جمع المال بإدارة مشروعات صغيرة. وهم لا يرتدون الأزياء الرسمية، وليس مسموحاً لهم بحمل السلاح. وتتضمن مهامهم تزويد الشرطة الموزمبيقية بالمعلومات عن المجرمين، واستخدام أساليب الوساطة (بما في ذلك قضايا العنف الأسري) وإقناع المنصرفين بتغيير سلوكهم. ومن حقهم القبض على الأشخاص بموجب السلطات العادية " لاعتقال المواطنين" في حالات التلبس بارتكاب الجريمة. وهم يعملون مع الشرطة في مجالاتهم المحددة. وقال ممثلو شرطة موزمبيق لمنظمة العفو الدولية إن النظام ناجح بصفة عامة، وقال مراقبون آخرون للمنظمة إن بعض المجتمعات المحلية تقول إن العمل الشرطي المجتمعي قد أتاح لها المزيد من الأمن وإن كانت تكتنفه أيضاً مشاكل خطيرة.

وقد سجلت منظمة العفو الدولية عدداً من الادعاءات الخاصة بمن يمارسون العمل الشرطي المجتمعي، وهو عدد كبير يدعو إلى القلق، ومن بينها:

Baker, B., 2005, "Multichoice (37) policing in Uganda."

Testimony by the NYCLU on (38) profiling, dated 23 Feb. 2004. See: http://www.nyclu.org/profiling_testimony_022304.html.

وانظر أيضاً:

WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society – Community policing*, discussing broken windows and zero tolerance.

(39) المثال مأخوذ من مذكرة قدمتها منظمة العفو الدولية إلى حكومة جمهورية موزمبيق بشأن الشرطة وحمية حقوق الإنسان في عام 2005. ولم تُنشر هذه المذكرة.

- الرشوة والابتزاز من جانب أفراد العمل الشرطي المجتمعي، والكثير منهم عاطلون؛
- استخدام القيود الحديدية واستعمال الأسلحة النارية؛
- اعتقال المشتبه فيهم في غير حالات التلبس؛
- استخدام التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة إلى جانب ورود الأنباء عن حالات الإعدام خارج نطاق القضاء.

والواقع أن نموذج العمل الشرطي المجتمعي الذي يطبق في موزمبيق يتضمن العناصر الكفيلة بتحويله إلى شكل من أشكال الميليشيا، مادام المواطنون العاديون الذين يعملون بلا رواتب ولا تدريب قد حُولوا سلطات تؤيدها الشرطة وتتيح لهم السيطرة على جيرانهم.

ونظراً لأهمية القدرة على تقييم جودة مشروعات العمل الشرطي المجتمعي، ومنعها من التحول إلى ميليشيات أو لجان أمن أهلية، فقد أعدنا مسودة لقائمة من عوامل النجاح التي يمكن استعمالها لهذا الغرض.

ومن بين عوامل النجاح الحاسمة للعمل الشرطي المجتمعي ما يلي:⁽⁴⁰⁾

- العمل الشرطي المجتمعي يحتاج إلى الوقت؛ فهو يحتاج إلى الوقت اللازم لإقامة الصلات مع المجتمعات المحلية، خصوصاً عندما يُشرع فيه في حالات تنسم بالتباعد وانعدام الثقة. أضف إلى ذلك أنه إذا كانت المجتمعات المحلية متعددة العناصر فمن المهم اتخاذ الخطوات اللازمة لضمان عدم استيلاء جماعات المصالح القوية السيطرة عليه، وعدم تضرره من الاعتبارات الفئوية والطائفية.
- الوقت يعني المال، وهو يحتاج إلى التمويل الكافي لبقاء العاملين في وظائفهم، وتكييف أوضاع مخافر الشرطة، وتحويل الهياكل التنظيمية والثقافة وما إلى ذلك.
- العمل الشرطي المجتمعي يتطلب تطبيق استراتيجيات من القاعدة إلى القمة لا من القمة إلى القاعدة. فالقاعدة العريضة من أفراد الشرطة أول من يتصل بها أفراد المجتمعات المحلية، وينبغي الاستناد إلى المعلومات التي لديهم في توجيه صنع القرار لا العكس. ويجب أن يتجلى هذا المبدأ في الهيكل التنظيمي. ويلاحظ أن ذلك قد يصعب في الهيئات التي مارست أو تمارس "العمل الشرطي السلطوي" وتتسم بأنها ذات هيكل وشرعة أخلاقية فيدرالية. وفي أمثال هذه الحالات فإن الاتصال الرأسي عادة ما يتسم بالضعف كماً وكيفاً، كما يتسم الرؤساء في حالات كثيرة بالعزوف عن الثقة بآراء وأحكام مرؤوسيه، ومن ثم:
- على قيادة الشرطة أن تبدي الاستعداد للأخذ بهذا المبدأ (من القاعدة للقمة) نظرياً وعملياً. ويحتاج التنفيذ إلى المساندة الكاملة، أولاً من قيادة الشرطة ثم في المستويات التالية حتى القاعدة. وقد يواجه التنفيذ مقاومة من بعض الإدارات، بما في ذلك إدارة أفراد التحري، لأن التنفيذ يتطلب تغييراً في أيديولوجيات عملهم. وهكذا فلا بد أن يُستعان في التنفيذ بالتواصل الناجح.
- العمل الشرطي المجتمعي يستلزم الأخذ باللامركزية في صنع القرارات الخاصة بالأولويات والموارد أيضاً، ومن ثم فإن:

(40) نشرت دراسات كثيرة حول مشروعات العمل الشرطي المجتمعي. انظر مثلاً:
Bayley, D., 1994, *Police for the future*; WOLA, *Themes and debates in public security reform. A manual for public society-Community policing*; PERF, 2004, *Community Policing, the past present and future*. For this list we've also used: Wing-Hung Lo, C. e.a., 2004, "Community policing in Hong-Kong. Development, performance and constraints."; Broeck, T. van der, 2002, "Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime."

- العمل الشرطي المجتمعي يتطلب أفراداً يتميزون بجودة معدنهم وحسن تدريبهم وقدرتهم على الارتباط بالمجتمعات المحلية وتقدير احتياجاتها والقدرة على " الترجمة الموضوعية " لها إلى جهود تنظيمية. ولا يعني ذلك ببساطة أنهم سوف يفعلون ما يريد الجمهور أن يفعلوه! بل إن المستويات المرتفعة من الفساد والطابع المهني الضعيف من العوامل التي تقتضي الحذر الشديد منها عند تنفيذ العمل الشرطي المجتمعي.
- لابد من وضع نظام للمكافأة والترقي تتجلى فيه أهداف العمل الشرطي المجتمعي، إذ ينبغي أن يكافأ أفراد الشرطة على جهودهم في إطار العمل الشرطي المجتمعي (بدلاً من أن يطلق عليهم تعبير " أفراد الخدمة الاجتماعية " أو حتى، في بعض الحالات " الممرضين "). وقد تزداد صعوبة تقييم الأداء في إطار العمل الشرطي المجتمعي لأن المشكلات التي تواجهها الشرطة قد يزداد تعقيدها. ومع ذلك فإن قياس آثار العمل الشرطي المجتمعي (تقييم التأثير) قد يكون عاملاً حاسماً في ضمان الموارد في المستقبل. وأفضل مقياس للنجاح هو قدرة الشرطة على إحداث تغيير في المواقف والسلوك من جانب الشرطة والجمهور معاً، وعلى تعزيز التفاهم المشترك وزيادة التفاعل الودي، وتسهيل التعاون الوثيق في آخر المطاف.
- ينبغي التصدي العاجل والفعال لسوء سلوك أفراد الشرطة. ويجب إبلاغ المجتمعات المحلية بنتائج التحقيقات (الداخلية) في الشكاوى التي قدمتها.
- من الأفضل أن يمثل العمل الشرطي المجتمعي استراتيجية شرطية بدلاً من تكليف وحدة منفصلة بالقيام به. ومع ذلك فإن البدء بوحدة منفصلة قد يساعد على إقناع من يقاومون التنفيذ.
- الاستمرارية: لما كان تنفيذ العمل الشرطي المجتمعي يتطلب التزاماً حاسماً وظاهراً من قيادة الشرطة، فلا بد من استمرار ذلك بعد تغير القيادة. وينبغي أن يكون القادة الجدد على استعداد لمواصلة السياسات التي بدأها أسلافهم، بدلاً من الشروع في تجربة أخرى جديدة.
- ويعتمد نجاح التنفيذ على عامل جوهري آخر وهو الاستعداد للتعاون مع جهات أخرى خارج نطاق الشرطة. ومن هذه الجهات:
 - النقابات. على الرغم من أن التعاون مع النقابات ليس أمراً جوهرياً، فإن مقاومتها قد تؤدي إلى مشكلات خطيرة. وعلى البلدان التي لديها نقابات للشرطة أن تشركها في المناقشات الخاصة بتنفيذ العمل الشرطي المجتمعي.
 - السياسيون وغيرهم ممن يشكلون الرأي العام، بما في ذلك أجهزة الإعلام. وإذا نُظر إلى التنفيذ باعتباره تجربة اجتماعية لا بصفته عملاً شرطياً صالحاً، فقد يؤدي إلى التنافس حول الموارد وتوقعات ما يستتبعه العمل الشرطي الصالح.
- الهيئات الأخرى داخل مجال الأمن. فليس العمل الشرطي المجتمعي مقصوراً على الأجهزة الشرطية ولكنه يتضمن سياسات الأمن الشاملة كلها. والتعاون فيما بين الهيئات له أهمية جوهريّة، فالمشكلات التي تقع خارج حدود إمكانات هيئة الشرطة تتطلب تصدي غيرها لها. وقد تكون للمدينة هيئات أخرى أقدر على حل مشكلات معينة ذات أولوية كبيرة لدى المجتمع المحلي، فمثلاً قد تصبح القمامة في الشوارع مصدر إزعاج للجمهور وإن لم تكن من مسؤوليات الشرطة. ومع ذلك فإن الهيئة المسؤولة عن ذلك قد تعزف عن التصدي لظاهرة ترى من جانبها أنها من نتائج مشروعات العمل الشرطي المجتمعي ومن ثم فليست أحب شيء لديها. والقاعدة هنا تقول " إن كان العمل

الشرطي المجتمعي برنامجاً خاصاً بهيئة الشرطة فسوف يفشل. لابد أن يكون العمل الشرطي المجتمعي برنامج المدينة كلها". (41)

• جمهور متجاوب! لابد من السعي الحثيث لضمان التزام المجتمع المحلي والحفاظ على هذا الالتزام. فإذا كانت المجتمعات المحلية ترى الشرطة في صورة الأعداء، أو إذا فقدت الثقة بالشرطة، وكان أفراد هذه المجتمعات يخشون الانتقام من جانب أفراد العصابات، أو إذا كانوا لا يبالون وحسب، فسوف يترددون في التعاون. والواقع أن مجتمعات محلية كثيرة، في بلدان كثيرة، خصوصاً ما يتألف منها من المنبوذين اجتماعياً والمرومين اقتصادياً، سوف يعزفون عن التجاوب مع جهود الشرطة للارتباط بهم، وسوف يتساءلون جادين عما إذا كان التعاون في صالحهم. وغرس الثقة يتطلب جهداً مخلصاً متسقاً طويل الأجل من جانب الشرطة. وفي بعض البلدان يعلن الجمهور ذو الصوت الجهير عن مساندته لممارسات الشرطة المنطوية على انتهاكات لحقوق الإنسان، وبذلك يشجع الشرطة على زيادة قمعها. والواقع أن العمل الشرطي المجتمعي قد يتطلب بذل الجهود لرفع مستوى وعي الجمهور فيما يتعلق بمبادئ حقوق الإنسان بصفة عامة، وكذلك الممارسات الشرطية بصفة خاصة.

إن عامل النجاح الأساسي الشامل لكل شيء هو الالتزام. والشرطة في بلدان كثيرة تأخذ بالعمل الشرطي المجتمعي لأسباب شتى تتعلق باعتباره وسائل لتحقيق غايات معينة، ومن بينها كونه وسيلة لتحسين العلاقات مع المجتمع المحلي، وإلضفاء الشرعية على ممارسات الشرطة (بما في ذلك الممارسات التي تمثل انتهاكاً لمواثيق حقوق الإنسان) ولاكتساب المزيد من التمويل. والواقع أن العمل الشرطي المجتمعي قد اكتسب قيمة أخلاقية في ذاته، وبغض النظر عن الصورة التي تُرسم له على وجه الدقة، وهكذا يزداد تأكل المفهوم والفلسفة التي يقوم عليها. ومع ذلك فيجب ألا يؤدي العمل الشرطي المجتمعي إلى تقويض العمل الشرطي المهني. بل على العكس، إذ إن العمل الشرطي المهني شرط أساسي في هذا الصدد. فليس المقصود أن يتولى الجمهور القيام بمسؤوليات الشرطة، بل إن المطلوب هو التعاون الفعال، حيث يقدم الجمهور المشورة إلى الشرطة ويساعدها على ضمان الحفاظ على الأمن.

3-4-4 العمل الشرطي الموجه للمشاكل (42)

العمل الشرطي الموجه للمشاكل (والذي يُشار إليه في الإنجليزية باسم مختصر هو "بوب"، ويجب ألا نخلط بينه وبين مختصر "العمل الشرطي الخاص بالنظام العام") يعني جمع المعلومات بشأن المشكلات الخاصة بمنطقة معينة بدلاً من التحقيق في جريمة معينة ارتكبتها مذنب معين. "المدخل الكامل للعمل الشرطي الموجه للمشاكل يقتضي القيام بعملية منهجية لتحديد المشاكل وتحليلها، ويتبع ذلك التدخل المناسب والتقييم في مرحلة لاحقة". (43) وبهذه الصفة فهو يتطلب منهجاً إيجابياً طويل الأجل لا مجرد ردود أفعال. وكان هذا أصلاً منهج عمل جديد وُضع في ثمانينات القرن العشرين، وقد أدى الآن إلى تحول جذري في التفكير إذ نقله من التركيز على "المذنب" إلى دراسة "المشكلة الشاملة" فتحول بذلك إلى فلسفة جديدة.

PERF, 2004, *Community* (41)
Policing, the past present and future, p.166.

(42) يمكن لمن يهمة الأمر الرجوع إلى الموقع التالي:

<http://www.popcenter.org>

Hale, C. e.a., 2005, "Uniform (43)
Styles II: Police families and police styles."

وقد نشأ هذا المنهج من العمل الشرطي المجتمعي: من التعاون مع شركاء سلامة المجتمع المحلي الآخرين، مثل المدارس، والمراكز الاجتماعية، وشركات الإسكان، والمنظمات المدنية وما إلى ذلك، وقد أثبت دوره الحيوي في حل المشكلات التي كانت تتسبب في أشد إزعاج للجمهور. ولم تكن هذه المشكلات تقتصر بالضرورة على الجرائم،

بل ولم تكن الشرطة أوضح الهيئات المرشحة لعلها. فالواقع أن شعور الناس العام بانعدام الأمن قد يتأثر إلى حد كبير بأمر معين مثل وقوع عطل في مصابيح الشوارع، أو تكديس القمامة في الطرقات، أو الخطوط والرسوم على الجدران، وتسكع الشبان على النواصي وما إلى ذلك. ولكن هذا المدخل به ضعف أساسي يتمثل فيما يأخذ به من مشاركة الهيئات المختلفة، إذ يفترض تقارب مستوى جودة الخدمات التي تقدمها الهيئات والكيانات المشاركة (التابعة للدولة وغير التابعة لها) كما يفترض توافر الاستعداد "المهني" للمهايد من جانب الجميع لحل المشكلات. وللأسف فكثيراً ما تكون حقيقة الواقع بعيدة عن ذلك. وإلى جانب ذلك، فإن التعاون مع مثل هذا العدد الكبير والمتنوع من الهيئات والكيانات قد يجعل من الصعب تطبيق سياسات متسقة.

وعلى من ينشد العمل الشرطي "الجيد" أن يطبق المنهج الموجه للمشاكل: أي ينبغي الجمع بين المدخلين. ومع ذلك "فإن العمل الشرطي الموجه للمشاكل يميل إلى الهيمنة في الواقع العملي، إذ تتولى الشرطة نفسها تحديد المشاكل التي لابد من حلها".⁽⁴⁴⁾ والمدخل الموجه للمشاكل "أيسر" في التنفيذ من العمل الشرطي المجتمعي لأن قياس نتائج الأول أيسر كما إنه لا يرتبط بوجود مجتمع محلي واضح التعريف واضح التوقعات وعلى استعداد للتعاون مع الشرطة. وذلك أيضاً عيب العمل الشرطي الموجه للمشاكل: أي إنه يستطيع تدعيم الانطباع بأن الشرطة تستطيع حل المشاكل وحدها (دون التعاون مع المجتمعات المحلية) ويؤكد دور المجتمع المحلي باعتبارها دوراً سلبياً.⁽⁴⁵⁾

وجوهر العمل الشرطي الموجه للمشاكل هو الفعالية، أي كيف تستطيع السلطات والشرطة تنظيم مواردهما لتحقيق أقصى قدر من التأثير لفائدة المواطنين. فكل فرد من أفراد الشرطة يفهم أنه لا معنى، في آخر المطاف، للاستجابة للمطالب نفسها المرة تلو المرة من دون التصدي للمشكلة الدافعة إليها. وبهذه الصفة لا يتسم هذا المدخل بأي عيوب باستثناء احتمال تسببه في قيام الشرطة بأنشطة أكثر مما ينبغي، كما هو الحال في العمل الشرطي المجتمعي. وفي أوقات الشدة (ارتفاع معدل الجريمة، وانعدام الأمن العام، وما إلى ذلك) قد يتحول ذلك بسهولة إلى توجيه الانتقاد للشرطة، إذ يبدأ السياسيون والإعلاميون عادةً في التساؤل عن أساليب إنفاق الشرطة لمواردها وأسلوب تحديد الأولويات، ويؤدي عادةً في آخر الأمر إلى الشكاوى من أن الشرطة "لا تواجه الجريمة بالشدة".

3-4-5 العمل الشرطي الذي يسترشد بالمعلومات/الاستخبارات

"مادة" العمل الشرطي هي المعلومات. والمعلومات تجمعها الشرطة، ولكن تجمعها أيضاً هيئات وسلطات أخرى كثيرة. وفي عصرنا الحالي، عصر تكنولوجيا المعلومات وجمع البيانات وإدارة المعرفة، أصبحت الشرطة تدرك أن "الحصول على المعلومات وتنميتها واستخدامها فيما يتعلق بالمجرمين الخطرين الذين تكثرت جرائمهم، من المحتمل أن تمثل الطريق إلى اعتراض أنشطتهم وإيقافها".⁽⁴⁶⁾ وقد تُجمع المعلومات من مصادر سافرة أو مستترة، وأيضاً من خلال الصلات بالمجتمع المحلي. وقد نشأ العمل الشرطي الذي يسترشد بالمعلومات على مر الزمن وتطور فأصبح يضم النشاط الشرطي القائم على التحليل الذكي للمعلومات. وعلى غرار العمل الشرطي الموجه للمشكلات، كان العمل الشرطي المسترشد بالمعلومات من ثمار العمل الشرطي المجتمعي، إذ إن إقامة صلات وثيقة مع المجتمعات المحلية كشفت عن الكمية الهائلة من المعلومات المتاحة. فالواقع أن المجرمين يعيشون هم أنفسهم في مجتمعات محلية ومعظم الجرائم ترتكب في هذه المجتمعات. وتحسين العلاقات مع هذه

Broeck, T. van der, 2002, (44)
"Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime", p.169.

(45) المرجع السابق.

Hale, C. e.a., 2005, "Uniform (46)
Styles II: Police families and police styles", p.5.

المجتمعات يؤدي إلى تيسير الوصول إلى المعلومات، ولذلك فهو شرط مسبق حيوي للعمل الشرطي الناجح بكل جوانبه.

وجوهر العمل الشرطي القائم على المعلومات هو أيضاً زيادة الفعالية. ولكن له أصداء جوهرية أيضاً، فالإلى جانب ما يؤدي إليه من زيادة حجم المعلومات المجموعة، فهو قادر كذلك على تغيير طبيعتها. ونصيب الأسد من المعلومات المجموعة والمستخدمة معلومات من "مصادر سافرة"، أي متاحة للجميع، وعلى الرغم من احتمال وجود قواعد صارمة تقضي بخصوصية تخزين المعلومات، فإن الغموض يكتنف عواقب جمع هذه البيانات، وليكن ذلك مثلاً بالنسبة لجماعات أقلية معينة. فقد تصبح الشرطة مثل "الهيئات الأمنية" التي تجمع معلومات سياسية لا جنائية، وخصوصاً عندما تبدأ الشرطة في استخدام صلاتها المُحدّثة مع المجتمعات المحلية في الحصول على معلومات سياسية، فقد يؤدي ذلك في آخر المطاف إلى إحياء هيئات الشرطة ذات النمط الأمني المحصن. والواقع أن العمل الشرطي الذي يستخدم مناهج الاسترشاد بالمعلومات قد يؤدي إلى "التراجع خطوتين" بدلاً من التقدم "خطوة واحدة".

"الحرب على الإرهاب"

الواضح أن "الحرب على الإرهاب" التي أُعلنت في أعقاب سبتمبر/أيلول 2001 لا تمثل فلسفة شرطية. ومع ذلك فقد أحدثت تأثيراً مهماً في العمل الشرطي وفلسفات العمل الشرطي في كثير من بقاع العالم. فلقد أدخلت المصطلح الحربي (الحرب) في مجال الجريمة، وهو مجال يقتصر التعامل فيه على نظم العدالة الجنائية ومن بينها الشرطة. وإذا كان العمل الشرطي المجتمعي يستند بشدة إلى مقولة أن الشرطة تخدم الشعب، فإن "الحرب على الإرهاب" تمثل ابتعاداً عن ذلك ما دامت تسعى إلى إضفاء الشرعية على وضع الحدود على الضمانات القضائية لعدم وقوع أي انحراف بسلطة الدولة. وبعض الدول، وخصوصاً ذوات الخلفية التي يسودها العمل الشرطي السلطوي، تقبل بيسر مفردات "الحرب على الإرهاب"، ومن ثم تبرر العمل الشرطي السلطوي وتتجاهل المطالب المشروعة بزيادة المساءلة أمام المجتمع المحلي.

وهكذا، وإلى هذا الحد، تزيد "الحرب على الإرهاب" بصورة مطردة من إضفاء الشرعية على استهداف أفراد جماعات معينة داخل المجتمع "بإعداد ملفات شخصية لهم" كما تستغل سلطات الشرطة دون مساءلة. ويبدو أن "الحرب على الإرهاب" قد شجعت على إعادة تعريف إطار حقوق الإنسان من جانب بعض أصحاب السلطة، فجعلت من بعض انتهاكات حقوق الإنسان مثل التعذيب وسائل تحقيق "مقبولة". ويبدو الاستقطاب حالياً بين الطرفين، إذ يقف مساندو "الحرب على الإرهاب" في جانب، ويقف دعاة حقوق الإنسان في الجانب الآخر. وإزاء هذا الانقسام يخاطر دعاة حقوق الإنسان بأن يُظنَّ أنهم يدافعون عن "الإرهابيين" وهو مما يزيد من صعوبة فعالية عملهم. ولاشك أن أحد التحديات الكبرى في العقد المقبل سوف تتمثل في وضع "منهج لحقوق الإنسان يناهض الإرهاب". ويلاحظ أن قسماً خاصاً "بالإرهاب" مدرج أيضاً في الفصل الثاني.

6-4-3 ملاحظات ختامية عن فلسفات العمل الشرطي

من الواضح أن فلسفات العمل الشرطي المذكورة لا ينفصل بعضها عن بعض في الواقع العملي بالصورة المنمقة الموحى بها هنا. فبعض هيئات الشرطة تتسم بخصائص العمل الشرطي وقت الأزمة، ولو أن البلدان التي تعمل فيها لا تمر بأية أزمات. وكثير من الهيئات الشرطية تتسم ببعض ملامح العمل الشرطي السلطوي. ومن المدهش أن نلاحظ العدد الكبير الذي أصبح يتبنى مفردات "العمل الشرطي المجتمعي" وإن لم يعتقد هذه الفلسفة وفق المقصود منها إلا أقلية صغيرة. ويبدو أن ذلك يرجع إلى تأثير الخبراء والمستشارين الأجانب، إلى جانب التمويل الأجنبي، الذي ساعد فلسفة العمل الشرطي المجتمعي على اكتساب الشعبية والقبول بهذه السرعة.

ويمكن للمرء إجمالاً أن يقول بوجود منظورين عريضين من وراء الفلسفات التي ناقشناها في الأقسام السابقة، فالأول يقول إن الشرطة أداة من أدوات سيطرة الدولة. وذلك يقوم على افتراض أنه إذا سيطرت الدولة على الإقليم الخاضع لها سيطرة صحيحة، فسوف يؤدي ذلك إلى سيادة "القانون والنظام" وسوف يضمن الأمن لمعظم من يعيشون في ظل ولايتها. وهذا "المنظور القائم على القوة" أو المنظور الرأسي، يرى بوضوح في أساليب العمل الشرطي السلطوي. وأما المنظور الثاني فيقول إن الشرطة جهاز خدمة للمجتمعات المحلية في كل منطقة تكون فيها. وهذا المنظور الخدمي أو الأفقي يرى في العمل الشرطي المجتمعي وما يتفرع منه: العمل الشرطي الموجه للمشاكل، والعمل الشرطي المسترشد بالاستخبارات (وإن كان يمكن أن يعتبر الأخير عملاً شرطياً سلطوياً). وأما العمل الشرطي وقت الأزمة فهو منفصل إلى حدٍّ ما مادام يبين عجز الدولة عن الحفاظ على النظام لا قدرتها على الوفاء بالتزامها الجوهري في الحفاظ على النظام.

ولاشك أن دعاة حقوق الإنسان يفضلون "العمل الشرطي المجتمعي" بسبب تجاوبه مع المجتمع المدني. وتؤكد المبادئ التوجيهية التي وضعتها الأمم المتحدة بشأن منع الجريمة أهمية إشراك المجتمعات المحلية في منع الجريمة.⁽⁴⁷⁾ وفي سبيل تأكيد أهمية التجاوب مع المجتمعات المحلية، وتجنب المناقشات الدلالية حول ما يستتبعه العمل الشرطي المجتمعي على وجه الدقة، فإن دعاة حقوق الإنسان (بما في ذلك منظمة العفو الدولية) يميلون إلى تفضيل تعبير: "العمل الشرطي القائم على المجتمع المحلي". ومع ذلك فما تزال أماننا بعض العضلات والصعوبات التي تكتنف العمل الشرطي المجتمعي، ولا بد من النظر فيها:

- أحياناً ما تلجأ بعض السلطات إلى تنفيذ مبادرات العمل الشرطي المجتمعي بتحفيز أفراد المجتمعات المحلية على تولي العمل الشرطي بأنفسهم ولأنفسهم، وهو ما يؤدي أحياناً إلى قيام لجان الأمن الأهلية. ولذلك فمن المهم إلى أقصى حد أن نتحقق في جميع الأحوال مما تعنيه الشرطة حين تقول إنها تطبق العمل الشرطي المجتمعي. فالواقع "أن العمل الشرطي قد يؤدي إلى شراكة بنّاءة بين الشرطة والجمهور في الولايات المتحدة، ولكنه في البلدان الاستبدادية قد يُستخدم في الاستقطاب وفي التمييز من القمة للقاعدة".⁽⁴⁸⁾
- يوحى العمل الشرطي المجتمعي أيضاً بوجود مجتمع محلي ذي حدود واضحة، وبأن لديه أفكاراً واضحة ومتسقة عما يريده أفرادها وبأنه مستعد وقادر على الارتباط بالشرطة. ولكن ما المجتمع المحلي ومن ذا الذي يمثل؟ وكيف نتجنب النبذ؟ وما شأن الجماعات الفرعية التي تواجه التمييز ضدها؟

(47) ملحق بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم 13/2002 والصادر في 24 يوليو/تموز 2002.

Bayley, D., 2001, (48)
Democratizing the police abroad:
What to do and how to do it, p.36.

- ويتعلق أحد الأسئلة المتصلة بهذه القضية بكيفية تطبيق "خدمة المجتمع المحلي" أو "التجاوب مع المجتمع المحلي". وما أفضل سبيل لخدمة المجتمع المحلي؟ هل أداء ما يريده المجتمع المحلي وحسب يكفي لخدمته؟ وما الحال إذا كان المجتمع المحلي يطلب أفعالاً غير قانونية؟ وكما هو الحال دائماً، على الشرطة أن توازن بين ما يتميز بالاستقلال في العمل، أي تشكيل أحكام مبنية على الطابع المهني للشرطة، والتي تحتاج إلى مستوى معين من ثقة الجمهور، وبين الإصغاء إلى المجتمعات المحلية. والأمر في نهاية المطاف في يد الشرطة، وأحياناً ما يكون في يد رجل شرطة واحد أن يقرر ما هو أفضل. والواقع أن المعضلة الرئيسية فيما يتعلق بالعمل الشرطي المجتمعي تتمثل في الموازنة بين المدخل المحايد (المنصف والنزيه) وبين مشاعر ومواقف المجتمع المحلي. كيف يضمن المرء ألا يؤدي العمل الشرطي المجتمعي إلى زيادة الفساد؟
- العمل الشرطي المجتمعي عمل شرطي إلى الحد الأقصى، فهو يمنح الشرطة دوراً رئيسياً في بناء المجتمعات المحلية وتدعيمها، ويرتبط برباط قوي بصيغة "الاجتهاد الواجب" التي نوقشت في الفصل الثاني. ومع ذلك فإن تعظيم الوظيفة الشرطية بحيث تتضمن من المهام ما لا يحتاج إلى سلطات الشرطة (وما لم تتلق الشرطة التدريب المناسب عليه) قد يؤدي إلى تضخم الشرطة وهكذا يزداد عدد الأشخاص الذين حُولت لهم سلطات الاعتقال والاحتجاز واستعمال القوة. والواقع أن مثل هذا التوسع قد يؤدي إلى اضطلاع الشرطة بمهام هيئات حكومية أخرى، بحيث تنطمس الحدود التي تفرق بين هذه وتلك. كما يمكن أن يؤدي هذا إلى اضطلاع الشرطة بأنشطة أكثر مما ينبغي ونشر توقعات أرفع مما ينبغي بين أفراد الجمهور، وهو ما يؤدي آخر الأمر إلى الإحباط والشعور بخيبة الأمل.

"العمل الشرطي بمقتضى الحال"

لا توجد طريق فضلى واحدة أمام الشرطة. وتهدف مبادرة حديثة تجرى داخل المملكة المتحدة إلى وضع نموذج للعمل الشرطي بمقتضى الحال والمقترن بتنمية الحي، وترتبط فيه الفلسفة الشرطية (المشار إليها باسم الاستراتيجية) بأشكال الجريمة (أنماط الجرائم الشائعة، ومستوى الجريمة، ومستوى الخوف) وبرأس المال الاجتماعي للمجتمع المحلي (مستوى الثقة، الاتصالات غير الرسمية، والارتباط الرسمي) والسعي من ثم إلى أفضل صور الاقتران.⁽⁴⁹⁾

وعلى الرغم من أن العمل الشرطي السلطوي قد يبدو متناقضاً مع حقوق الإنسان، فليس من المحتوم أن يؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان مادام من الممكن تنفيذه بأسلوب مهني. ويعتمد ذلك على التشريع الذي يحكم العمل الشرطي، والالتزام السياسي بحقوق الإنسان، وإجراءات النظام والتأديب الداخلية، وعوامل أخرى كثيرة. وحينما يتوافر الالتزام السياسي بحقوق الإنسان، وتعمل سلسلة القيادة الداخلية على الوجه الصحيح، ويتوافر التدريب اللازم لأفراد الشرطة ويعملون في ظل الإشراف الوثيق، فإن العمل الشرطي السلطوي، بشرط أدائه بصورة منتظمة، قد يكون في الواقع الفلسفة الفضلى في حالات واقعية كثيرة. ويصدق ذلك بصفة خاصة على السياقات التي تتسم بارتفاع مستويات الفساد. وعلى الرغم من أن هيئات الشرطة السلطوية تتسم بزيادة العنف في بعض البلدان، فإنها تتميز أيضاً أحياناً بانخفاض

Ashby, D.I., 2005, "Policing (49) neighbourhoods: Exploring the geographies of crime, policing and performance assessment."

مستوى الفساد ولذلك " يفضلها " الجمهور باعتبارها أقل الخيارات سلبيةً. ونحن نشهد ذلك في بلدان عديدة لديها عدة هيئات للشرطة: فكلما ازداد الطابع العسكري للهيئات، وازدادت في العادة ملامحها السلطوية، لكونها مركزية وبعيدة عن المجتمعات المحلية، ازداد الاحترام لها وتقدير قيمتها أحياناً، مادام يرى أنها أدعى للوثوق بها وأقل خضوعاً للتأثر بالمصالح المحلية الحزبية أو الشخصية، بل وأحياناً ما يكون ذلك على حساب " القرب من المجتمعات المحلية " بل وأحياناً أيضاً على حساب زيادة استخدام العنف.

والمثال على ذلك قائم في الهند⁽⁵⁰⁾ حيث تتولى حكومات الولايات مسؤولية العمل الشرطي (في هيكل فيدرالي) وليس للحكومة المركزية ولاية أصلية في شؤون الشرطة. ولكن ذلك لم يمنع من وجود عدد من هيئات الشرطة المركزية وإمكان تدخلها في الولايات (وإن كان ذلك مقصوراً على الحالات التي تُطلب فيها مساعدتها أي إذا وُجِدَتْ قوة شرطية تابعة لولاية معينة أنها عاجزة عن التصدي لحالة من الحالات، وخصوصاً نشوء مشكلة تتعلق بالأمن والنظام، بصورة فعالة). وبصفة عامة يُقال إن الجمهور يولي هيئات الشرطة المركزية المذكورة ثقة أكبر مما يوليها لقوات الشرطة الخاصة بالولايات، مادام الجمهور يرى أن الأولى أفضل تدريباً، وأفضل قيادة وأفضل في معداتها من قوات شرطة الولايات، والأهم من ذلك أن الجمهور يرى أنها أقرب إلى الإنصاف والحياد في التعامل مع مشكلات القانون والنظام. فالجمهور يرى على سبيل المثال أن أداء الهيئات المركزية في السيطرة على أحداث الشغب الطائفية أقل انحيازاً لطرف دون طرف من بعض وحدات شرطة الولايات. والهيئات المركزية المذكورة تتسم بزيادة طابعها العسكري والسلطوي عما تتسم به وحدات شرطة الولايات. وتتكون في معظمها من وحدات مسلحة ولا تحمل في العادة حتى معدات الشرطة غير المفضية إلى الموت مثل الهراوات. ومعنى ذلك أنها أشد ميلاً لاستخدام القوة أو الأسلحة النارية. كما يرى الجمهور أنها أقل فساداً لأنها لا تؤدي المهام الشرطية العادية التي تتيح فرص كسب النقود.

ومن المهم أن يحيط دعاة حقوق الإنسان بمختلف الفلسفات الشرطية المعمول بها وأن يعرفوا كيف تؤثر في مبادئ حقوق الإنسان، مثل الالتزام بالقانون، والمساءلة، والتجاوب. وقد تتفاوت الفلسفات المختلفة تفاوتاً كبيراً فيما يتعلق بالمبادئ الأخيرين، فإن فلسفات العمل الشرطي المجتمعي تتميز بطبيعتها بأنها متجاوبة (إلى درجة أكبر) مع المجتمعات المحلية التي تخدمها الشرطة، وهي بصفة عامة أشد قبولاً للفحص من جانب الجمهور من الأساليب السلطوية وأما مبدأ الالتزام بالقانون فليس من المحتمل أن يتأثر تأثيراً شديداً بالفلسفة المطبقة: ويرى الجمهور أن الفساد وانتهاكات حقوق الإنسان عناصر قائمة فيها جميعاً. ومع ذلك فكثيراً ما تقترن الفلسفات الأقرب إلى السلطوية بقوانين أشد صرامة، وبزيادة سلطات الشرطة، وضعف آليات المساءلة.

وأما الاسم الذي تطلقه الشرطة على الفلسفة التي تطبقها فلا يفصح في كل الأحوال عن أساليب العمل الفعلية المستخدمة. وينبغي أن يحرص دعاة حقوق الإنسان على عدم الانشغال بدلالة الألفاظ والعبارات الطنانة بشأن الفلسفة المطبقة، بل وعليهم أن يتجنبوا أمر الشرطة بتطبيق نظام دون غيره، ولكن عليهم أن يعرفوا ما تفعله الشرطة في حدود علاقته بحقوق الإنسان. ومعنى هذا أن عليهم أن يدعوا الشرطة إلى:

- التجاوب مع المجتمعات المحلية المخدومة والمساءلة أمامها؛
- أن تكون ممثلة للمجتمعات المحلية المخدومة ومدركة لاحتياجات الجماعات المستضعفة فيها؛
- الجمع بين الفعالية والشرعية؛

(50) بناءً على اتصال شخصي مع السيد غ. ب. جوشي، من " مبادرة حقوق الإنسان لدول الكومنولث "، وهو منسق برنامج الشرطة في الهند.

- ضمان تلبية الوظائف الأساسية الثلاث للشرطة؛
- العمل وفقاً للقانون بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان والاقتصار على التدابير التي تناسب الغايات المنشودة.

وعلى الشرطة أن تكون على وعي بالتطورات الجارية في المجتمع وأن تطوع أساليب عملها وفقاً لها، مع النظر نظرة نقدية إلى تأثير أية تغييرات في حقوق الإنسان. وتحقيقاً لذلك لابد من الرصد المستمر للتطورات في المجتمع وتأثيرها في توقعات الجمهور من العمل الشرطي. وبعد أن تنجح الشرطة في إقامة علاقات طيبة مع المجتمع المحلي، فالنتيجة المنطقية هي الإبقاء على قنوات الاتصال مفتوحة.

3-5 ملخص

- ألقينا في هذا الفصل نظرة فاحصة على الشرطة باعتبارها الهيئة الأولى المكلفة بضمان الأمن والحفاظ على النظام. والشرطة مكلفة بتنفيذ ثلاث وظائف وهي:
- منع وقوع الجرائم واكتشاف وقوعها؛
 - الحفاظ على النظام العام؛
 - تقديم المساعدة للجمهور.

ويتطلب العمل الشرطي المراعي لحقوق الإنسان تقديم هذه الوظائف الشرطية الثلاث إلى الجمهور. والشرطة تحتاج إلى الموارد الكافية حتى تتمكن من التنفيذ الفعال لهذه الوظائف، فهي تحتاج إلى عدد كافٍ من العاملين الذين تلقوا التدريب الجيد والذين يمثلون المجتمعات المحلية التي يخدمونها. كما تحتاج إلى التمويل الكافي لتنفيذ وظائفها.

وفلسفات العمل الشرطي المطبقة كثيرة، والبيت في أيها أفضل مسألة عسيرة إن لم تكن مستحيلة. ويتجلى في فلسفات العمل الشرطي، بصفة عامة، إما وضع الشرطة باعتبارها أداة من أدوات سيطرة الدولة وإما بصفتها هيئة تقدم الخدمات إلى المجتمعات المحلية. وعلى الرغم من أن الألفاظ الرنانة عن العمل الشرطي المجتمعي توحى بأن هذه الفلسفة قد تكون أكثر الفلسفات تلبية لحقوق الإنسان، فإن الواقع لا يقطع بصحة ذلك في جميع الأحوال. ولقد قدمنا قائمة بعوامل النجاح التي يمكن استعمالها في تقييم المشروعات التي يُقال إنها تتضمن العمل الشرطي المجتمعي، واقترحنا على دعاة حقوق الإنسان أن يركزوا على مبادئ حقوق الإنسان مثل التجاوب مع المجتمعات المحلية التي تخدمها الشرطة، والمساءلة أمامها، إلى جانب الالتزام بالقانون.



"تمتع هيئة الشرطة بالاستقلال الكافي في عملها عن غيرها من هيئات الدولة، وذلك حتى تتمكن من تنفيذ مهامها الشرطية المحددة، والتي ينبغي مساءلتها الكاملة عنها"

المادة 15 من " المادونة الأوروبية للأخلاق الشرطة "

4- الاستقلال في العمل

1-4 تمهيد

الدولة، كما رأينا، مسؤولة عن الحفاظ على النظام والأمن داخل أراضيها ويترتب على مبدأ المساواة (المادة الأولى من "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان") أن الدولة مسؤولة عن ضمان الأمن لكل فرد على قدم المساواة. ومن الجوهري أن تقوم النظم التي وضعتها الدولة للحفاظ على الأمن والنظام بالعمل لفائدة الجميع، لا السعي لرضا قلة قليلة. ومع ذلك، فإن التدخل السياسي والتمييز في بلدان كثيرة يجعل من بالغ الصعوبة (إن لم يجعل من المحال) تحقيق العمل الشرطي الموجه لتلبية حقوق الإنسان في إطار النظم الشاملة للأمن والعدالة.

ولابد أن تتمتع الشرطة بالقدرة على تنفيذ وظائفها بأسلوب غير تعسفي وغير منازع. وتحقيقاً لذلك تحتاج الشرطة إلى درجة ما من الاستقلال الذاتي. بيد أن هذا الاستقلال الذاتي من المحال أن يصبح كاملاً لأن الشرطة تُمنح صلاحيات تستطيع الإضرار بصورة خطيرة بحقوق الإنسان وقد تؤدي إلى ممارسة الشرطة سلطات لا ضابط لها ولا رابط داخل الدولة. وتحاشياً لوقوع هذا ينبغي منح الشرطة درجة من الاستقلال الذاتي مع ضمان الشفافية الكاملة فيما تفعل. وإذن فإن "الاستقلال في العمل"، وهو الاسم الذي يُطلق على ذلك، سمة معقدة وإن كانت أساسية من سمات العمل الشرطي ويتطلب موازنة دقيقة. فإذا زاد الاستقلال الذاتي عن حده فقد يؤدي إلى سعي الشرطة لتلبية المصالح المتحيزة (عرقياً أو دينياً أو سوى ذلك) لأصحاب السلطة لا مصالح الجميع.

وينبغي أن يرجع قراء هذا الفصل إلى الفصل الثامن أيضاً الخاص "بالمساءلة" لأن قضايا الاستقلال في العمل ومساءلة الشرطة يرتبط بعضها ببعض ارتباطاً وثيقاً.

2-4 العمل الشرطي نشاط سياسي

يضع القانون الإطار الذي تقوم الشرطة فيه بتنفيذ وظائفها، وأما أولويات العمل الشرطي فتحددها سياسات الأمن المحلية بصفة عامة. وفي البلدان الديمقراطية يتولى ممثلون عن الشعب وضع القوانين وسياسات الأمن. ومن ثم، فإن الشرطة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالسياسة في جميع الأحوال. ومع ذلك فإن القانون لا يستطيع تحديد مناهج العمل الشرطي إلا إلى مدى محدود. وتعريفياً يعتبر العمل الشرطي دائماً نشاطاً سياسياً من حيث إنه يسعى لإقامة التوازن بين مختلف المصالح في المجتمع.

1-2-4 المنظور الرأسي: الشرطة والدولة

ترتبط مؤسسات الدولة، تعريفاً، ارتباطاً وثيقاً بسلطة الدولة، ولا تمثل الشرطة استثناءً من هذه القاعدة. فالشرطة هي ساعد الدولة القوي، وهي مسؤولة أمام الدولة، وتعتمد على الدولة، وعليها إنفاذ قوانين الدولة بالصورة التي وضعها أصحاب السلطة (من خلال الانتخابات أو سواها).

وعلى الدولة تحقيق المصلحة العامة. وتتجلى هذه الفكرة في المادة الأولى من "مدونة لقواعد سلوك الموظفين العموميين" التي أصدرتها الأمم المتحدة، إذ تقول "إن الوظيفة العامة، وفق تعريف القانون الوطني لها، منصب ثقة، ويترتب على ذلك العمل لتحقيق المصلحة العامة. ومن ثم لا بد أن يكون ولاء الموظفين العموميين آخر الأمر للمصالح العامة لبلدهم في الصورة التي وضعتها المؤسسات الديمقراطية للحكومة".⁽¹⁾ ومن الواضح أن هذا ينطبق بصفة خاصة على الموظفين العموميين المكلفين بالحفاظ على القانون والنظام والذين منحوا سلطات خاصة، مثل سلطة الاعتقال والاحتجاز واستخدام القوة. وممارسة هذه السلطات مصدر نفوذ قوي وما أيسر أن يُساء استخدامها في غير تحقيق المصلحة العامة. والواقع أن الشرطة في بعض البلدان لا تخدم المجتمعات المحلية بل مصالح أخرى، حزبية أو عرقية أو دينية أو سواها من مصالح أصحاب الشرطة، وأحياناً ما يؤدي ذلك إلى الانحراف بسلطات الشرطة، وإعاقة تنمية الشرطة باعتبارها منظمة مهنية، وتخريب سيادة القانون.⁽²⁾

وتتجلى في هيئة الشرطة بصفة عامة المواقف والقيم الخاصة بأصحاب السلطة. فإذا كان أصحاب السلطة لا يحترمون المبادئ الأساسية لسيادة القانون، فمن غير المحتمل أن يُمارس العمل الشرطي المراعى لحقوق الإنسان. "إن إجراءات الشرطة مهما تكن ديموقراطية لا تحدد النمو الديموقراطي. والواقع أن العلاقة السببية بينهما توحى بالعكس إلى حد بعيد أي بأن أهمية الحكومة الديموقراطية لإصلاح الشرطة أكبر من أهمية إصلاح الشرطة للحكومة الديموقراطية. فإصلاح الشرطة شرط لازم للحكومة الديموقراطية وإن لم يكن يكفي لتحقيقها. وذيل الشرطة لا يستطيع أن يهز كلب الحكومة".⁽³⁾

وإزاء هذا، فإن الشرط الأساسي لنجاح الدولة في تحمل مسؤولياتها بفعالية ونزاهة يتمثل في ولاء مسؤوليها للمصلحة العامة التي تحددها الدولة وليس من اليسير دائماً إيجاد هذا الولاء والحفاظ عليه. فكيف تستطيع الدولة أن تضمن الولاء للمصلحة العامة، وفق ما تنص عليه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين العموميين"، الصادرة عن الأمم المتحدة، بدلاً من المصالح (العرقية أو الدينية أو الثقافية) للمجموعة التي ينتمي إليها الموظفون العموميون مثلاً؟ وأوضاع الشرطة في مدينة البصرة العراقية مثال على هذه التعقيدات. وقد وصف صحفي في صحيفة "نيويورك تايمز" هذه الأوضاع قائلاً: "إن المسارات السياسية في البصرة (وفي الحياة اليومية) تتعرض لسيطرة متزايدة من جانب الجماعات الدينية الشيعية، من المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، وهو الذي ينتمي نسبياً إلى التيار الرئيسي، إلى أتباع رجل الدين المتمرد مقتضى الصدر المتسمين بالروح العدوانية. ولما كان الكثير من أفراد الشرطة العاديين في البصرة مجندين من نفس هذه الفئة من السكان الذين تزداد أعدادهم في هذه الجماعات ولم يتلقوا التعليم اللازم ويعيشون في شبه بطالة فإن الكثير منهم ذوو ولاء مزدوج للمسجد والدولة. وفي شهر مايو/أيار، قال رئيس الشرطة في المدينة لصحيفة بريطانية إن نصف قوة الشرطة لديه، التي تتكون من سبعة آلاف فرد، ينتمون إلى أحزاب دينية. وقد يكون هذا التقدير قائماً على التفاؤل، إذ قال لي شرطي عراقي شاب إن "75 بالمئة من أفراد الشرطة الذين أعرفهم يؤيدون مقتدى الصدر: إنه رجل عظيم" (...). وقال لي أحد الصحفيين العراقيين "لا أحد يثق في الشرطة. لو أشار آيات الله الجدد عندنا بأصابعهم فسوف يهب الآلاف من أفراد الشرطة".⁽⁴⁾

(1) توصي الأمم المتحدة الدول الأعضاء باتباع "مدونة لقواعد سلوك الموظفين العموميين"، المعتمدة بموجب قرار الجمعية العامة رقم 51/59، في 15 ديسمبر/كانون الأول 1996، باعتبارها "أداة تهدي جهودها لمناهضة الفساد".

Goldsmith, A., 2003, "Policing (2) weak states: citizen safety and state responsibility."

Bayley, D., 2001, (3) Democratizing the police abroad: What to do and how to do it, p.13.

The New York Times, Switched (4) Off in Basra, 31 July 2005.

2-2-4 المنظر الأفقي: الشرطة والجمهور

من المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان أن على الدولة وأجهزة الدولة أن تستجيب للمجتمعات المحلية التي تخدمها. ويتجلى هذا في الكثير من المواثيق الدولية، بما في ذلك القرار الذي اعتمدت الأمم المتحدة بموجبه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، إذ جاء فيه: "إن كل جهاز مكلف بإنفاذ القانون، مثل جميع أجهزة نظام العدالة الجنائية، يجب أن يكون ممثلاً للمجتمع ككل وأن يتجاوب معه وأن يحاسب أمامه".⁽⁵⁾ كما يتجلى ذلك في الدراسات المنشورة عن الشرطة وحقوق الإنسان. وفي دراسة تتضمن استعراض 500 وثيقة بشأن إصلاح الشرطة وإضفاء الديمقراطية على الشرطة، يحدد المؤلف أربعة معايير للعمل الشرطي الديمقراطي، ويقول الأول ما يلي: "على الشرطة أن تولي الأولوية القصوى في عملها لتلبية حاجات المواطنين الأفراد والمجموعات الخاصة".⁽⁶⁾

ولا تعني الاستجابة للجمهور أن تقوم الشرطة وحسب بتنفيذ كل ما يريد الجمهور منها أن تفعله، ولكنه يعني أن تتمتع الشرطة بالقدرة على إجراء تقدير منصف لنوع الاستجابة القادرة على تحقيق المصلحة العامة العريضة بدلاً من مصلحة مجموعة معينة بصفة خاصة. وطبقاً لما يقوله مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، فإن العمل الشرطي المتجاوب يضمن ما يلي:⁽⁷⁾

- أن تستجيب الشرطة لحاجات الجمهور وتوقعاته، خصوصاً في منع واكتشاف الجرائم والحفاظ على النظام العام؛
- وأن تحقق الشرطة أهدافها بصورة قانونية وإنسانية؛
- وأن تفهم الشرطة احتياجات وتوقعات الجمهور الذي تخدمه؛
- وأن تتجاوب إجراءات الشرطة مع الرأي العام ورغبات الجمهور.

ويعتبر الحفاظ على النظام وتوفير الأمن الوظيفية الجوهرية للدولة ومسؤوليتها، مادام ذلك يحقق مصالح الجميع. وتحقيق هدف الحفاظ على النظام يتطلب تكافل الشرطة والجمهور. ومن الجوانب الأساسية لأي نظام ديمقراطي يقوم على سيادة القانون أن تتوافر قوانين منصفة وإنسانية يلتزم بها الجمهور وأن يكون الجمهور مستعداً لقبول الشرطة باعتبارها (أحد) الأجهزة المكلفة بإنفاذ القوانين. وهكذا فإن على أفراد الجمهور أن يكونوا على استعداد للالتزام بالقانون وأن يتقبلوا الإجراءات التصحيحية إذا لم يلتزموا به.⁽⁸⁾ وكثيراً ما يُشار إلى هذا بمصطلح العمل الشرطي بالتراضي.

"الشرطة هي الجمهور والجمهور هو الشرطة"

كان السير روبرت بيل هو الذي أنشأ شرطة العاصمة ومقرها لندن في عام 1829، وهي التي تتجلى فيها فكرة الشرطة العمومية. وكثيراً ما يستشهد المؤلفون "بالمبادئ التسعة التي وضعها بيل"، والمبدأ السابع فيها يقول "لابد من الحفاظ طول الوقت على علاقة مع الجمهور تحقق المقولة التاريخية بأن الشرطة هي الجمهور والجمهور هو الشرطة، فليس أفراد الشرطة سوى أفراد من الجمهور يتقاضون أجوراً حتى يتفرغوا للاهتمام بواجبات فُرِضت على كل مواطن، لصالح رفاهية المجتمع ووجوده".⁽⁹⁾

(5) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 34/169، 17 ديسمبر/كانون الأول 1979.

Bayley, D., 2001, (6)

Democratizing the police abroad: What to do and how to do it, p.13-14.

والمبادئ الثلاثة الأخرى هي:
- يجب أن تُحاسب الشرطة أمام القانون لا أمام الحكومة؛

- يجب أن تحمي الشرطة حقوق الإنسان، خصوصاً منها ما يلزم لممارسة النشاط السياسي الطليق الذي هو السمة المميزة للديمقراطية؛
- يجب أن تتميز الشرطة بالشفافية في أنشطتها.

OHCHR, 1997, Human Rights (7) and Law Enforcement: A Manual on Human Rights Training for the Police.

(8) يُشار إلى هذا أحياناً باسم العقد الاجتماعي، وهو الاتفاق بين أفراد الشعب على تفويض الدولة في تولي مسؤوليات معينة، وينص على أن يلتزم الناس بالقوانين الوطنية ويتولوا بالنظام في سلوكهم ويقبلوا تدخل الشرطة إذا لم يفعلوا ذلك. وتوافق الشرطة من ناحية أخرى على الالتزام بالقوانين التي تعمل في ظلها.

(9) يمكن الحصول على مبادئ بيل من عدة مواقع على الإنترنت.

ويحقق العمل الشرطي بالتراضي العام غايةً أخرى ذات طابع عملي أكبر. فالشرطة تعتمد على الجمهور في الحصول على المعلومات - مثل الإبلاغ عن الجرائم - وتعتمد

على استعداد الأفراد للإدلاء بالشهادة. ومثلما تعتمد الشرطة على الجمهور في أداؤها المهني، يجب أن تكون وافية بالشرعية التي يتمتعون بها إزاء الجمهور. والشرعية "يترتب عليها أن تُمنح الشرطة درجة ما من الاحتكار [الخاص بتوفير الأمن واستخدام القوة لهذا السبب] من جانب الذين يتمتعون في المجتمع بسلطة تفويض هذا الاحتكار"، وهؤلاء قد يمثلون في "النظام القانوني، أو المجتمع، أو الدولة، أو جهاز الشرطة نفسه، أو النخبة السياسية"⁽¹⁰⁾ وقد تفاوتت نماذج العمل الشرطي في القواعد التي تقوم عليها شرعيتها. ومن وسائل ضمان مثل هذه الشرعية التجاوب مع احتياجات المجتمع المحلي، وإثبات القدرة على الحكم النزيه المهني، والفعالية في ضمان الأمن. كما إن قيام الشرطة بتقديم المساعدة إلى من يحتاجها يرفع من مستوى سمعتها. بل إن الشرطة تقوم بواجبات لا تتطلب استعمال السلطات الشرطية بصورة حاسمة ضماناً لقبول الجمهور استخدام هذه السلطات إذا استدعى الأمر استخدامها وحينما تستخدمها.

وتتجلى الشرعية في ثقة الجمهور بالشرطة. وثقة الجمهور شرط أساسي للاستقلال في العمل وثمره لكون الشرطة ذات فعالية وتخضع للمساءلة. ومن الأمور الجوهرية رصد مسار الثقة الجماهيرية، وهي التي تتأثر إلى حد كبير بمدى ما يتصوره الجمهور عن فعالية الشرطة في منع وقوع الجريمة والحفاظ على النظام. ولكن الفاعلية في ذاتها ليست المعيار الكافي على الإطلاق لتقييم الشرطة. فالعمل الشرطي المراعى لحقوق الإنسان يعني العمل الشرطي الفعال الذي يتمتع بالشرعية.

ومن المشاكل الكبرى في الكثير من أجهزة الشرطة على امتداد العالم كله غياب الثقة الجماهيرية نتيجة فساد الشرطة، أو التمييز، أو عنف الشرطة، أو نقص الموارد، أو السلوك غير المهني بصفة عامة. فإذا انعدمت الثقة الجماهيرية لجأ الجمهور إلى نظم العدالة التقليدية وغير الرسمية، أو إلى أساليب الأمن الخاصة، وكثيراً ما تتبرع لجان الأمن الأهلية. وتشهد بلدان كثيرة عدم قيام الشرطة بواجباتها وفقاً للقانون (إذا قامت بها أصلاً). وفي أمثال هذه الحالات التي تصبح فيها شرعيتها مشكوكاً فيها وتضعف الثقة الجماهيرية فيها، تُضطر الشرطة إلى اللجوء إلى وسائل بديلة لضمان الالتزام بالقانون. وكثيراً ما يؤدي ذلك إلى حلقة مفرغة إذ تعتمد الشرطة على القوة سعياً إلى الالتزام المنشود، وهو ما يؤدي إلى تناقص الثقة الجماهيرية، الأمر الذي ينجم عنه المزيد من استخدام الشرطة للقوة، وما إلى ذلك. وكثيراً ما يؤدي العمل الشرطي غير المهني، من قبيل التصدي الناشئ لإحدى المظاهرات، إلى الإفراط في استعمال القوة، وهو في ذاته مثال للعمل الشرطي غير المهني. والواقع أن العمل الشرطي السيئ يدعم ذاته فيزداد سوءاً يوماً بعد يوم.

الثقة الجماهيرية عبر المجتمعات المحلية

يمكن أن تتفاوت الثقة الجماهيرية ما بين الجماعات والمجتمعات المحلية. ويرتبط الرضا عن الشرطة ارتباطاً وثيقاً ببعض العوامل مثل الفقر ومستويات الجريمة. فكلما ازداد فقر منطقة ما وارتفع مستوى الجريمة قل رضا الجمهور. وعادة ما تكون حظوظ الأقليات مع الشرطة أسوأ من حظوظ المنتمين إلى جماعات مهيمنة. ولهذا أسباب كثيرة، طالما درسها الأكاديميون في إطار العلاقات بين السبب والنتيجة،⁽¹¹⁾ ولكن البحوث قد اكتشفت بصفة عامة أن الناس يريدون أن تستجيب الشرطة لاجتاهم وأن تكون موجودة كلما دعت الحاجة لذلك. ومع ذلك، ففي الأحوال التي يكثر فيها ارتكاب الجرائم عادة ما يريد الناس من الشرطة ألا تتهاون مع مرتكبيها ويبدون استعدادهم لقبول العمل الشرطي القمعي، ما دام يستهدف غيرهم.⁽¹²⁾

Mawby, quoted in Marenin (10) (Ed.), 1996, Policing change, changing the police, p.7.

(11) انظر على سبيل المثال:

Davis, R.C. et al., 2004, "A crossnational comparison of citizen perceptions of the police in New York City and St. Petersburg, Russia."

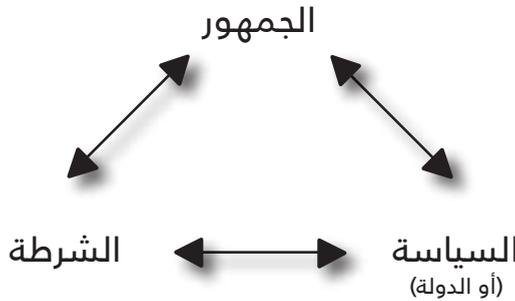
ويقدم تقرير منظمة العفو الدولية الصادر عام 2005 عن البرازيل مثلاً للتوقعات المختلفة لدى الناس لإجراءات الشرطة. انظر: "البرازيل: إنهم يطلقون النار بلا تمييز".

Cavallaro, J.L., 2003, Crime, (12) public order and human rights.

وترتبط الثقة الجماهيرية ارتباطاً وثيقاً بنظرة الجمهور إلى استخدام الشرطة للقوة، " إذ تختلف الآراء حالياً حول الغرض العام لعنف الشرطة في المجتمع: أي إذا ما كان مطلوباً للسيطرة على الشرائح السكانية التي لا تلتزم بقوانين المجتمع وترتكب العنف من جانبها، أو باعتباره أداة تستخدمها الدولة للحفاظ على التوزيع العادل للموارد في المجتمع الحديث. كثيراً ما يتكشف هذا التضاد عندما تقتل الشرطة أحد المواطنين، إذ يرى الكثيرون من أفراد جماعات الأقليات أن هذه الأحداث نماذج للظلم والقهر الاجتماعي، ويرى غيرهم أنها أضرار جانبية لعمل الشرطة". (13)

4-2-3 العمل الشرطي هو الموازنة

يختلف اعتبار العمل الشرطي نشاطاً سياسياً عن اعتبارها هيئة لا تقوم إلا بما يأمرها به السياسيين، إذ يجب أن تكون المسافة بين الشرطة والمستفيدين منها كبيرة إلى الحد الذي يمنع الفساد وصغيرة إلى الحد اللازم للحفاظ على الصلة بين الطرفين أي الحد الذي يتيح للشرطة تحقيق التجاوب معهم. فالشرطة تستمد سلطاتها من الدولة، وهي التي يمثلها السياسيون في البرلمان وفي الوزارات معاً، ولكن على الشرطة أن تثبت جداتها باستخدام هذه السلطات مع الجمهور. فالواقع أن العمل الشرطي يتطلب الموازنة الدقيقة بين أداء ما يريدها الجمهور أن تؤديه، أي خدمة المجتمعات المحلية، وبين خدمة أهل السلطة الذين يسيطرون آخر الأمر على الشرطة، وبين اتخاذ القرارات المستقلة بشأن ما ينبغي أن تفعله للحفاظ على النظام وضمان السلامة، أي إصدار الأحكام المحايدة المهنية بشأن ما تتخذه من إجراءات. والشكل البياني أدناه يرمز للمصالح المعنوية المختلفة.



ويعين الشكل بوضوح أيضاً حدود المساءلة القائمة للشرطة (وهو ما سوف يُناقش بمزيد من التفصيل في الفصل الثامن). فعلى الشرطة الحفاظ على مسافة كافية من جميع الأطراف حتى تتمكن من أداء وظائفها بموضوعية وحياد أي وفقاً لقواعد المهنة، حسبما يقضي به القانون (روح القانون). ومع ذلك فلا مناص من أن يكون عملها خاضعاً لسلطة أطراف أخرى، أي أن تُساءل أمام أطراف أخرى، ويمثل حل هذه المعضلة أحد الاختبارات الأساسية المستخدمة في تقييم دور الشرطة في المجتمع.

3-4 الاستقلال في العمل

1-3-4 تمهيد

يتطلب العمل الشرطي الحفاظ على التوازن بين الدولة والجمهور، وأما القيام وحسب بما تريده الدولة أو إتباع رغبات الجمهور فحسب فلن يضمن أحدهما القيام بالعمل الشرطي للصالح العام. وضمناً للحيد (السياسي) والنزاهة، ومن ثم ضمناً لاتخاذ الشرطة قرارات مهنية قانونية غير تعسفية. أو بعبارة أخرى لتمكين الشرطة من العمل للصالح العام. يجب تزويد قيادة الشرطة بالسلطة اللازمة (وتجهيزها) لممارسة درجة ما من الاستقلال الذاتي تتيح لها أن تحدد، في الإطار القانوني وإطار ميزانيتها، وجوه تخصيص الموارد وأسلوب التعامل مع حالات خرق القانون والنظام. ويعرف هذا بمصطلح الاستقلال في العمل. ويمثل الاستقلال في العمل مشكلة جوهرية من منظور حقوق الإنسان، ومع ذلك، وعلى نحو ما أشير إليه آنفاً، فإن هذا من الشروط الأساسية للعمل الشرطي المهني باعتباره مضاداً للعمل الشرطي السياسي. ولكن وجود جهاز مسلح يتمتع بدرجة ما من الاستقلال كجهاز الشرطة يلزم له شكل ما من أشكال الخضوع لسيطرة ما⁽¹⁴⁾ وهكذا فلا بد من وضع حدود للاستقلال من جانب القانون والسياسات (فلا تستطيع الشرطة أن تفعل ما يحلو لها) وكذلك من جانب المساءلة، وهو الشرط المصاحب للشرط المذكور آنفاً.

2-3-4 المساءلة والاستقلال في العمل

ينبغي ألا توجد سلطة شرطية من دون مساءلة. ولهذا يفضل البعض تجنب استعمال مصطلح "الاستقلال" ويستعيضون عنه بمصطلح "المسؤولية" ولهذا اقترحت "لجنة باتن"، المسؤولية عن صوغ إصلاحات الشرطة في أيرلندا الشمالية في أواخر التسعينيات، استخدام تعبير "المسؤولية في العمل" بدلاً من الاستقلال في العمل لتأكيد أن الشرطة يجب ألا تفلت قط من فحص أحوالها. "وتعني المسؤولية في العمل أن من حق رئيس شرطة المحافظة وواجه أن يتخذ القرارات العملية، وأنه ليس من حق الحكومة ولا المجلس الأعلى للشرطة أن يصدر إلى رئيس الشرطة المذكور توجيهات بشأن أسلوب تنفيذ عملية ما، ولكن ذلك لا يعني إعفاء أسلوب تنفيذ تلك العملية من التحري أو المراجعة من جانب أية جهة بعد إتمام العملية. ذلك ما لا ينبغي قط"⁽¹⁵⁾

وقالت لجنة باتن إنها وجدت أن كل من استشارته يتفق على أهمية الاستقلال في العمل، من دون أن يستطيع أحد تقديم تعريف واضح له بل ولم تجد اللجنة أي تعريف له في أي تشريع. ولكن المادة 15 من "المدونة الأوروبية للأخلاق للشرطة" تفضل القول في هذا المفهوم بأسلوب واضح وصحيح قائلة "تتمتع هيئة الشرطة بما يكفي من الاستقلال في العمل عن غيرها من هيئات الدولة في تنفيذ مهامها الشرطية المحددة". ويقول التعليق على هذه المادة "تنتمي الشرطة إلى السلطة التنفيذية، ومن المحال أن تستقل تماماً عن السلطة التنفيذية إذ تتلقى منها التعليمات. ومع ذلك، فالشرطة لا بد أن تلتزم بالقانون عند تنفيذ مهامها المحددة، كما إن الشرطة مكلفة، إلى جانب ذلك، بممارسة سلطة تقديرية. ويجب ألا تتلقى الشرطة أية تعليمات ذات طابع سياسي في ممارسة سلطاتها. بل يجب تطبيق الاستقلال في العمل في هيئة الشرطة كلها. ومثل هذا الاستقلال مَعْلَم مهم من معالم سيادة القانون، ما دام يهدف إلى ضمان إجراء عمليات الشرطة وفقاً للقانون، وعندما تنشأ الحاجة إلى تفسير القانون، يكون ذلك بأسلوب محايد مهني. والاستقلال في العمل يقتضي المساءلة الكاملة للشرطة عما تفعله أو تهمل أداءه"⁽¹⁶⁾

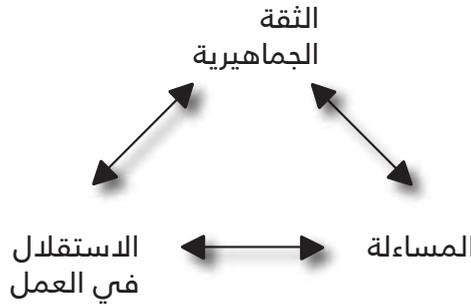
Stenning, Philip, 2004, The (14) idea of the political independence of the police: international interpretations and experiences. وناقش المؤلف في هذا التقرير مدى العلاقة بين الاستقلال والمساءلة نظرياً وعملياً. ويستكشف فيها الخبرة المكتسبة بهذا المذهب في ثلاثة نظم قضائية مشتركة في إنجلترا وويلز وأستراليا ونيوزيلندا.

Independent Commission (15) on Policing for Northern Ireland, 1999, A new beginning: policing in Northern Ireland, para 6.21.

(16) "المدونة الأوروبية لقواعد أخلاق الشرطة"، التعليق على المادة 15، ص 41.

وحتى "تمنح" الدولة والجمهور الاستقلال في العمل للشرطة، لا بد أن تثبت الشرطة عملياً أنها مستعدة وقادرة على تبرير ما فعلته (في وقت لاحق) وأن تلتزم بالسياسات والتشريعات التي وُضعت لتوجيه إجراءات الشرطة (قبل اتخاذها). وهكذا فإن الاستقلال في العمل لا بد أن تصاحبه آليات مساءلة فعالة. ومن دون ذلك لن تستطيع الشرطة تنفيذ وظائفها بفاعلية وأن ترفع مستوى الثقة الجماهيرية. والمبادئ أو المفاهيم الثلاثة مترابطة:

- كثيراً ما يرى الناس أن جهاز الشرطة الذي يفتقر إلى ثقة الجمهور ليس على استعداد لتقديم حساب عما يفعله.
- إذا كان جهاز الشرطة يتمتع بالاستقلال في العمل ولكنه يرفض المحاسبة عن أفعاله ينتهي به الأمر إلى تقويض ثقة الجمهور به.
- إذا كان جهاز الشرطة يتمتع بالشفافية وعلى استعداد للمحاسبة عما يفعل فسوف تزداد ثقة الناس به ويمنحونه المزيد من الاستقلال.



4-3-3 السلطة التقديرية

الاستقلال في العمل عند قيادة الشرطة يترجم على مستوى القاعدة العريضة لأفراد الشرطة بالسلطة التقديرية (أو السلطات التقديرية). إذ إن ضابط الشرطة يمارس في الأحوال العادية أثناء قيامه بالعمل سلطة تقديرية كبيرة ويستطيع أن يقرر وحده أي سلوك منحرف ينبغي له التصدي له أو التغاضي عنه (وإن كان يحد من هذه السلطة، كما هو واضح، بعض الهوامش المنصوص عليها في القانون والسياسات). ومع ذلك، فإن قدرماً ما من السلطة التقديرية قائم في صلب العمل الشرطي: فليست كل مخالفة جديرةً باتخاذ إجراء شرطي كما إن الإجراءات الشرطية ليست في كل الأحوال أفضل حل لمشكلة من المشكلات.

ومن الأمثلة على المخالفة التي يمكن أن تؤدي إلى ردود أفعال من الشرطة قيام قائد سيارة بالسير بسرعة تزيد على حد السرعة القانوني. وتعتبر هذه من مخالفات المرور في معظم التشريعات وللشرطة أن تقرر فرض غرامة. ولكنها قد تقرر أيضاً إصدار "تحذير نهائي"، وقد يكون هذا أكثر فعالية أحياناً من فرض الغرامات المالية. ومن الأمثلة الأخرى قيام بعض المخربين بهدم مبنى مدرسة ما، فقد تقرر الشرطة القبض عليهم بهذه التهمة، ولكنها قد تقرر أيضاً إحالة هؤلاء الصغار إلى مرفق العمل الاجتماعي، أو أن تخاطب آباءهم أو تحاول ترتيب وساطة معهم، أو سوى ذلك من الإجراءات التي لا تتطلب سلطات شرطية، أو مهارات شرطية محددة، أو الاعتماد على قانون العقوبات. وكما يدل هذا المثال تعتمد هوامش ممارسة السلطة التقديرية في عمل الشرطة على النظام القانوني القائم في بلد من البلدان، وعلى الثقة ما بين الشرطة والجمهور، وعلى

مستوى الطابع المهني، أي على مدى تدريب أفراد الشرطة على العثور على حلول بديلة، و/أو اللجوء إلى هيئات بديلة، أو إلى أي مدى يتاح للشرطة العثور على الحلول البديلة أو الهيئات البديلة.

مدونة قواعد السلوك الصادرة عن الاتحاد الدولي لقادة الشرطة

تقول هذه المدونة "يستخدم ضابط الشرطة بروح المسؤولية والسلطة التقديرية المخولة لمنصبه ويمارسها في حدود القانون. ويهتدي ضابط الشرطة بمبدأ "المعقولة" فيما يقرره، ويقوم بالنظر في جميع الظروف المحيطة به عند البت في اتخاذ أي إجراء قانوني. وإبداء الحكمة والالتزام بالاتساق في استخدام السلطة التقديرية، استناداً إلى الكفاءة المهنية في العمل الشرطي، يساهمان مساهمة كبيرة في الحفاظ على العلاقات الطيبة والحفاظ على ثقة الجمهور. وقد يصعب الاختيار بين طرائق العمل المتضاربة. ولكنه من المهم أن يذكر أن إسداء النصيحة في الوقت المناسب بدلاً من الاعتقال، وهو ما قد يكون صواباً في الأحوال الصحيحة، ربما يكون وسيلة أشد فعالية في تحقيق الغاية المنشودة".⁽¹⁷⁾

4-3-4 التهديدات للاستقلال في العمل

تنبغي الإشارة إلى أن الشرطة لا تتمتع بالاستقلال في العمل في مناطق كثيرة في العالم.⁽¹⁸⁾ وفي بلدان كثيرة تتعرض الشرطة لنمط من السيطرة يؤدي إلى خضوعها للسلطة السياسية التنفيذية، وأحياناً يؤدي ذلك إلى عدم اتخاذ الشرطة أي إجراء حيث ينبغي اتخاذه، أو اتخاذاها الإجراء حيث ينبغي الامتناع عنه. ففي الهند على سبيل المثال، التي تأخذ بنظام الحكومة الفيدرالية، يخول قانون الشرطة لحكومات الولايات سلطة "الإشراف" على الشرطة. ولكن مصطلح "الإشراف" ليس له تعريف في القانون، وهو ما يسمح بالتدخل السياسي في عمل الشرطة، وكثيراً ما يؤدي ذلك إلى الانحراف باستخدام سلطات الشرطة، ومن ثم وقوع انتهاكات لحقوق المواطنين. وعلى الرغم من أن الإشراف في بعض البلدان مخول إلى رئيس قوات الشرطة، فإنه يخضع للتوجيهات الصادرة من السلطة السياسية التنفيذية، وهي توجيهات ملزمة ولا بد من الانصياع لها. ولدنيا مثال يوضح ذلك في نيجيريا، فالمفتش العام للشرطة (الذي يرأس الشرطة) مكلف بقيادة الشرطة حسبما يصدره رئيس الجمهورية من توجيهات، ومما يدعو للدهشة حقاً أن رئيس الجمهورية مكلف بالسيطرة العملية على قوات الشرطة.⁽¹⁹⁾ ورئيس الجمهورية مفوض كذلك في إصدار التوجيهات اللازمة للحفاظ على الأمن العام وضمائه إلى المفتش العام للشرطة الذي عليه أن يلتزم بها.⁽²⁰⁾ وهناك مثال آخر من أوغندا حيث ينص الدستور على أن "المفتش العام للشرطة يخضع لقوانين أوغندا ويتصرف وفقاً لها إلا في مسائل السياسات حيث يجوز لرئيس الجمهورية إصدار التوجيهات إلى المفتش العام".⁽²¹⁾ ومشكلة هذا النص الدستوري ذات شقين، الأول عدم توافر تعريف مسبق ومفروق منه لما يشكل المسائل السياسية، والثاني هو أن النص لا يحدد ما إذا كانت توجيهات رئيس الجمهورية يجب أن تصدر في حدود القانون وفي إطاره. والواقع أن هذا النص يسمح للمفتش العام للشرطة أن يتصرف وفقاً للقوانين إلا إذا تلقى توجيهات خاصة بالسياسات من رئيس الجمهورية. وفي النظام الأساسي للشرطة نص مشابه، غير أن الوزير هو الذي له الحق في هذه الحالة في إصدار التوجيهات الخاصة بالسياسات كما ينص القانون الأساسي المذكور أيضاً على أن "المفتش العام عليه الالتزام بهذه التوجيهات".⁽²²⁾

(17) نقلًا من الموقع التالي على الإنترنت: www.theiacp.org

(18) النص في هذا القسم، بما في ذلك الأمثلة الثلاثة من الهند ونيجيريا وأوغندا، مبني على اتصال شخصي مع السيد ب. جوشي، من "مبادرة حقوق الإنسان لدول الكومنولث"، وهو منسق برنامج الشرطة في الهند.

(19) القسم 9(4) من قانون الشرطة بنيجيريا، الإشارة إلى 1943.

(20) القسم 110(1) من قانون الشرطة تشير إليه.

(21) المادة 213(4).

(22) القسم 2(6) من القانون الأساسي للشرطة، 1994.

ومن الأشكال الأخرى لتقويض الاستقلال في العمل تمتع الحكومات بسلطة تعيين كبار مسؤولي الشرطة وفصلهم أو نقلهم. ففي بلدان كثيرة تقوم الحكومة أو رئيس السلطة التنفيذية بتعيين رئيس الشرطة وغيره من كبار مسؤوليها، من دون أن يقول القانون حرفاً واحداً بشأن عملية الاختيار أو إجراءاته، فلا ينص على توجيهات للتعيين في هذه المناصب ولا على أية حالات يمكن في ظلها فصل رؤساء الشرطة. ولدنا مثال توضيحي من كوستاريكا، إذ تمتع الحكومة بالحق الدستوري في فصل قيادة شرطة حيثما ترى الحكومة ذلك مناسباً. وفي أمثال هذه الحالات يترك الأمر تماماً للأحكام التقديرية لرئيس السلطة السياسية التنفيذية، حتى يقرر من يرأس جهازاً شرطياً معيناً، والمدة التي ينبغي أن يقضيها الشخص المختار في هذا المنصب. ويعني هذا أن كبار مسؤولي الشرطة يمكن أن يظلوا في مناصبهم وفق أهواء السياسيين. ومن صالح المستقبل العملي لمسؤولي الشرطة أن يتصرفوا وفقاً لرغبات القادة السياسيين، حتى لو أدى ذلك بهم إلى العمل خارج نطاق القانون.

4-4 ملخص

تعمل الشرطة في ساحة معقدة ذات مصالح متنافسة كثيرة، والاكتفاء بالالتزام بوحدة من هذه المصالح وحسب لن يحقق العمل الشرطي المراعي لحقوق الإنسان حقاً وصدقاً، بل ولن يتجلى فيه واقع الشرطة. فالشرطة هي الساعد القوي للدولة، الذي يخدم المصلحة العامة. وتحقيقاً للتوازن الصحيح بين مصالح الدولة ومصالح المجتمع المحلي، تحتاج الشرطة إلى الاستقلال في العمل حتى تستطيع إصدار أحكامها المهنية في كل حالة على حدة. والتمتع بقدر معين من السلطة التقديرية فيما يتعلق بوقت استخدام سلطات الشرطة ضرورة عملية، ولكنها تمثل المشكلة الخاصة بكيفية التحكم في الشرطة. ويجب على الشرطة أن تثبت أنها جديرة بالاستقلال في العمل، ويجب أن تجتهد لتكسب الشرعية مع الجمهور من خلال خدمة المجتمع المحلي. وتستطيع بالصرحة والشفافية تحسين علاقاتها بالمجتمع المحلي وتزيد من ثقة الجماهير بها، وهو شرط أساسي مسبق للاستقلال. أضف إلى ذلك أن على الشرطة أن تعمل في إطار القانون وبصورة غير تعسفية، وأن تحقق الفعالية في عملها وتقبل المساءلة عنه.

ولكننا نجد مع الأسف أن الواقع أبعد ما يكون عن هذا في بلدان كثيرة، حيث تفتقر الشرطة إلى القدرة على التوصل إلى تقديرات مهنية للحالات التي تصادفها، وإلى الإدارة (أو الثقة) اللازمة لمواجهة المحاسبة على أفعالها فيما بعد. وعادةً ما يكون هذا مصحوباً بوجود قوى سياسية تسعى إلى ضمان مصالحها لا المصلحة العامة، وعاجزة أو عاجزة عن ممارسة السيطرة المشروعة والفعالة، وإن كانت مقيدة، على الشرطة.



© REUTERS / Atef Hasaan OP/AA

الباب الثالث: سلطات الشرطة

سلطات الشرطة: مقدمة

يمكن تعريف الشرطة من خلال ما تتمتع به من سلطات، وأبرزها سلطتا الاعتقال والاحتجاز وسلطة استخدام القوة، وهو ما تقر به القوانين الدولية والوطنية. وعادةً ما تتولى قوانين الشرطة والقوانين الجنائية وقوانين الإجراءات الجنائية، إلى جانب ما يسمى إجراءات العمل الموحدة، النص على هذه السلطات وتنظيم استخدام الشرطة لها عملياً. وإذن فلا بد أن يبدأ أي تقييم للشرطة في بلد من البلدان بدراسة لهذه الوثائق، وإجراءات العمل الموحدة أقرب إلى الطابع العملي والتخصيص، بصفة عامة من قوانين الشرطة، إلا إن الحصول عليها قد يكون أكثر صعوبة، إذ أحياناً تكون غير مكتوبة.

وينبغي الحرص الشديد عند إصدار أية تعليقات عامة على سلطات الشرطة، فأجهزة الشرطة تتفاوت تفاوتاً شاسعاً، شأنها في ذلك شأن سلطاتها. فبعض أفراد الشرطة يحملون السلاح، وبعضهم لا يحملونه. وتتعدد الأمثلة بتعدد البلدان، ولا يزعم الدليل الحالي أنه يقدم نظرة شاملة كاملة لأحوال واقع الشرطة.

وتركز الفصول الثلاثة التالية من الدليل الحالي على سلطات الشرطة ومواقف الشرطة التي تؤدي أكثر من غيرها إلى انتهاكات حقوق الإنسان الموثقة بدقة في تقارير منظمة العفو الدولية. ففي الفصل الخامس نستكشف سلطة استخدام القوة، وينظر الفصل السادس في سلطتي الاعتقال والاحتجاز، والفصل السابع يبحث قضية التحقيقات الجنائية بدقة، مركزاً بصفة خاصة على المقابلات الشخصية مع المشتبه فيهم. ويتسم كل من هذه الفصول بالبناء نفسه فنبداً بالمبادئ الأساسية الواردة في الميثاق الدولية لحقوق الإنسان، ثم ننظر إلى الثغرات في هذه الميثاق أي نسأل: ما الذي أغفلته هذه الميثاق؟ وبعدها نناقش (أفضل) السبل العملية للقيام بنشاط شرطي معين بما يتفق مع القانون وأصول المهنة.

الإرشاد المهني

أُنشأ "اتحاد قادة ضباط الشرطة"، ومقره لندن، ونطاق عمله انجلترا وويلز وأيرلندا الشمالية، موقِعاً حافلاً بالمعلومات على الإنترنت، وهو جدير بالرجوع إليه حيث ينشر وثائق وأدلة إرشادية عن شتى مواقف العمل الشرطي، بما في ذلك استخدام القوة، وتصدي الشرطة للمظاهرات، والعنف الأسري، وما إلى ذلك. وأما موقع "الاتحاد الدولي لقادة الشرطة"⁽¹⁾ على الإنترنت، والاتحاد مقره الولايات المتحدة الأمريكية، فمعلوماته أفضل فيما يتعلق بالميثاق المهني، ولكن له صلات كثيرة بغيره من اتحادات ومنظمات الشرطة.

(1) انظر: www.acpo.police.uk (تحت "policies") و www.iacp.org على الترتيب.

مشروع النماذج الاسترشادية للقوانين: النماذج الاسترشادية لقوانين العدالة الجنائية اللاحقة على الصراع

شرع "معهد السلام الأمريكي" و "المركز الأيرلندي لحقوق الإنسان" (2)، بالتعاون مع مكتب "المفوض السامي لحقوق الإنسان" بالأمم المتحدة، و "مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة"، في تنفيذ مشروع يسعى إلى توفير الأدوات اللازمة للمساعدة في عمليات الإصلاح القانوني في الدول التي انتهت فيها الصراعات. وهذه الأدوات هي مجموعات من القوانين التي تركز على تشريعات القانون الجنائي كوسيلة لإجراء العدالة الجنائية بصورة أكثر فعالية. وهذه القوانين، قانون جنائي، وقانون الاحتجاز/السجن، وقانون الشرطة، تولى وضعها فريق يتكون من نحو 300 خبير من شتى أنحاء العالم.

- يتضمن "النموذج الاسترشادي للقانون الجنائي" أحكاماً عن القانون الموضوعي، والذي يشجع وجوده في قوانين العقوبات الوطنية، مثل المسؤولية الجنائية، وأسس الدفاع، والولاية القضائية والعقوبات. كما يتضمن قائمة للجرائم في "قسمه الخاص". وتتناول التعريفات الموجودة في "النموذج الاسترشادي للقانون الجنائي" الجرائم التي عادةً ما تقع في مرحلة الصراع والمرحلة التالية له، وهي التي كثيراً ما تغفلها التشريعات الوطنية.
- ويتكون "النموذج الاسترشادي لقانون الإجراءات الجنائية" من أحكام بشأن جميع جوانب الإجراءات الجنائية، من التحقيق إلى الاستئناف. كما يتضمن أحكاماً عن قضايا معينة مثل العدالة للأحداث، وتسليم الأشخاص والتعاون الدولي، وحماية الشهود، وإنصاف الضحايا.
- ويعالج "النموذج الاسترشادي لقانون الاحتجاز" مسائل الاحتجاز قبل المحاكمة وبعدها في حالة الإدانة ويتضمن مزيماً من المبادئ العامة وإجراءات العمل الموحدة التي تنطبق على سلطة الاحتجاز المعنية بما فيها الشرطة.
- ويتناول "النموذج الاسترشادي لقانون سلطات الشرطة" سلطات الشرطة وإجراءاتها خارج نطاق الإجراءات الجنائية ويتضمن أحكاماً عن مسائل معينة مثل استخدام القوة والأسلحة النارية والسيطرة على المتجمهرين.

وهذه النماذج الاسترشادية للقوانين منشورة في ثلاثة مجلدات، فالمجلد الأول المنشور في عام 2007 يتضمن "النموذج الاسترشادي للقانون الجنائي". ويتضمن المجلد الثاني "النموذج الاسترشادي لقانون الإجراءات الجنائية"، ويتضمن المجلد الثالث "النموذج الاسترشادي لقانون الاحتجاز" و "النموذج الاسترشادي لقانون سلطات الشرطة". وسوف تتضمن جميع المجلدات مبادئ توجيهية حول كيفية استخدام نماذج القوانين بما في ذلك أسلوب تكييفها وتطويرها بما يناسب البلدان التي تقوم بالإصلاح القانوني كلاً على حدة. وكان المتوقع نشر المجلدين الثاني والثالث في عام 2008، ويتضمن كل كتاب اسطوانة مدمجة (CD) عليها نسخة إلكترونية من الكتاب. وسوف تُنشر الكتب على الموقع USIP على الإنترنت ويمكن استنساخها منه.



© REUTERS / Fabrizio Bensch

"يحتزم الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين، أثناء قيامهم بواجباتهم، الكرامة الإنسانية ويحمونها، ويحافظون على حقوق الإنسان لكل الأشخاص ويوطنونها"

المادة 2، "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، الصادرة عن الأمم المتحدة.

"لا يجوز للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين استعمال القوة إلا في حالة الضرورة القصوى وفي الحدود اللازمة لأداء واجبهم"

المادة 3، "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، الصادرة عن الأمم المتحدة.

5- استخدام الشرطة للقوة

1-5 تمهيد

عادةً ما ترتبط صورة أفراد الشرطة بالمعدات التي يحملونها لتمكينهم من ممارسة القوة وخصوصاً القيود الحديدية، والعصا والسلاح الناري (وإن كانت هذه قد تتفاوت من بلد إلى بلد). ومع ذلك فإن معظم أعمال الشرطة لا تتطلب أي استخدام للقوة. ولا يوجد إلا عدد قليل من المهام التي يصبح فيها استخدام القوة أو التهديد باستخدامها ضرورياً ومشروعاً لتحقيق الغرض الشرطي القانوني، ومن بينها الاعتقال ومنع وقوع الجريمة والتصدي للأحداث التي تتضمن الإخلال بالنظام العام. ولما كان استخدام الدولة للقوة ضد أفراد شعبها من التدابير القصوى التي للدولة أن تتخذها، فقد وُضعت معايير كثيرة تهدف إلى الحد من استخدام الدولة لقوتها. وفي قلب هذه المعايير جميعاً قضية ماذا يشكل الاستخدام المشروع للقوة. فعلى أفراد الشرطة إجراء تقديرات سريعة بشأن طابع المخاطرة ودرجة التهديد القائم، والأسلوب المناسب للتعامل معه بحيث يضمنون عدم تجاوز الحد الأدنى من الضرر.

وليس من الواضح في جميع الأحوال ما يعنيه تعبير "القوة" على وجه الدقة، وما إذا كان فعلاً معنياً قد استخدمت فيه "القوة" حقاً. وسوف نُعرّف "القوة المشروعة" بأنها أية قوة مادية من جانب الشرطة، وهي التي تتراوح بين أساليب اليد المفتوحة وبين استخدام الأسلحة النارية، لإرغام أشخاص على أداء شيء أو منعهم من أدائه، ابتغاء تحقيق هدف شرطي مشروع. والمادة 3 من "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، الصادرة عن الأمم المتحدة (ويشار إليها فيما بعد باسم "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك")، و"المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون" (ويشار إليها باسم "المبادئ الأساسية") هما الميثاقان الرئيسيان اللذان يتناولان استخدام الشرطة للقوة والأسلحة النارية. ونوصي القراء بأن يطلعوا على النص الكامل لهما. وينبغي الإشارة إلى أنه لا يجوز التذرع بوجود ظروف استثنائية، مثل زعزعة الاستقرار السياسي أو حالة الطوارئ العامة، لتبرير أي خروج عن "المبادئ الأساسية".⁽¹⁾ كما تجب الإشارة أيضاً إلى أن "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك"، و"المبادئ الأساسية"، لا يسريان فقط على الشرطة المدنية بل أيضاً على المسؤولين العسكريين أو مسؤولي أمن الدولة الذين يمارسون سلطات شرطية.

وأحياناً ما ترى الشرطة أن موثاق حقوق الإنسان تتسبب في تعقيد عملهم، من دون أن تأخذ في اعتبارها حقائق واقع ذلك العمل. فالعمل الشرطي يمكن أن يكون خطراً وأحياناً يحتاج إلى استعمال القوة. وتقر منظمة العفو الدولي بهذه الحقيقة، ولا تعارض الاستعمال المشروع للقوة المعقولة، في الكثير من تقاريرها الأخيرة، بما في ذلك تقريرها الصادر عام 2004 بعنوان "الأسلحة النارية والعمل الشرطي: معايير لمنع إساءة الاستعمال"، بشأنها في ذلك شأن "المبادئ الأساسية" التي تقول في الديباجة إن الشرطة تؤدي "خدمة اجتماعية عظيمة الأهمية" وتتعترف بالأخطار التي يواجهها أفراد الشرطة في تأدية واجبهم، كما تؤكد واجب الرعاية الذي يضمن رفاة أفراد الشرطة ويكفل تقديم المشورة للذين اضطروا إلى استخدام القوة والأسلحة النارية.⁽²⁾

(1) المبادئ الأساسية. المبدأ 8.

(2) المبادئ الأساسية. الديباجة والمبدأ 21.

ويقدم تقرير " الأسلحة النارية والعمل الشرطي " أسباباً متنوعة لاستخدام الشرطة الأسلحة النارية استخداماً تعسفياً أو في غير محله ويعرض مقترحات لعلج ذلك.⁽³⁾ والأسباب المذكورة هي:

- عدم وجود آليات المساءلة؛
- نقص التدريب؛
- عدم الإشراف؛
- نقص الطابع المهني (بما في عدم تفهم أساليب العمل الشرطي)؛
- نقص الموارد، مثل المعدات الدفاعية؛
- ضعف التعاون بين الشرطة والمجتمع المحلي (اللجوء إلى القوة بدلاً من التعاون)؛
- مواجهة الشرطة لمجتمعات محلية معينة استناداً إلى التمييز.

وهذه الأسباب (وإن لم تكن شاملة بصورة مطلقة، فالفساد أيضاً، على سبيل المثال، عامل من عوامل الاستخدام التعسفي للقوة والأسلحة النارية) يمكن استخدامها أيضاً في إيضاح استخدام الشرطة للقوة في غير محلها بصفة عامة. ونهدف في هذا الفصل إلى تحديد القضايا المتصلة بذلك عند تقييم استخدام الشرطة للقوة والأسلحة النارية ووضع استراتيجيات التدخل.

وفي القسم " 2-5 " أدناه ننظر إلى المبادئ الأساسية المتعلقة باستخدام القوة والأسلحة النارية كما توردها الموثائق الدولية. ويناقد القسم " 3-5 " بإيجاز ما لا تقوله الموثائق. وإذا كان من المسموح للشرطة استخدام شتى وسائل القوة، فإن القسم " 4-5 " يناقش بعض هذه الوسائل بمزيد من التفضيل. ويتناول القسم " 5-5 " كيفية استخدام الشرطة للقوة والأسلحة النارية استخداماً مشروعاً في الواقع العملي، بما في ذلك كيف ينبغي عليهم الاستعداد وما ينبغي عليهم بعد أن تُستخدم القوة. ويناقد القسم " 6-5 " حفظ النظام العام باعتباره حالة خاصة تستدعي استخدام القوة أحياناً. ويشير إلى ما تقوله الموثائق الدولية وما لا تقوله، وكيف تستطيع الشرطة ممارسة حفظ النظام العام بصورة مشروعة ومهنية، ونختتم بملخص موجز.

2-5 مبادئ حقوق الإنسان الأساسية المتعلقة باستخدام القوة والأسلحة النارية

المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية بصفة عامة هي:

- **التناسب:** يجب أن يكون استخدام القوة متناسباً مع الهدف المشروع المرجو تحقيقه ومع خطورة الجريمة.⁽⁴⁾ ويجب إيلاء عناية خاصة في تدريب الشرطة إلى ما يلي:⁽⁵⁾
 - بدائل استخدام القوة، ومن بينها التسوية السلمية للصراعات، وتفهم سلوك الجمهور، وأساليب الإقناع، والتفاوض والوساطة؛
 - الوسائل التقنية (بما في ذلك الأسلحة غير الفتاكة والملابس الواقية لأفراد الشرطة).

ولا يمكن تحقيق التناسب إلا إذا توافرت لأفراد الشرطة ضروب متنوعة من التقنيات والمعدات، بما في ذلك معدات الدفاع عن النفس (مثل الدروع والخوذات والقمصان الواقية من الرصاص ووسائل النقل التي لا تخترقها الطلقات) وتقنيات اليد المفتوحة وأسلحة التعجيز غير القاتلة.⁽⁶⁾

(3) منظمة العفو الدولية، 2004، "الأسلحة النارية والعمل الشرطي".

(4) المبادئ الأساسية. المبدأ 5.

(5) المبادئ الأساسية. المبدأ 20.

(6) المبادئ الأساسية. المبدأ 2.

• **المشروعية:** يُعتبر استخدام الشرطة للقوة مشروعاً إذا كان يلتزم بالقوانين الوطنية ولوائح الشرطة الملتزمة بدورها بالمواثيق الدولية لحقوق الإنسان. ويجب أن يتسم الهدف ووسيلة تحقيقه بالمشروعية. وتقول "المبادئ الأساسية" في الديباجة إن على الدول أن تأخذ هذه المبادئ في اعتبارها عند وضع القوانين الوطنية ولوائح عمل الشرطة فيما يتعلق باستخدام القوة والأسلحة النارية. ويقول المبدأ الأول فيها إن على الدول أن تعتمد لوائح ونظماً وطنية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية وأن تراجع باستمرار القضايا الأخلاقية المرتبطة بها. ويجب أن تضم هذه اللوائح والنظم مبادئ توجيهية تبين ما يلي:⁽⁷⁾

- تحديد الظروف التي يجوز لأفراد الشرطة فيها حمل أسلحة نارية مع تحديد أنواعها وذخائرها المسموح بها؛
- ضمان الاستخدام الصحيح للأسلحة النارية بأقل مخاطر بإحداث أضرار لا داعي لها؛
- حظر الأسلحة النارية والذخائر التي تتسبب في إحداث إصابة لا مبرر لها أو تشكل مخاطر دونما مبرر؛
- تنظيم الرقابة على الأسلحة النارية وتخزينها وإصدارها، بما في ذلك الإجراءات التي تكفل مساءلة أفراد الشرطة عن الأسلحة والذخائر الصادرة لهم؛
- النص على ضرورة التحذير، حيثما يكون ذلك مناسباً، قبل إطلاق النار؛
- إنشاء نظام للإبلاغ عن كل حالة يستخدم فيها المسؤولون الأسلحة النارية في غضون أدائهم لواجبهم.

• **المساءلة:** ضماناً للمساءلة عن استخدام القوة والأسلحة النارية لابد من توافر إجراءات كافية للإبلاغ عما يحدث ومراجعته، ومن بينها:

- تقارير الأحداث: تنص "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" على ضرورة رفع تقرير دون إبطاء إلى السلطات المختصة في كل مرة تطلق فيها النار.⁽⁸⁾
- وتضيف "المبادئ الأساسية" أنه لابد من كتابة تقرير تفصيلي "في حالات الوفاة، والإصابة الخطيرة وغيرهما من العواقب الوخيمة" وتقديمه إلى السلطات المسؤولة عن المراجعة الإدارية والرقابة القضائية.⁽⁹⁾
- تقارير الانتهاكات: تقول "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" إن على أفراد الشرطة الإبلاغ عن أي انتهاك للمدونة.⁽¹⁰⁾ وتلقي المبادئ الأساسية العبء على كاهل الرؤساء فتكلفتهم بأن يبذلوا قصارى جهدهم "لمنع" استخدام القوة أو الأسلحة النارية دون وجه حق وأن "يحولوا دون ذلك أو يبلغوا بوقوعه".⁽¹¹⁾
- وتنص كل من "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" و "المبادئ الأساسية" على أنه لا تجوز معاقبة أفراد الشرطة لرفضهم ارتكاب الانتهاكات أو لإبلاغهم عنها.⁽¹²⁾
- المراجعة المستقلة الفعالة: تدعو "المبادئ الأساسية" إلى أن تتخذ سلطات إدارية أو قضائية مستقلة إجراءات مراجعة فعالة في كل حالة تستخدم فيها الأسلحة النارية وكل حالة وفاة أو إصابة خطيرة أو غيرها من العواقب الوخيمة. كما يجب أن يُتاح للضحايا وأقاربهم أو غيرهم ممن تضرروا باستخدام الأسلحة النارية، أو لممثليهم القانونيين، حق اتخاذ إجراءات مستقلة بما في ذلك الإجراءات القضائية.⁽¹³⁾
- المسؤولية الشخصية: ليس اتباع أوامر أحد الرؤساء ذريعة لاستخدام القوة دون وجه حق.⁽¹⁴⁾ وبناءً على هذا المبدأ فإن أفراد الشرطة يتحملون مسؤولية شخصية⁽¹⁵⁾، وكذلك لابد من تحديد هؤلاء أفراد الشرطة شخصياً. وعليهم أن يحملوا شارات بأسمائهم أو بأرقام ظاهرة بوضوح.

(7) المبادئ الأساسية، المبدأ 11.

(8) مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك، المادة 3.

(9) المبادئ الأساسية، المبادئ 6، 11 (و) و 22.

(10) مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك، المادة 8.

(11) المبادئ الأساسية، المبدأ 24.

(12) مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك، المادة 8، والمبادئ الأساسية، المبدأ 25.

(13) المبادئ الأساسية، المبدأ 22 و 23.

(14) المبادئ الأساسية، المبدأ 26.

(15) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 31، الفقرة 18.

• **الضرورة:** يجب أن يُعتبر استخدام القوة إجراءً استثنائياً⁽¹⁶⁾ ويعني هذا أنه لا بد من محاولة استخدام وسائل غير عنيفة أولاً، ولا تُستخدم القوة والأسلحة النارية إلا إذا ظلت الوسائل المذكورة "غير فعالة أو لا تبشر على الإطلاق بتحقيق النتيجة المقصودة".⁽¹⁷⁾ إذ "لا يجوز للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين استعمال القوة إلا في حالة الضرورة القصوى وفي الحدود اللازمة لأداء واجبهم".⁽¹⁸⁾

"الخطة"

لدى الشرطة في المملكة المتحدة اسم مختصر يضم الحروف الأولى للمبادئ الأربعة السابقة وهو كلمة (PLAN) الإنجليزية (التي تعني، عَرَضاً، الخطة) والمبادئ هي **التناسب والمشروعية والمساءلة والضرورة**. ومن الملاحظ أن مدونتي قواعد السلوك للاتحاد الدولي لقادة الشرطة، ومنظمة التعاون الإقليمية لقادة الشرطة في دول الجنوب الإفريقي، تتضمنان هذه المبادئ، شأنها في ذلك شأن كثير من المدونات الوطنية.

- ومن المبادئ العامة الأخرى الخاصة باستعمال القوة والأسلحة النارية ما يلي:
 - **تجريم القوة غير المشروعة:** يجب أن يعتبر أي استعمال تعسفي أو منحرف لاستخدام القوة والأسلحة النارية جريمة جنائية.⁽¹⁹⁾ ولا تُعتبر طاعة أوامر الرؤساء دفاعاً مقبولاً في حالة وقوع وفاة أو إصابة خطيرة إذا كانت تلك الأوامر تخرق القانون خرقاً واضحاً ولاحت أمام الشخص فرصة معقولة لرفض إطاعتها. ويجب أن يعتبر الذي أصدر الأوامر مسؤولاً كذلك.⁽²⁰⁾
 - **تقديم المساعدة بعد الحادثة:** يتحمل أفراد الشرطة مسؤولية القيام، في أقرب وقت بعد استخدام القوة، بتقديم المساعدة والمعونة الطبية إلى أي شخص مصاب أو متضرر، وإبلاغ أقارب الشخص المصاب أو المتضرر أو أصدقاءه المقربين.⁽²¹⁾
 - **أدوات السيطرة:** يجوز استخدام وسائل السيطرة (القيود) للحيلولة دون هروب أحد السجناء، أو بناء على أوامر مدير السجن وبالتشاور مع الطبيب المناوب، لمنع السجن من إيذاء نفسه أو الآخرين أو الإضرار بالممتلكات. ولا يجوز استخدام مثل هذه القيود لمدة أطول من اللازم. ولا يجوز مطلقاً استخدامها بمثابة عقاب. ولا يجوز استخدام السلاسل ولا الأصفاد الحديدية على الإطلاق.⁽²²⁾
 - **مسؤولية ابتكار ونشر استخدام أسلحة التعزيز غير القاتلة:** تدعو "المبادئ الأساسية" إلى "الحرص في تقييم" ابتكار ونشر أمثال هذه الأسلحة والتي يجب أن يخضع استخدامها للرقابة الشديدة.⁽²³⁾ ويبدو أن ذلك يضع عبئاً على عاتق موردي هذه الأسلحة ومستخدميها يتمثل في ضمان تقليل الأخطار الناجمة عنها على من لا يعينهم الأمر من الأشخاص وفي مراقبتها بروح المسؤولية.
 - اختيار وتدريب حاملي الأسلحة النارية من أفراد الشرطة: تضع "المبادئ الأساسية" شروطاً لاختيار وتدريب واختبار أفراد الشرطة المصرح لهم بحمل الأسلحة النارية، بما في ذلك في مجال التقنيات اللازمة لفض التوتر وتقليل احتمال الحاجة إلى استعمال القوة.⁽²⁴⁾
- وأخيراً، فيما يتعلق خصوصاً باستخدام الأسلحة النارية:

(16) مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك، التعليق على المادة 3.

(17) المبادئ الأساسية، المبدأ 4.

(18) مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك، المادة 3.

(19) المبادئ الأساسية، المبدأ 7.

(20) المبادئ الأساسية، المبدأ 26.

(21) المبادئ الأساسية، المبدأ 5.

(22) القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء، الصادرة عن الأمم المتحدة، القاعدتان 33 و34.

(23) المبادئ الأساسية، المبدأ 3.

(24) المبادئ الأساسية، المبادئ من 18 إلى 21.

• لا يجوز استخدام الأسلحة النارية إلا: (25)

- للدفاع عن النفس، أو عن الآخرين، ضد التهديد الوشيك بالموت أو الإصابة الخطيرة؛
- لمنع ارتكاب جريمة بالغة الخطورة تتضمن تهديداً شديداً للأرواح؛
- لاعتقال شخص يمثل الأخطار المذكورة ويعارض سلطة الشرطة؛
- لمنع هروب السجين.

وذلك فقط عندما يثبت عدم كفاية الوسائل الأقل عنفاً عن تحقيق هذه الأهداف. ولا يجوز استخدام الأسلحة النارية الفتاكة عن عمد إلا إذا استحال تحاشيها لحماية الأرواح، وهي حالة نادراً ما تنشأ في العمل الشرطي المدني. ويجب على أفراد الشرطة الإعلان عن هوياتهم وإصدار تحذيرات واضحة باعترامهم استخدام الأسلحة النارية، وإتاحة مهلة كافية للانصياع إلى التحذير، إلا إذا كان من شأن ذلك أن يعرض أفراد الشرطة أو غيرهم لخطر الموت أو الضرر الخطير أو إذا كان بوضوح غير ملائم أو لا فائدة منه في الظروف القائمة. (26) والتعليق على المادة الثالثة من "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" يضيف إنه يلزم بذل كل جهد ممكن لتحاكي استعمال الأسلحة النارية، خصوصاً ضد الأطفال.

خيارات ثانوية

يقضي مبدأ "الخيارات الثانوية" بأن يتخذ أفراد الشرطة أقل الإجراءات اقتحاماً لخصوصية المشتبه فيه وأقلها إضراراً بحقوقه. وهذا المبدأ (الذي يعني "في المرتبة الثانية" أو "الاستكمالي" أو "المساعد") قد يُستخدم في إطار مبادئ "الخطة" (PLAN) المذكورة أعلاه جنباً إلى جنب مع مبدأ "الضرورة". وفيما يلي مثال بسيط: شرطي يواجه فرداً يحمل سكيناً، ومن المهم تجريد هذا الفرد من السلاح، وقد يكون من الممكن للشرطي أن يقول له "ألق السكين على الأرض" فإذا أطاعه الفرد المذكور، انتفت الحاجة إلى استخدام القوة.

ولا تتمثل الغاية من هذا المبدأ في تحديد إذا ما كان أحد الإجراءات لازماً بل هي البت فيما إذا كان ذلك الأسلوب المحدد لتنفيذه لازماً. ولا يعني هذا أن على الشرطي أن يستنفذ جميع الخيارات الثانوية أولاً إذا كان أمامه تهديد وشيك أو خطر وشيك.

3-5 مالا تقوله المواثيق

لا تستطيع المواثيق أن تشمل كل جانب من جوانب العمل الشرطي، وهي لا تشملها في الواقع، وفيما يلي بعض الثغرات:

- فهي لا تقدم تعريفاً "للقوة" ولا "للأسلحة النارية"؛
- "المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية" لا تحدد كيفية تنفيذها في الواقع ولا تتضمن إرشاداً عن الخطوات العملية؛
- لا يوجد تعريف لمسألة التناسب، ولا تتضمن المواثيق تعريفاً لمصطلح "التهديد الوشيك بالموت أو بالإصابة الخطيرة"، فمتى يصبح التهديد وشيكاً؟
- لا تشير المواثيق إلى تقنيات اليد المفتوحة، أي التقنيات التي لا تتطلب استخدام معدات، ولا تحدد معنى الأسلحة التي "لا تفضي إلى الموت"

(25) المبادئ الأساسية، والمبدأ 9 فيها مبني على التعليق على المادة 3 من "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك".

(26) المبادئ الأساسية، المبدأ 10.

- وهي لا تحدد المقصود بالحاجة إلى التدريب المستمر والمُحكّم، والحاجة إلى المراجعة الدورية لقدرة أفراد الشرطة على تنفيذ الوظائف الشرطية، ولا تقييم علاقة صريحة بين هذا وبين استخدام القوة بصفة خاصة؛
- ولا تحدد المواثيق ماهية وسائل السيطرة (القيود) التي قد تتضمن خطراً كبيراً على الأرواح.⁽²⁷⁾ وهي تترك تغطية هذه المجالات للهيئات التشريعية الوطنية وسلطات الشرطة؛
- وهي تترك للهيئات التشريعية الوطنية وسلطات الشرطة وضع اللوائح التنظيمية الخاصة باستخدام الأسلحة وتخزينها.

وتعني هذه الفجوات أن على أجهزة الشرطة الوطنية أن تضع إجراءات عملية موحدة تشمل الجوانب التالية:

- تعريفات المصطلحات المستخدمة، مثل "الأسلحة النارية"؛
- ما يجوز استخدامه من أنماط القوة والأسلحة النارية؛
- الظروف المحددة التي تُستخدم فيها هذه الأنماط من القوة والأسلحة النارية؛
- المسؤوليات الناجمة عن استخدام القوة والأسلحة النارية بما في ذلك مسؤوليات تقديم التقارير المفصلة؛
- المهام الإدارية على مختلف المستويات والنظم، والرامية للتصدي للأحداث التي قد يلزم فيها استخدام الأسلحة النارية؛
- الشروط اللازمة للتصريح لأفراد الشرطة بحمل الأسلحة النارية واستخدامها؛
- قواعد وتقنيات محددة لتجنب الحاجة إلى استخدام القوة؛
- الأحكام الخاصة بإصدار وتخزين ونقل الأسلحة؛
- الأحكام الخاصة بضمان التدريب المستمر على استخدام القوة والأسلحة النارية.

4-5 أنماط القوة

1-4-5 تمهيد

ينبغي أن تُتاح للشرطة، كما ذكرنا آنفاً، مجموعة متباينة من المعدات الشرطية اللازمة الحد الأدنى من استخدام القوة المناسبة في مختلف الظروف، وهو ما تنص عليه "المبادئ الأساسية"، وهذا وحده هو القادر على أن يسمح للشرطة بأن تبدأ بالطرف الأدنى من "سلم القوة" ثم تزيد القوة تدريجياً حسبما يقتضي الحال، وبهذا تحول دون التطرف في استعمال القوة وتيسر استعمال القوة المتناسبة.

ويمكن أن تتفاوت أنماط القوة تفاوتاً شديداً ومن بينها:

- أن يُعتبر وجود الشرطة نفسه رادعاً (والواضح أن ذلك ليس وسيلة من وسائل القوة المفهومة لكنه قد يساعد على منع اللجوء إلى القوة لاحقاً)؛
- التعليمات الشفوية؛
- أساليب اليد المفتوحة، مثل رفع يد مفتوحة أو دفع شخص إلى الخلف براحة اليد؛
- أساليب اليد الخالية القوية، مثل القبض على ذراع شخص خلف ظهره؛
- الصدام بالجسم (الدفع)؛
- قيود اليد وغيرها من القيود؛
- الرش برذاذ الفلفل أو أمثاله، والغاز المسيل للدموع؛
- العصي، وعصي الشرطة والهرات؛

(27) دعت منظمة العفو الدولية إلى فرض الحظر على بعض أساليب السيطرة المحددة، خصوصاً ما يمكن أن يؤدي منها إلى "اللاختناق بالقيود". الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية، 2004، توصيات منظمة العفو الدولية بشأن العمل الشرطي؛ استعراض ودليل، ص 25.

- أسلحة الصدمات الكهربائية؛
- الضرب بالعصي أو إطلاق طلاقات مطاطية؛
- المدافع المائية؛
- الكلاب؛
- الأسلحة النارية.

(28) منظمة العفو الدولية، 2003، "تجار الألم".

Bailey, W., 1996, "Lessthan- (29) lethal weapons and police-citizen killings in US urban areas".

(30) منظمة العفو الدولية، 2001: تجارة الرعب: نقل المعدات العسكرية والشرطة والأمنية.

وقد سبق لمنظمة العفو الدولية مناقشة كثير من هذه الأساليب في تقريرها الصادر عام 2003 بعنوان "تجار الألم: المعدات الأمنية واستخدامها في التعذيب وإساءة المعاملة"⁽²⁸⁾ وكذلك في تقرير عنوانه "الأسلحة النارية والعمل الشرطي". وقد نشر الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية عام 2004 مطبوعاً عنوانه "توصيات منظمة العفو الدولية بشأن العمل الشرطي: استعراض ودليل"، ويضم توصيات المنظمة بشأن استعمال أفراد الشرطة لهذه الوسائل. وبعض الوسائل المذكورة تفضي إلى الموت، وأهمها الأسلحة النارية. ويُشار إلى غيرها بأنها "لا تفضي إلى الموت"، مع التأكيد بأنها وإن كانت الشرطة توصي باستعمالها كملاد أخير بدلاً من القوة المفضية إلى الموت فإنها قد تؤدي إليه. ويضاف إلى ذلك أن سوء استعمالها يمكن أن يُعتبر من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. وفي الواقع العملي أحياناً ما يبدأ أفراد الشرطة باستعمال هذه الوسائل التي لا تؤدي إلى الموت أولاً بدلاً من اللجوء إليها كملاد أخير.

الأسلحة "غير المفضية إلى الموت"

تطلق منظمة العفو الدولية هذا المصطلح على الأسلحة غير النارية. والمصطلحات الأخرى التي تطلقها عليها أجهزة الشرطة هي "غير الفتاكة" أو "الأسلحة المتوسطة". وكان السبب في استخدام مصطلح "غير المفضية إلى الموت" هو توافر الأدلة على أن الكثير من الأسلحة الواردة في هذه الفئة يمكن أن تفضي إلى الموت.

والمبدأ الثاني من "المبادئ الأساسية" يشجع إنتاج أسلحة "غير فتاكة" ابتغاء تقليل خطر الموت أو الإصابة الكامن في استخدام الأسلحة النارية أو غيرها من الأسلحة التي يمكن أن تفضي إلى الموت. ويوصى المبدأ الثالث "بضرورة الحرص في تقييم استخدام غير فتاكة تؤدي إلى العجز من أجل تقليل تعريض من لا يعنيههم الأمر للخطر، وكذلك ضرورة الرقابة الدقيقة على استعمال أمثال هذه الأسلحة".

والوسائل "غير الفتاكة" المستخدمة في التصدي لأحداث الشغب مثل المدافع المائية، والطلقات البلاستيكية والمطاطية، والمواد الكيماوية مثل رذاذ الفلفل والغازات المسيلة للدموع، يمكن أن تؤدي إلى إحداث إصابات خطيرة بل إلى الوفاة. ولم يخضع عدد كبير من هذه الأسلحة، وكذلك أثارها الطبية، للتقييم من جانب هيئة مستقلة ولا يزال من المحتمل أن يُساء استخدام بعضها. وقد أُجريت دراسة مستقلة عن الآثار المترتبة على استخدام الأسلحة غير المفضية إلى الموت فيما يتعلق بحالات القتل التي ترتكبها الشرطة وانتهت إلى أن توافر المواد الكيماوية ووسائل تقييد الحركة، التي يُنسب إليها تقليل حالات القتل من جانب الشرطة، لا يترتب عليها مثل هذا التأثير.⁽²⁹⁾ وتدعو منظمة العفو الدولية الحكومات إلى وضع مبادئ توجيهية صارمة بشأن تصميم واستخدام مثل هذه المعدات وإلى إنشاء آليات رقابة كافية لضمان الالتزام بالمبادئ التوجيهية ومراجعتها.⁽³⁰⁾

وسوف نقدم هنا أيضاً موجزاً لبعض أنواع القوة. وعلى من يريد المزيد من المعلومات الرجوع إلى الوثائق الخاصة بها.

5-4-2 أساليب/معدات السيطرة

تُعتبر القيود الحديدية أكثر معدات السيطرة شيوعاً لدى الشرطة. واستخدامها الصحيح يقضي باستعمالها لتقييد المعصمين سواء كانت اليدين أمام الشخص أم خلفه. ويمكن استخدام القيود الحديدية أيضاً في ربط بعض الأشخاص معاً. ويمكن أحياناً استخدام القيود الحديدية لربط الكعابين. ولا ينبغي مطلقاً استخدام أدوات السيطرة للعقاب ومن المحظور استخدام السلاسل والأثقال الحديدية، مثل الأصفاد، مع السجناء.⁽³¹⁾ وينبغي ألا يصل استخدام وسائل السيطرة إلى حد التعذيب أو سوء المعاملة. ولقد سبقت الإشارة إلى شتى الأساليب المحددة للسيطرة التي تستخدمها الشرطة في وثائق منظمة العفو الدولية، بما في ذلك الحلقات الحديدية حول الرقبة، وربط اليدين والرجلين معاً، وتكميم الأفواه (وهو ما يُستخدم أحياناً مع من يتم ترحيلهم)، والعقاقير المُسكنة، والقيود الحديدية. وبصفة عامة دعت منظمة العفو الدولية السلطات إلى مراجعة أساليب السيطرة التي يستخدمها الموظفون المكلفون بإنفاذ القانون، وإلى تحريم ما يمثل منها خطراً كبيراً على الأرواح، وخصوصاً إلى ضمان التدريب المنتظم والمتكرر بشأن أخطار ما يسمى "الاحتناق بالقيود" وهو خطر خاص ينشأ في غضون السيطرة.⁽³²⁾

5-4-3 رش الرذاذ المهيج للأعصاب

من بين أكثر الأنواع استخداماً، يتميز اثنان بالشهرة وهما:

• رذاذ الفلفل/أوليورسين كابسيكوم

يُستخدم رذاذ الفلفل، عند رشه من مسافة قريبة، بتوجيهه إلى وجه شخص لتعجيزه بصورة مؤقتة إذا كان هذا الشخص يمثل تهديداً أو يقاوم الاعتقال مقاومة شديدة، تجنباً لاستعمال وسيلة أشد من وسائل القوة. وفيما يتعلق بالولايات المتحدة أوصت منظمة العفو الدولية بأن تشرع السلطات الاتحادية في مراجعة مستقلة لاستخدام رذاذ الفلفل من جانب الأجهزة المكلفة بإنفاذ القوانين، وبأن على هيئات الشرطة التي تصرح باستخدامه أن تضع مبادئ توجيهية وحدوداً صارمة لاستخدامه، إلى جانب إجراءات مراقبة واضحة.

• الغازات المسيلة للدموع

يُسمح باستخدام الغازات المسيلة للدموع بمخلوطات آمنة لأغراض إنفاذ القوانين على المستوى المحلي في حالات السيطرة على أحداث الشغب للحيلولة دون وقوع عنف جماعي أو لمواجهة، مثل تفريق المتظاهرين الذين يشكلون التهديد الوشيك بإحداث أضرار خطيرة. ويجب ألا تستخدم الغازات المسيلة للدموع دون تمييز في الأماكن المغلقة.⁽³³⁾ ومع ذلك فقد وثقت منظمة العفو الدولية حالات لاستخدام الغازات المسيلة للدموع دون وجه حق ضد المتظاهرين السلميين الذين لا يشكلون أي تهديد للممتلكات أو للشرطة، بما في ذلك إطلاق الغازات المسيلة للدموع مباشرة على الأفراد ومباشرة داخل الممتلكات الخاصة من دون سبب واضح.⁽³⁴⁾

(31) القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء، الصادرة عن الأمم المتحدة، القاعدة 33

(32) انظر مثلاً: تقرير منظمة العفو الدولية، 2002، "الولايات المتحدة الأمريكية: بواعث قلق منظمة العفو الدولية بشأن انتهاكات الشرطة في مقاطعة برينس جورج بولاية ميريلاند".

(33) منظمة العفو الدولية، 2004، "الأسلحة النارية والعمل الشرطي".

(34) منظمة العفو الدولية، 2001، "كندا: مناقشات منظمة العفو الدولية من أجل إجراء تحقيق عام في الادعاءات عن وحشية الشرطة".

ويجب أن يخضع أي استخدام لرش الرذاذ المهيج للأعصاب في وجه فرد لتعجيزه مؤقتاً لمبادئ توجيهية وحدود صارمة لاستخدامه. فالمواد المهيجة للأعصاب مؤلمة وينبغي ألا تستخدم إلا في حالات محدودة جداً وبمقادير محددة. وينبغي تقييم استعمالها ومراقبتها. وتناضل منظمة العفو الدولية في سبيل إجراء تحقيقات مستقلة دقيقة لتقديم الخطر على حقوق الإنسان للمكلفين بإنفاذ القوانين الذين يستخدمون مثل هذه

الوسائل، وتدعو إلى نشر مثل هذه البحوث في دوريات علمية مفتوحة حتى يفحصها الجمهور قبل تحويل الحكومة لقوات الأمن استخدام مثل هذه المعدات. ويتضمن تقرير تجار الألم قائمة بأنواع الرذاذ المهيج للأعصاب.

4-4-5 الطلقات المطاطية وطلقات الأقراص البلاستيك

تُستخدم الطلقات المطاطية لإيذاء شخص ما وتعجزه حين يشكل تهديداً خطيراً أو يحاول الفرار أو يجمع بين الأمرين. وطلقات الأقراص البلاستيك، والطلقات المطاطية والطلقات الفولاذية المغلفة بالمطاط أسلحة قد تفضي إلى الموت، وهي قادرة أيضاً على إحداث معاناة قاسية لا إنسانية. وأُعربت منظمة العفو الدولية في تقريرها المعنون "تجار الألم" عن قلقها إزاء الأبناء الواردة من شتى مناطق العالم، والتي تفيد بأن قوات الأمن تستخدم الطلقات المطاطية كأسلحة كخطوة أولى، لا باعتبارها الخطوة الأخيرة قبل استخدام الذخيرة الحية.⁽³⁵⁾ ونحن في حاجة إلى النظر بعناية في أسلوب وسياق استعمال الطلقات المطاطية وكذلك قواعد الاشتباك التي تستخدم فيها. ولما كانت طلقات الأقراص البلاستيكية، والطلقات المطاطية، وأكياس الفاصوليا وغيرها لا تحمل علامات مميزة، فمن المحال إجراء تحقيق بأساليب علم المقذوفات لدى الشرطة لتحديد هوية الشُرطي الذي ضغط على الزناد، وفي أية ظروف كان ذلك، وهذه مشكلة أخرى.

5-4-5 أسلحة الصدمات الكهربائية

البنادق الكهربائية هي بنادق صعق الكتروني تُحمل في اليد وتطلق سهمين قصيرين شائكين إلى مسافة غايتها سبعة أمتار، ويظل السهمان متصلين بسلك بالبندقية، ويشبه السهم حُطاف صيد السمك وهو قادر على اختراق ملابس الشخص المستهدف أو جلده إلى عمق قد يصل إلى خمسة سنتيمترات، وإفراغ شحنة كهربية عالية الفولت منخفضة الأمبير، تسرى في أسلاك نحاسية معزولة. ويتضمن تقرير منظمة العفو الدولية الصادر عام 2004 بشأن استخدام هذا السلاح في الولايات المتحدة نظرة شاملة على توزيعه ونشره في كل بلد من بلدان العالم.⁽³⁶⁾ ورغم أن استخدام أسلحة الصدمات الكهربائية قد يقلل من استعمال القوة المفضية إلى الموت، فقد وثقت منظمة العفو الدولية عشرات الأمثلة التي مات فيها الأشخاص بعد تعرضهم للهجوم بهذا السلاح وهي تدعو، من ثم، إلى التعامل معه بنفس الشروط الخاصة بالأدوات الفتاكة.⁽³⁷⁾ ومع ذلك فإن معظم الأجهزة التي تستخدم هذا السلاح في الولايات المتحدة لا تزال تعتبره في مرتبة أقل كثيراً من مستوى القوة الفتاكة. وفي بعض الأجهزة تسمح باستخدام هذه الأسلحة الكهربائية إذا رفض شخص ما الانصياع إلى مطالب الشُرطي. وفي عام 2004، دعت منظمة العفو الدولية إلى أن تخضع البنادق الكهربائية "للتحقيق المستقل الدقيق للتأكد من مدى اتفاقها مع معايير حقوق الإنسان قبل السماح لقوات الشرطة باستخدامها". وفي عام 2006، قالت المنظمة "ريثما تظهر نتائج دراسة طبية شاملة مستقلة ومحايدة، تكرر منظمة العفو الدولية دعوتها إلى جميع هيئات الشرطة وسلطاتها إلى إيقاف استعمالها للبنادق الكهربائية أو قصر استخدامها على حالات القوة الفتاكة كما تحددها المواثيق الدولية. وينبغي خضوع شتى استعمالاتها لمبادئ توجيهية ورقابية صارمة".⁽³⁸⁾ كما إن منظمة العفو الدولية لديها بواعث قلق مماثلة إزاء العديد من بنادق الصعق.⁽³⁹⁾

(35) منظمة العفو الدولية، 2003، "تجار الألم".

(36) منظمة العفو الدولية، 2004: "الولايات المتحدة الأمريكية: قوة مفترقة ومميته؟ بواعث قلق منظمة العفو الدولية بخصوص حالات الوفاة وسوء المعاملة المتعلقة باستخدام مسدسات الصعق على أيدي الشرطة".

(37) منظمة العفو الدولية، 2006، "الولايات المتحدة الأمريكية: بواعث قلق منظمة العفو الدولية المستمرة بخصوص استخدام مسدسات الصعق الكهربائي".

(38) المرجع السابق (المخلص).

(39) منظمة العفو الدولية، 2003، "تجار الألم"، الفصل 2-4.

(40) المرجع السابق، الفصل 1-4.

وقد أوصت منظمة العفو الدولية أيضاً بفرض حظر على استخدام أحزمة الصعق الكهربائي التي جرى التحكم فيها عن بعد.⁽⁴⁰⁾ وتربط هذه الأحزمة حول وسط السجين، ويقوم الحراس بتشغيلها عن بعد. ويفرغ الحزام شحنة من 50 ألف فولت إلى الكليتين

لمدة ثماني ثوان. وتستخدم هذه الأحزمة في الولايات المتحدة أثناء نقل السجناء وكذلك أثناء جلسات المحاكمة.

6-4-5 استعمال الكلاب

يجوز استخدام الكلاب في مطاردة مشتبه فيه هارب، وفي الدفاع عن صاحب الكلب أو عن نفسه ضد الاعتداء، وفي تجريد المشتبه فيه من سلاح ناري أو غيره، وفي حراسة المشتبه فيهم ومرافقتهم بعد اعتقالهم. ويمكن نشر الكلاب أيضاً كردع في حالات الاختلال العام للنظام، مثلما يحدث عندما يميل جمهور مشجعي كرة القدم إلى الصخب، أو في دور هجومي، كأن تسيير الكلاب مثلاً خلف أفراد الشرطة المسلحين بالعصي، بحيث يمكن استخدامها إذا عجزت العصي عن تحقيق هدف الشرطة. ويجب إبقاء الكلاب في الخلفية حتى تنشأ الحاجة إليها، ويجب إصدار التحذيرات قبل إطلاقها، وتطبيق هنا المبادئ الأربعة المشار آنفاً في "الخطة". وصاحب الكلب هو المسؤول عنه آخر الأمر. ويلاحظ أن استخدام الكلاب يُعتبر من وسائل القوة "الثقيلة".⁽⁴¹⁾

5-5 كيف تستخدم القوة بصورة قانونية

1-5-5 تمهيد

يجب أن تكون استجابات الشرطة قانونية وضرورية ومتناسبة. ويجوز استدعاء جهاز الشرطة، وكذلك أفراد الشرطة، لتبرير أفعالهم. وعليهم أن يبينوا أن أي استخدام للقوة كان ضرورياً ومتناسباً استناداً إلى اعتقادهم المخلص القائم على المعلومات أو الإخباريات المتوافرة لديهم. وسبق لمنظمة العفو الدولية أن قدمت توصيات كثيرة بشأن استخدام القوة في شتى الحالات، كأن يقرر أفراد الشرطة إن كان عليهم اعتقال المتجمهرين أو تفريقهم، إذ إن استخدام القوة عملياً كثيراً ما ينتهك مبدئي التناسب والضرورة.⁽⁴²⁾ وقد وضعت معايير مهنية على المستوى الوطني ونشرت من خلال التعاون الدولي والتدريب. وتوجد مدونات إقليمية لقواعد السلوك (مثل مدونات المجلس الأوروبي ودول الجنوب الإفريقي) ولكن لا توجد (في حدود ما نعلم) مدونات تفصيلية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية. وأما المدونات الوطنية فموجودة بطبيعة الحال.

والواقع أنه لا يسهل في جميع الحالات البت فيما إذا كانت القوة المستعملة متناسبة فعلاً. ويضاف إلى ذلك: من الذي سوف يقرر أن استخدام القوة أو الأسلحة النارية كان متعسفاً ومفراطاً؟ فالشرطة في العادة أول من يصل إلى الموقع ويظل أفرادها فيه حتى يسيطروا على الموقف، ومن ثم فإن البت في استعمال القوة يعتمد إلى حد كبير على سلطتهم التقديرية (في حدود القانون). وهم يقدمون رؤيتهم الخاصة لظروف الموقف التي تطلبت استعمال القوة ومقدار القوة التي استخدموها. وربما يستحيل البت فيما إذا كان استخدام القوة تعسفاً أو غير مشروع إلا إذا أُجري تحقيق قضائي في استخدام الشرطة للقوة أو حتى إجراء تحقيق مستقل. وفي بعض البلدان لا بد من إجراء تحقيق رسمي وجوبي في أي حالة من حالات الوفاة أو الإصابة الخطيرة التي تحدث في حيز الشرطة، وفي حالات الوفاة الناجمة عن إطلاق الشرطة للنار في تفريقها لتجمهر غير مشروع.⁽⁴³⁾

ACPO Police Dog Training (41) and Care Manual, October 2002.

(42) الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية، 2004، "توصيات منظمة العفو الدولية بشأن العمل الشرطي؛ استعراض ودليل".

(43) بناءً على اتصال شخصي مع السيد غ. ب. جوشي، من "مبادرة حقوق الإنسان لدول الكومنولث"، وهو منسق برنامج الشرطة في الهند.

5-2 اعتبارات تكتيكية عند استخدام القوة في عمل الشرطة:

إذا كان للقوة أن تُستخدم وفقاً للمبادئ الأربعة المبنية في "الخطة" (المشار إليها آنفاً) فلا بد أن يتفق القانون مع هذه المبادئ ولا بد أن تلم الشرطة بالقانون. وفي هذا الإطار القانوني تستطيع الشرطة أن تتخذ قرارات تكتيكية بشأن نوع القوة التي تستخدمها في كل حالة على حدة، ولتحقيق أية أهداف. وبصفة عامة ينبغي أن تحاول الشرطة أن تتجنب استعمال القوة. ومع ذلك، فإن استعمال القوة يمكن التنبؤ به والاستعداد له. فإذا كان من المعروف سلفاً أن مظهرة ما قد تخرج عن نطاق السيطرة، فقد تقرر السلطات المحلية أن تصدر الأمر بحظر تلك المظهرة لأسباب تتعلق بالأمن العام. وهذا المبدأ منصوص عليه في عدة مواد بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (انظر الفصل الثاني أيضاً)، وأحياناً قد يساعد على الحيلولة دون استخدام القوة تواجد أفراد "بصورة بارزة". وأحياناً يؤدي ذلك إلى نتيجة عكسية وتكون النتيجة تصاعد الموقف. ولذلك فإن قيام الشرطة بجمع المعلومات اللازمة بغرض تقدير المخاطر يكتسي أهمية حاسمة، وعلى أي حال يجب عادة أن تصدر سلطة (قضائية) علياً تصريحاً للشرطة باللجوء إلى تدابير تتضمن استعمال القوة الشديدة.

وحتى عندما يكون استخدام القوة مشروعاً، فليس دائماً من التكتيك الصحيح الانتفاع بجميع أساليب القوة المتاحة. انظر إلى حالة استدعت فيها الشرطة لإعادة الهدوء إلى حانة اشتبك فيها أفراد سكارى وعدوانيون في شجار: قد يكون من المسموح به قانوناً للشرطة أن تستخدم القوة لوقف الشجار، ولكنها قد ترى حكمة أكبر في حماية الأبرياء الحاضرين وترك المتشاجرين يتخلصون من هياجهم العصبي أولاً، وبذلك تمنع مزيداً من التصاعد والأضرار والإصابات التي لا داعي لها (للطرفين معاً!).

ومن الاعتبارات التكتيكية الأخرى المتعلقة باستخدام القوة نوع المعدات التي في أيدي الشرطة، سواء كان ذلك بصفة عامة أو في مواقف محددة من المتوقع استخدام القوة فيها. ومصطلح "المعدات" يشمل الأسلحة ومعدات الدفاع عن النفس (بما في ذلك القمصان التي لا يخترقها الرصاص) ولكن أيضاً وسائل القوة الأخرى التي يستطيعون استخدامها (الكلاب والخيل، وما إلى ذلك). وربما كان أحد الاعتبارات التكتيكية الأخرى أكبر أهمية من هذا كله، ألا وهو نوع معدات الاتصالات المتاحة للشرطة، فأحياناً ما تلجأ الشرطة إلى القوة المفرطة لأنها لا ترى بديلاً آخر: مثلاً عندما يعجز أفراد الشرطة عن الاتصال ببعضهم البعض لعدم توافر المعدات اللازمة.

وتقول المبادئ التوجيهية الصادرة عن "اتحاد قادة ضباط الشرطة" (في المملكة المتحدة) "عند البت فيما كان أحد الإجراءات ضرورياً في مجتمع ديمقراطي" لا بد من إثبات أن هذا الإجراء:

1. كان يلبي حاجة اجتماعية ملحة؛
2. وأنه كان يسعى لتحقيق غرض مشروع؛
3. وأنه تتجلى فيه علاقة معقولة تقوم على التناسب بين الوسيلة المستخدمة والغرض المنشود.

وهذا يعني أن الإجراء كان يهدف إلى:

- أ. عدم المساس بالحق في الحرية المطروح إلا في أضيق الحدود؛
- ب. وتحقيق أهداف القانون المحلي المتصل بهذه المسألة؛

- ج. وألا يكون تعسفياً أو ظالماً أو قائماً على اعتبارات غير عقلانية؛
 د. وأن يوازن بينه وبين شدة تأثير الإجراء في الفرد أو في الجماعة. وكلما اشتدت حدة الآثار الضارة للإجراء، كان لابد أن تزداد أهمية الهدف حتى يمكن اعتباره مشروعاً".⁽⁴⁴⁾

ويتضمن الدليل الإرشادي بشأن استعمال الشرطة للأسلحة النارية، الذي أصدره "اتحاد قادة ضباط الشرطة" المشار إليه، قائمةً بالعوامل التي لابد من أخذها في الحسبان عند اختيار الأسلحة الملائمة للتكتيكات المستخدمة في كل عملية بعينها:

- مستوى القوة المطلوبة لمواجهة التهديد؛
- نوع الموقف الذي يتطلب التصدي له؛
- المسافة المحتملة بين الشرطة المسلحة والتهديد؛
- المعلومات الواردة عن أي سلاح أو أسلحة في يد الشخص المسلح؛
- مناخ العملية؛
- تدريب أفراد الشرطة المعنيين وخبرتهم.⁽⁴⁵⁾

إن الشرطة تتخذ قرارات تكتيكية في الإطار القانوني الذي تعمل فيه. والواضح أن على أفراد الشرطة أن يعرفوا أيضاً كيف ينفذون هذه القرارات بصورة صحيحة ووفقاً للمبادئ الدولية لحقوق الإنسان. والإحاطة بكيفية استخدام القوة تتضمن الإحاطة ببدائل استخدام القوة. فإذا لم يكن أفراد الشرطة يعرفون أي أسلوب للتدخل سوى الأساليب العنيفة، فمن الأرجح إفراطهم في استخدام القوة. ويضاف إلى ذلك أن هؤلاء إن كانوا يعرفون أن أحداً لن يحاسبهم، فسوف يميلون إلى اختيار أسهل الحلول، وكثيراً ما يتصورون أن القوة أسهل الحلول.

والقراء يعرفون، ولاشك، أنه حين يمتلك المدنيون الأسلحة النارية وسيئون استخدامها دون ضابط ولا رابط، فقد تواجه الشرطة مصاعب كأداء في حماية الجمهور. وفي مثل هذه الحالات يصبح استخدام الوسائل السلمية قبل اللجوء إلى القوة والأسلحة النارية أمراً لا محل له من الإعراب في الواقع.⁽⁴⁶⁾

5-3-5 اختيار أفراد الشرطة وتدريبهم وتأهيلهم

يجب اختيار أفراد الشرطة الذين يتعاملون مع أحداث العنف وفقاً لمعايير صارمة تتضمن لياقتهم الجسدية، وقوتهم العاطفية، وقدرتهم على العمل الجماعي والتعاون، واتخاذ القرارات تحت الضغط وما إلى ذلك بسبيل.⁽⁴⁷⁾ ويجب أن يتضمن التدريب كيفية تقدير موقف من المواقف والاستجابة استجابة متناسبة معه. ومع ذلك فإن التدريب في بعض البلدان على استخدام القوة لا وجود له على الإطلاق، أو قد يقتصر على التدريبات الرياضية العامة، بما في ذلك بعض أساليب المصارعة. وإلى جانب هذا لا يزيد التدريب على استخدام الأسلحة النارية في بعض البلدان عن التدريب على كيفية وضع المقذوف في السلاح وتصويبه وإطلاقه، والواضح أن مثل هذا التدريب لا يكفي.

وأما التدريب "الكافي" فيجب أن يشمل جميع المواقف التي قد تنذر بالخطر، كما يجب أن يتضمن تعليم أفراد الشرطة كيف يمكن تجنب استعمال القوة، والواقع أن التدريب على المهارات الاجتماعية، بما في ذلك حل المنازعات وغيره من أساليب

ACPO Manual of Guidance (45)
on Police Use of Firearms, p.13.

(46) منظمة العفو الدولية 2003،
"أرواح مهدرة".

(47) "المدونة الأوروبية للخلق
الشرطة"، المادة 37 والتعليق عليها.

فض التوتر والتصاعد، عنصر أساسي من عناصر هذا التدريب. ويجب ألا يقتصر التدريب على الجوانب النظرية، بل يشمل الجوانب العملية أيضاً في نماذج محاكاة للحياة الواقعية، ابتغاء الالتزام بالمبادئ الأربعة "للخطة" السالفة الذكر. ويجب توفير هذا اللون من التدريب على جميع المستويات الشرطية، وأن يقترب من الواقع إلى أقصى حد ممكن.⁽⁴⁸⁾ ويجب أن يكون اكتمال التدريب شرطاً مسبقاً لحمل الأسلحة النارية.⁽⁴⁹⁾ وبعد انتهاء الشرطة من التدريب عليهم "تحديث" شهاداتهم بالخضوع لاختبارات منتظمة.⁽⁵⁰⁾ ويجب أن يثبت أفراد الشرطة أن مؤهلاتهم لاستخدام سلاح معين مؤهلات حديثة قبل إصدار ذلك السلاح إليهم. انظر الفصل التاسع أيضاً.

5-5-4 استعمال الأسلحة النارية

يقول تعريف استعمال الأسلحة النارية إنه يعني تصويب أو إطلاق سلاح، لا مجرد حمل سلاح. وتتضمن الأسلحة النارية البنادق اليدوية، والمسدسات ذات الساقية، والمسدسات ذاتية التعمير، والقربينات (البنادق القصيرة) التي تطلق ذخيرة البنادق اليدوية من مسافات بعيدة. ويمكن أن تكون هذه البنادق آلية أو نصف آلية. وعموماً لا تمنح الفرصة لاستخدام البنادق الآلية في "العمل الشرطي المعتاد"، وإن كان أفراد الشرطة يحملون هذا النوع في عدد غير قليل من البلدان. وعلى القراء أن يلاحظوا أن الشرطة عادة ما تستخدم أسلحة أقل سرعة من بنادق الجيش لأن المناخ التكتيكي يختلف اختلافاً كبيراً بين هذا وذلك. "فالعاملات الشرطية تقع على مسافات أقل من مسافات الاشتباكات الحربية بسبب الحاجة إلى البت فيما إذا كان يوجد تهديد للأرواح أم لا، ولضمان سلامة الجمهور".⁽⁵¹⁾

وقد يصرح قادة الشرطة باستخدام الأسلحة النارية، ولكن المسؤولية ملقاة على عاتق الشرطي الفرد الذي عليه أن يضمن أنه يتصرف وفقاً لمبادئ "الخطة" الأربعة. ويجب إصدار تحذير شفوي واضح باعتزام استخدام الأسلحة النارية، والسماح للسامعين بمهلة يستجيبون فيها لأوامر الشرطة. ولا يتطلب الأمر إصدار تحذير إذا كانت الظروف لا تسمح أو كان من العبث إصداره. وأما طلاقات التحذير، بما في ذلك الطلاقات في الهواء، فنادرًا ما تكون مؤثرة ويمكن أن تكون لها أضرار جانبية. كما يمكن أن تجعل الشخص المقصود أو الأشخاص المقصودين أو أفراد الشرطة الآخرين يعتقدون أنهم يتعرضون لإطلاق النار. وبعض أجهزة الشرطة تحظر إطلاق طلاقات تحذير (وليس لمنظمة العفو الدولية موقف ثابت من هذه القضية)⁽⁵²⁾ وإطلاق النار على مركبة متحركة لا فائدة منه بل هو خطر. ويُنصح في هذه الحالة بمطاردة المركبة أو بإقامة حاجز كامل على الطريق إذا اقتضى الأمر. وعلى أية حال فإن سلامة الطرق يجب أن تكون اعتباراً أولياً.⁽⁵³⁾

(48) "المدونة الأوروبية للذخائر للشرطة"، المادة 39 والتعليق عليها.
(49) المبادئ الأساسية، المبدأ 20.
(50) المبادئ الأساسية، المبدأ 18.
(51) منظمة العفو الدولية، 2004، الأسلحة النارية والعمل الشرطي، ص 27.
(52) يلاحظ أن "المدونة الأوروبية للذخائر للشرطة" تذكر في التعليق على المادة 37 ما يلي: "أطلق النار للتحذير قبل إطلاقها لجرح أحد".

ACPO Manual of Guidance (53) on Police Use of Firearms, p. 5-6 para 9.18.

(54) منظمة العفو الدولية، 2005، "البرازيل: إنهم يطلقون النار بلا تمييز".

(55) منظمة العفو الدولية، 2000، "موزمبيق: حالات يُشتبه أنها عمليات إعدام خارج نطاق القضاء: توماس خوزيه نهاكوما ويغلدو يواكيم باتا".

(56) منظمة العفو الدولية، 2004، الأسلحة النارية والعمل الشرطي، ص 14.

وقد وثقت منظمة العفو الدولية أمثلة كثيرة على قيام الشرطة بإطلاق النار على بعض الأفراد رداً على ما اعتبرته "مقاومة". فتقرير المنظمة الخاص بالبرازيل⁽⁵⁴⁾، والصادر عام 2005، مثلاً يقدم نماذج "للمقاومة التي يتلوها الموت"، وهي عبارة شائعة في بلدان كثيرة. ومن الظواهر المتكررة في موزمبيق "إطلاق النار على شخص أثناء محاولة الفرار".⁽⁵⁵⁾ وعلى غرار ذلك يشير تقرير منظمة العفو الدولية بشأن المسدسات والعمل الشرطي إلى ما قالته الشرطة من أن ضحايا نيران الشرطة "وقعوا بين شقي الرحى أثناء تبادل إطلاق النار بين الشرطة والمجرمين" ويشير التقرير أيضاً إلى أفراد الشرطة في جامايكا كانوا يدلون "بأقوال متوافقة إلى حد ملفت" عن أشخاص يتصرفون بصورة مريبة، وعندما استوقفهم الشرطة أخرجوا أسلحة وأطلقوا النار على أفراد الشرطة الذين ردوا على النار وقتلوه.⁽⁵⁶⁾ وإذا كان إطلاق النار المفضي إلى القتل ليس بالضرورة غير

مشروع، فإن إجراء إطلاق النار لابد أن يلتزم، كما هو واضح بالمواثيق الدولية المعنية المشار إليها آنفاً. فالقانون الدولي يقضي بضرورة التحقيق في أي حادث عارض لإطلاق النار، ومع ذلك فنادرًا ما يجري التحقيق في ذلك وتتوسل الشرطة بذرائع شتى لتجنب إجرائه ومن ثم تتمتع فعلياً بالإفلات من العقاب.

وللحیطة ما يبررها ما دام إطلاق الشرطة للنار يؤدي دائماً إلى سقوط ضحايا من الجمهور دون أن يصبحه عادة إلا سقوط قلة نسبية للضحايا من أفراد الشرطة. والمنطق يقول إنه إن كثر تبادل إطلاق النار إلى هذا الحد فلا بد أن تسقط من الشرطة ضحايا. ويتضمن تقرير منظمة العفو الدولية عن البرازيل ما يطلق عليه تعبير "مؤشر القتلى" بوصفه معياراً لتقدير التطرف في استعمال القوة الفتاكة. وهذا المؤشر هو النسبة بين الذين جرحتهم الشرطة والذين قتلتهم. فإذا سقط الكثير من القتلى في عمليات الشرطة، كان ذلك دليلاً على أن الشرطة تتبالغ في اعتمادها على القوة الفتاكة.⁽⁵⁷⁾

وغالباً ما يكون استعمال القوة الفتاكة عن عمد غير متناسب عندما تستخدم الشرطة الأسلحة النارية، بل إن بعض المواثيق الوطنية بشأن استخدام الأسلحة النارية تلزم أفراد الشرطة بتوجيه طلقاتهم إلى أعضاء الجسم التي لا تؤدي إلى الوفاة.

هل تطلق الشرطة النار بهدف القتل؟

من زاوية المبدأ ليس من المفروض أن تطلق الشرطة النار بهدف القتل. ولا يوجد في القانون الدولي نص على سياسات "إطلاق النار بهدف القتل"، ولكن التعليق على المادة الثالثة من "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" يقضي ببذل قصارى الجهد لتحاشي استخدام الأسلحة النارية، ولا يكون إطلاق النار بهدف القتل مشروعاً إلا إذا مارسته الشرطة باعتباره الملاذ الأخير (أي دفاعاً عن النفس أو دفاعاً عن آخرين يواجهون التهديد الوشيك بالقتل أو الإصابة الخطيرة، أو منع ارتكاب جريمة خطيرة إلى حد بعيد وتتضمن تهديداً جسيماً للأرواح، أو لاعتقال شخص يمثل مثل ذلك الخطر ويقاوم سلطة الشرطة، أو لمنعه من الفرار) وفي الحالات التي لا تكفي فيها التدابير الأقل شدة في تحقيق هذه الأهداف دون غيرها وينبغي على جميع الأجهزة المكلفة بإنفاذ القوانين أن تهتدي دائماً بمبدئي الضرورة والتناسب عند استخدام القوة. ويجب بذل قصارى الجهد للقبض على الشخص لا لقتله، إذ لا ينبغي استعمال القوة الفتاكة بديلاً عن الاعتقال أبداً.

وقد قدمت منظمة العفو الدولية أخيراً توصيات إلى حكومة المملكة المتحدة عقب الحادثة التي أطلقت الشرطة النار فيها على رجل فقتلته، بعد أن ظنت خطأ أنه مفجر انتحاري للقنابل، بعد أسابيع معدودة من حادثة تفجيرات المترو في لندن، وكان ذلك فيما ورد في إطار سياسة الشرطة "لإطلاق النار بهدف القتل".⁽⁵⁸⁾

(57) منظمة العفو الدولية، 2005، "البرازيل: إنهم يطلقون النار بلا تمييز".

(58) في عام 2005، دعت منظمة العفو الدولية إلى إجراء تحقيق مستقل في طبيعة قواعد الاشتباك، بما في ذلك السياسة التي تسمح لأفراد الشرطة، فيما يبدو، "بإطلاق النار في مقتل" أي إطلاق النار على الرأس، بالنسبة لمن يُشتبه في أنهم مفجرو قنابل انتحاريون (وورد أن هذه العملية كان اسمها الرمزي "عملية كراتوس")، وكذلك التحقيق في كيفية تخطيط العملية، وفي المعلومات التي أحيطوا بها والأوامر التي صدرت إليهم، وهل اتصلوا بأحد رؤسائهم الضباط قبل إطلاقهم النار، وهل أصدروا التحذير الكافي، وإذا ما كان ما فعله أفراد الشرطة يتفق كل الاتفاق مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان الخاصة باستعمال القوة في سياق إنفاذ القوانين. انظر التقرير المعنون: "المملكة المتحدة: ينبغي التحقيق في جميع ملابسات حالات إطلاق النار المفضية إلى الموت". وقد تكررت هذه النقاط في التقرير المعنون: "المملكة المتحدة: مقتل جنين تشارلز دي منزيس - دعوا العدالة تأخذ مجراها".

5-5-5 تخزين الأسلحة النارية

ومن القضايا التي كثيراً ما تُنسى ضرورة وضع إجراءات صارمة بشأن تخزين وتسجيل الأسلحة والذخائر باعتبار ذلك وسيلة للسيطرة على استخدام الشرطة للأسلحة النارية. فلا بد من تخزين الأسلحة في مكان مأمون مخصص لها، ووضع رقم التسجيل على كل منها. كما يجب عند صرف الأسلحة والذخائر تسجيل اسم من يتسلمها من أفراد الشرطة، وتاريخ استلامه لها وتوقيته، إلى جانب رقم تسجيل السلاح ونوع الذخيرة المصروفة

ورقمها. وينبغي التحقق من هذه التفاصيل عند إعادة الأسلحة والذخائر. ويجب تفسير عدد الذخائر التي استُخدمت في التقرير اللاحق لكل عملية تُستخدم فيها الأسلحة النارية.

وفي بعض الحالات قد يحتاج أفراد الشرطة إلى العودة بالأسلحة إلى المنزل. وقد وثقت منظمة العفو الدولية حالات كان أفراد الشرطة يستخدمون أسلحتهم في منازلهم بالمنازل والأحياء أو يُجرونها للعصابات الإجرامية في مقابل حصة من غنيمة الجريمة، أو استخدموها لارتكاب الجرائم بأنفسهم.⁽⁵⁹⁾ فإذا كان الشرطي يعتزم أن يصطحب سلاحه لمنزله فيجب إبلاغ ذلك إلى رئيسه والحصول على موافقته، كما يجب توافر المكان اللازم والأمن للتخزين في منزل الشرطي ولكن اصطحاب السلاح الناري إلى المنزل لابد أن يكون الاستثناء لا القاعدة العامة.

6-5-5 إجراءات الإبلاغ

يجب الاحتفاظ بسجلات للقرارات والخطوات المتخذة في غضون أية حادثة تستخدم فيها القوة. وفي المملكة المتحدة لابد من الاحتفاظ "بمسار مراجعة" لهذه القرارات في "دفتر القيادة/سجل الحوادث" الذي يستخدم في تقييم العملية لاستنباط دروس للمستقبل، وباعتباره من الأدلة إذا حدث وأدت الحادثة إلى أي محاكمة تأديبية أو جنائية.⁽⁶⁰⁾

وكلما استجد أسلوب من أساليب استعمال القوة، مثل الرش برذاذ الفلفل، وجب وضع الإجراءات المناسبة الشبيهة بالإجراءات المستخدمة في حالة الأسلحة النارية، كما ينبغي توخي الحرص في تطوير هذا الأسلوب الجديد ونشره.

7-5-5 التحقيقات التالية للحادثة

يقضي القانون الدولي بإجراء التحقيق في الحالات التي تستخدم الشرطة فيها أحد الأسلحة النارية أو التي يؤدي عمل الشرطة فيها إلى وقوع الإصابات الخطيرة أو الوفاة. وبالإضافة إلى ذلك يجب إجراء التحقيقات إذا اتضح من العمليات وجود أوجه قصور في القيادة أو وجود خطر على الجمهور.⁽⁶¹⁾ وتتضمن "مبادئ المنع والتقاضي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة"، الصادرة عن الأمم المتحدة، مواد خاصة بالتحقيق في أحداث إطلاق المذكرة دون وجه حق.⁽⁶²⁾

وعادةً ما يشعر أفراد الشرطة بالعداء الشديد لأمثال هذه التحقيقات ويسعون إلى تجنبها، وقد يشعر زملاؤهم بالقلق إزاء التعاون مع هذا التحقيق بل وقد يتعرضون للضغط عليهم حتى يمتنعوا عن التعاون. وسوف ننظر في الفصل التاسع إلى ثقافة الشرطة وما يُسمى "جدار الصمت الأزرق" الذي كثيراً ما يعوق التحقيق إعاقة خطيرة. ومع ذلك فإن مقاومة أمثال هذه التحقيقات ليست مقصورة على الشرطة، بل إن النيابة نفسها وأجهزة الإعلام وأفراد الجمهور العريض قد يساندون الشرطة في تجنب المساءلة، بل وربما انقلبوا حتى على دعاة حقوق الإنسان ولاموهم على تعقيد عمل الشرطة.⁽⁶³⁾

والواقع أنه من مصلحة الجمهور والضحايا بل وجهاز الشرطة نفسه أن يكون التحقيق الذي يجري في استخدام الأسلحة النارية أو في حالات وقوع الوفاة أو الإصابة الخطيرة تحقيقاً مُحكماً وشفافاً، مع حماية المشاركين فيه وفق الاقتضاء. والغرض من التحقيق إظهار حقيقة ما حدث، وأما نطاقه فيجب أن يشمل الظروف القائمة قبل استخدام الأسلحة النارية أو وقوع الموت أو الإصابة وكذلك "إدارة" الحادثة. ولأغراض التحقيق يجب فحص موقع الحادثة، وكذلك الملاحظات التي كتبها أفراد الشرطة المشاركين أو

(59) منظمة العفو الدولية، 2004، "الأسلحة النارية والعمل الشرطي".

(60) المبادئ الأساسية، المبدأ 20.

(61) ACPO Manual of Guidance on Police Use of Firearms, Chapter 6, section 2.

(62) القرار رقم 65/1989 الذي اعتمده المجلس الاقتصادي والاجتماعي في 24 مايو/أيار 1989. والمبادئ من 9 إلى 17 تتناول التحقيقات.

(63) Cavallaro, J.L., 2003, Crime, public order and human rights. وتوجد دراسة حالة ذات أهمية بشأن عنف الشرطة في النرويج، انظر: Bratholm, A., "Police violence in the city of Bergen: A marathon case concerning the rule of law and human rights."

الواردة في دفتر التقارير (مسار المراجعة). وإذن فلا بد من حماية موقع الحادثة والحفاظ على الأدلة اللازمة للشرطة حسب الاقتضاء، ويجب تحديد هوية الشهود المستقلين وإجراء مقابلات معهم.⁽⁶⁴⁾

5-6 العمل الشرطي أثناء المظاهرات: إدارة النظام العام

تنص المادة 21 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" على "الحق في التجمع السلمي". وقد وثقت منظمة العفو الدولية أمثلة لا تحصى لقيام الحكومات بانتهاك هذا الحق، ومنع الناس من التجمع واستخدام القوة المفرطة في حالات كثيرة لتفريق الذين يجتمعون. وأما بواعث القلق بصدد استعمال القوة المفرطة في علاقتها بإدارة النظام العام في بلد من البلدان فلا بد من قياسها على ضوء نظم إدارة النظام العام الموضوعة في ذلك البلد "لإدارة" استخدام القوة والأسلحة النارية، وكذلك المبادئ الدولية لحقوق الإنسان التي تحكم استعمال القوة.

وتميز "المبادئ الأساسية" ما بين "التجمعات المشروعة" و"التجمعات غير المشروعة". ويقيد القانون في كثير من البلدان حق التجمع بما يتجاوز الحدود المسموح بها بموجب المادة 21 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية". ويُلاحظ أن قضية انتهاك الحق في حرية التجمع تقع خارج نطاق الدليل الحالي ومن ثم فهو لا يتعرض لها.

5-6-1 مبادئ حقوق الإنسان الأساسية المتعلقة بإدارة النظام العام

إلى جانب المبادئ الخاصة باستخدام القوة المشار إليها في القسم 2-5 والتي تنطبق على الإدارة الشرطية للمظاهرات، توجد مبادئ إضافية أو نوعية، ومن بينها:

- **الحق في التجمع السلمي**⁽⁶⁵⁾: على الشرطة مراقبة "الأحداث" العامة بجميع أنواعها، بما في ذلك المظاهرات السياسية وغيرها التي سبق التخطيط لها، والتجمعات العامة التلقائية (مثل التي تنشأ رداً على حادثة ما) والتجمعات الجماهيرية الكبرى كالتي نشهدها في المنافسات الرياضية. فعلى أفراد الشرطة حماية حقوق المشاركين في التجمع السلمي، والحفاظ على سلامة الجميع، بما في ذلك غير المشاركين. ويمكن أن ينشأ من التجمع الجماهيري اندلاع العنف في بعض البؤر التي يمكن بسهولة معقولة تطويقها وعزلها واحتاؤها. كما يمكن أن ينشأ، تدريجياً أو فوراً، اندفاع جماعي للفرار دونما نظام، أو شغب تُستخدم فيه أسلحة مرتجلة أو حتى معارك بالأسلحة النارية.

- **مبدأ التناسب ومبدأ الضرورة**: يجوز استخدام القوة والأسلحة النارية إلى الحد الأدنى الضروري: ويجب تجنب استخدام القوة عند تفريق التجمعات غير المشروعة التي لا تستخدم العنف، فإذا تعذر ذلك عملياً جاز استخدام القوة إلى أدنى حد ممكن.⁽⁶⁶⁾ ومع ذلك فالواضح أنه إذا كان التجمع غير المشروع لا يتسبب في الإخلال بالنظام العام ولا يستخدم العنف، ومن غير المحتمل أن يخل بالنظام العام أو يستخدم العنف، فإن مسألة استخدام القوة غير واردة. فالتجمع السلمي للاحتجاج أو لتقديم مطلب ما نشاط ديموقراطي مهم. والعمل الشرطي المراعي لحقوق الإنسان يقتضي احترام هذا الحق.

- عند تفريق التجمعات العنيفة لا يجوز استعمال الأسلحة النارية إلا إذا ثبت أن الوسائل الأقل خطورة لا تصلح عملياً وإلى أدنى حد ممكن تمليه الضرورة.

ACPO Manual of Guidance (64)
on Police Use of Firearms, Chapter
6, section 2.

(65) "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 21. ويتكرر ورود هذا المبدأ في "المبادئ الأساسية". وتتناول المبادئ من 12 إلى 14 قضية استعمال القوة ضد التجمعات.

(66) المبادئ الأساسية، المبدأ 13.

ويعني هذا محاولة استخدام صور أخرى من صور القوة أولاً، ولا يُسمح للشرطة باللجوء إلى الأسلحة النارية إلا إذا عجزت هذه عن السيطرة على الموقف وتفريق التجمهر غير المشروع. ويجب أن تقتصر القوة على الحد الأدنى اللازم للسيطرة على الموقف. فإذا حدث وأصبح استخدام الأسلحة النارية ذا ضرورة مطلقة، فيجب أن يقتصر إطلاقها على الحد الأدنى وأن يتوقف بمجرد أن يبدي الجمهور دلائل على انفضاضه. وعلى أية حال يجب ألا تُستخدم الأسلحة النارية ضد الأشخاص إلا دفاعاً عن النفس أو دفاعاً عن الآخرين لحمايتهم من تهديد وشيك بالموت أو بالإصابة الخطيرة.⁽⁶⁷⁾ ويُلاحظ أنه على الرغم من أن المواثيق الدولية لا تقول في الواقع إنه لا يجب استخدام الأسلحة النارية دون تمييز فإن هذا بالقطع منصوب عليه ضمناً في "المبادئ الأساسية" 5 (أ - ب) 9، 10، 11 (أ، ب، ج، هـ).

2-6-5 ما لا تقوله المواثيق

تنص كل من "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" و"المبادئ الأساسية" على ضرورة إدراج المبادئ التي تتضمنانها في النظم واللوائح الوطنية. ومع ذلك فالمواثيق الدولية تُغفل الكثير من القضايا الحيوية الخاصة باستخدام القوة والأسلحة النارية في حالات الحفاظ على النظام العام، ومن بينها:

- ما المعايير المطبقة عند البت فيما إذا كان العنف قد وقع في تجمهر عام؟ هل يكون ذلك عند قذف حجر واحد أم عشرة أحجار؟ وما درجة العنف الكافي للسماح باستخدام القوة، وأي نمط من أنماط القوة؟
- كيف توائم الشرطة بين المستويات المختلفة للقوة وبين المواقف المختلفة؟
- ما نوع القوة الذي يجوز استخدامه ضد مجموعة لا ضد شخص واحد أو أكثر (مثل الغازات المسيلة للدموع أو المدافع المائية)؟
- ما الخطوات التكتيكية التي ينبغي أو لا ينبغي اتخاذها؟
- ما الأسلحة التي ينبغي أو لا ينبغي أن تُستخدم؟

3-6-5 كيف تمارس إدارة النظام العام؟⁽⁶⁸⁾

تتباين الحالات التي تتعلق بالنظام العام، ما بين الأحداث التلقائية التي تنشأ عن منازعات في المجتمع المحلي، أو الأنشطة الإجرامية أو الشرطية، وبين مسيرات الاحتجاج والمظاهرات التي تقوم بها "مجموعات التحرك المباشر" وغيرها في إطار المنازعات العمالية، وبين اللقاءات الجماهيرية المنظمة مثل المباريات الرياضية والحفلات الموسيقية، وما إلى ذلك. ويمكن أن يكون أي لقاء من هذه اللقاءات الجماهيرية مشروعاً أو غير مشروع. ولكن استجابة الشرطة لكل منها يجب أن تكون قانونية وضرورية ومتناسبة معها. ويجوز استدعاء أفراد الشرطة لمساءلتهم عن أفعالهم، ولا بد عندها أن يثبتوا أن أية قوة استُخدمت كانت ضرورية ومتناسبة استناداً إلى المعلومات أو الإخباريات المتاحة لهم، ولهذا السبب عليهم تسجيل القرارات والإجراءات التي اتخذوها للسيطرة على الجمهور.

(67) المبادئ الأساسية، المبدأ 14 و9.

(68) هذا القسم يعتمد اعتماداً كبيراً على المبادئ الواردة في "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة" والكتب الإرشادية التي أصدرها "اتحاد قادة ضباط الشرطة" بالمملكة المتحدة، وخصوصاً:

Manual of Guidance on Keeping the Peace.

وإدارة النظام العام تعني في الواقع إدارة الصراع، ويُعتبر التخطيط والإعداد والاتصال والقيادة من المبادئ الأساسية في إدارة النظام العام. ومن المهم للشرطة، بالتعاون مع الهيئات الأخرى المعنية (أجهزة الحكم المحلي والخدمات الاجتماعية وما إليها) أن تحدد وتتصدى للأسباب والأعراض البادية لأحد الصراعات قبل تصاعد التوتر. ويتطلب ذلك ما يلي:

أ. جمع المعلومات لتحديد الأخطار وتقديرها؛

- ب. الإعداد والاتصال؛
ج. تقديم استجابة شرطية معقولة متناسبة مع الحدث وفعالة.

المعلومات:

- الجمع الناجح للمعلومات يتضمن تحديد المجموعات التي قد تكون مشاركة والحصول على بيانات بشأن قوتها وأهدافها؛
- التمتع بعلاقات طيبة مع المجتمع المحلي يسهل جمع المعلومات؛
- توافر المعلومات يتيح للشرطة وضع الخطط الفعالة؛
- يجب الاستمرار في جمع المعلومات أثناء عملية من العمليات حتى يمكن تعديل الخطوات التكتيكية لتلائم تغير طبيعة التهديد.

الإعداد:

يتضمن هذا اتخاذ القرارات بشأن أعداد أفراد الشرطة المطلوبة وملابسها (الزياء الرسمية العادية أو أزياء القتال) ومعداتهم. وينبغي اتخاذ قرارات بشأن نشر وحدات الخدمات المساعدة مثل وحدة كلاب الشرطة والشرطة الراكبة، ويتضمن الإعداد أيضاً تقليل الأخطار المحتملة إلى أدنى حد وإدارتها بالتعاون مع الأجهزة المعنية وممثلي المجتمع المحلي.

الاتصال:

- الاتصال داخل الشرطة: ويشمل الاتصال بالمقر الرئيسي وبالأفراد الموجودين في موقع الحدث الذي يمس النظام العام؛
- الاتصال بقيادة الجمهور وتسهيل العمل: وهذا يعني إقامة قنوات اتصال مع قادة الجمهور في مرحلة مبكرة وإيضاح الأسلوب الذي تعترم الشرطة انتهاجه لتسهيل تحقيق المرامي المشروعة للجمهور، إلى جانب التعامل مع المجموعات والأفراد الذين يلتزمون بالإجراءات القانونية.

الاستجابة المتدرجة من جانب الشرطة:

يجب على الشرطة إتاحة الموارد الكافية لإدارة موقف يمس النظام العام، ولكنها يجب أن تنشرها بأسلوب تكتيكي يتناسب مع مراحل تطور الموقف. وعلى الرغم من أنه قد توجد في مظاهرة ما إحدى الفصائل التي تعترم التسبب في العنف، فلا بد من القيام بالعمل الشرطي بأسلوب يكفل حماية المتظاهرين السلميين. ويمكن فصل أولئك الذين يعتزمون التسبب في العنف أو يسببونه فعلاً عن المتظاهرين السلميين، وهو ما يتطلب مهارات شرطية جيدة، ومن أهمها مهارات الملاحظة والاتصال، حتى تتمكن الشرطة من تقديم الاستجابة المطلوبة لشتى الأشخاص والمجموعات بين المتظاهرين، بل إنه ينبغي عدم التعامل مع المظاهرة باعتبارها كتلة جماعية واحدة، ولكن يجب تقديم استجابات متفاوتة لها (انظر الإطار أدناه). فإذا تعذر هذا، كان على الشرطة أن تهدف في ردها على تفريق الجمهور وفض التوتر، ومن ثم تجنب استعمال القوة. ومن الواضح أنه لو كان استخدام القوة لازماً فلا بد أن تلتزم الشرطة في استعمالها بالتناسب والمشروعية حتى تعيد النظام وتحمي حقوق الجمهور.

سلسلة القيادة:

لابد من توافر سلسلة قيادة واضحة ضماناً لوضع استراتيجية واضحة، والاتصال الجيد، و"مسار المراجعة" للقرارات المتخذة، كي يتسنى تقييم العملية والاستفادة من دروسها في وقت لاحق. والدليل الإرشادي بشأن استخدام الشرطة للأسلحة

النارية، الذي وضعه "اتحاد قادة ضباط الشرطة"، يصف هيكل قيادة يتكون من ثلاثة مستويات:

- المستوى الاستراتيجي (الذهبي) هو المسؤول والمحاسب عن القيادة الاستراتيجية الشاملة وتوفير الموارد البشرية والمادية؛
- المستوى التكتيكي (الفضي) وهو المسؤول عن نشر الموارد واستخدامها؛
- المستوى العملي (البرونزي) وهو المسؤول عن قيادة المجموعات لتنفيذ الخطة التكتيكية.

ACPO Manual of Guidance (69)
on Police Use of Firearms, Chapter
4, section 1.
Reicher, S., C. Stott, P. Cronin, (70)
O. Adang, 2004, "An integrated
approach to crowd psychology
and public order policing."

والقادة على كل مستوى مسؤولون عن استمرار الاتصالات والاحتفاظ بدفتر "مسار المراجعة" لتسجيل القرارات والأحداث. ومع ذلك فمن المعترف به أن القائد "البرونزي"، وهو أقرب الجميع إلى العمل الميداني قد لا يتمكن في جميع الأحوال من متابعة التسجيل.⁽⁶⁹⁾ وعلى كل مستوى من مستويات المسؤولية، على القادة أن يوازنوا بين مخاطر اتخاذ إجراء ما وبين عدم اتخاذ أي إجراء (وقد يكون من الأفضل أحياناً الامتناع عن اتخاذ أي إجراء أو حتى إحباط عملية ما استناداً إلى دواعي السلامة العامة).

مبادئ سيكولوجية التجمهر

يزداد تأثير مبادئ سيكولوجية التجمهر في الممارسة الشرطية بإدراج هذه المبادئ في التدريب والخطوات التكتيكية. وتقول الأبحاث الحديثة⁽⁷⁰⁾ بعكس الفكرة التي كانت مقبولة في الماضي وهي التي كانت تزعم أن الناس حين يتجمعون يفقدون هويتهم الفردية، وقيمهم ومعاييرهم، وهو افتراض لا شك زائف لا يزال تدريب الشرطة يقوم عليه في بلدان كثيرة، إذ تتوافر الأدلة على أن الناس يتخذون أكثر من هوية اجتماعية واحدة، وعندما يحتشدون في مجموعات تبرز الهوية الاجتماعية لتلك المجموعة فيتفق الأفراد مع أعراف تلك المجموعة، أي إنهم لا يصبحون كتلة لا تفكر بل إنهم يتصرفون وفقاً لما تمليه مشاغل المجموعة، فيدافعون عن أعضاء مجموعتهم ضد من يهاجمها، ويهاضون من ينحرف من أعضائها، فهم مثلاً قد يكبحون جماح عضو يستخدم العنف إذا رآوا أن العنف من شأنه إفشال أهداف المجموعة (وهو ما يسمى الرقابة الذاتية). وتقول الدراسات إن عنف المتجمهرين ليس عشوائياً بل ينشأ حين تبرز مجموعة أخرى (مثل الشرطة) وتتصرف إما بأسلوب ترى المجموعة أنه مناقض لقيمها ومعاييرها أو بأسلوب يهدف إلى منع المجموعة من فعل شيء تراه مشروعاً من حيث القيم نفسها. فإذا كان المتجمهرون يضمون أكثر من مجموعة واحدة، تجلت فيهم مختلف الأهداف والمعايير والقيم.

ويشير هذا المنظور إلى أن على الشرطة أن تنمي "الرقابة الذاتية" بأن تساند الذين يلتزمون بالقانون حتى في حضور أشخاص أو جماعات ذوات دوافع غير مشروعة. ويعني هذا ضمناً زيادة التركيز على ما يلي:

- جمع المعلومات عن الجماعات من أجل تفهم دوافعها وتكوينها؛
- تيسير تحقيق أهدافها المشروعة بتنظيم العمل الشرطي وفقاً لذلك والاتصال بالمجموعة إما من خلال قادتها أنفسهم أو من خلال "وسطاء من أبناء المجتمع المحلي" أو من خلال "الحراس"؛
- ضمان الاتصال قبل الحادثة وأثناءها وبعدها؛
- "التمييز" الذي يعني معاملة الأفراد والمجموعات وفقاً لأساليبهم المختلفة في التصرف، واستخدام مختلف الاستراتيجيات والخطوات التكتيكية والمعدات.

أما استخدام "الأسلحة التي لا تفضي إلى الموت" فيمثل منطقة رمادية في مجال إدارة النظام العام ولا يتوافر اتفاق في الرأي حول استخدامها. والشروط التي تمثل الحد الأدنى لاستعمال هذه الأسلحة هي كما يلي:

- لا بد من الوضوح في تحديد من يخول له بنشرها؛
- لا بد أن يكون واضحاً أن تنشر هذه الأسلحة بأسلوب يكفل تقليل الضرر إلى أدنى حد ممكن وتقليل إمكان وقوع وفيات؛
- يجب أن يكون استعمالها دائماً وفقاً لمبادئ التناسب، والمشروعية، والمساءلة والضرورة والخيارات الثانوية؛
- لا بد أن تُؤخذ في الاعتبار سيكولوجية التجمهر.

7-5 ملخص

الشرطة مكلفة بسلطات مهمة يمكن أن تؤثر تأثيراً بالغاً في حياة الناس، وإذا أسئ استعمالها يمكن أن تؤدي إلى وقوع انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. ولهذا السبب وضعت المواثيق الدولية حدوداً لاستعمال هذه السلطات. والعمل الشرطي المراعي لحقوق الإنسان يعني العمل الشرطي داخل هذه الحدود. وهو ما يعني محاولة تجنب استعمال القوة، ولكن مع القدرة والاستعداد لاستعمال القوة بصورة مشروعة ومتناسبة إن دعت الضرورة المطلقة لها، ثم المساءلة عنها فيما بعد. وتفهم منظمة العفو الدولية، مثلما يفهم دعاة حقوق الإنسان الآخرون، أن الشرطة تُضطر أحياناً إلى استعمال القوة لتحقيق أحد الأهداف المشروعة للعمل الشرطي. والواقع أن البت في مقدار القوة المتناسبة مع الحدث ليس مهمة يسيرة في جميع الأحوال ويتطلب تدريباً مكثفاً وخبرة كبيرة. ولهذا فإن عمل الشرطة وخبرتها في هذا المجال لا بد أن يخضعاً للرصد والتقييم باستمرار، ابتغاء الارتقاء بالمستوى المهني للشرطة. ومن المسائل ذات الأهمية الحيوية للطابع المهني للشرطة إيضاح كل ما تفعله الشرطة. ومثل هذه المسألة تقتضي بالضرورة الشفافية فيما يتعلق بأفعال الشرطة والاستعداد للتفكير في وسيلة تحسين عمل الشرطة.



"لكل فرد الحق في الحرية وفي الأمان على شخصه. ولا يجوز توقيف أحد أو اعتقاله تعسفاً. ولا يجوز حرمان أحد من حريته إلا لأسباب ينص عليها القانون وطبقاً للإجراء المقرر فيه"

"العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 9(1)

"من حق كل متهم بارتكاب جريمة أن يُعتبر بريئاً إلى أن يثبت عليه الجرم قانوناً"

"العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 14(2)

"يُعامل جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن معاملة إنسانية و باحترام لكرامة الشخص الإنساني الأصلية"

"مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن"، المادة 1

"لا يجوز لأي موظف من الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين أن يقوم بعمل من أعمال التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أو أن يحرص عليه أو يتغاضى عنه (...)"

"مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، الصادرة عن الأمم المتحدة، المادة 5

6- الاعتقال والاحتجاز

1-6 تمهيد

الحرية من أهم الحقوق المتاحة للأفراد.⁽¹⁾ وحرمان شخص ما من حريته من أشد إجراءات التدخل التي يمكن أن تتخذها الدولة ضد شعبها. وفي الوقت نفسه يعتبر الحرمان من الحرية الشخصية من أشد الوسائل المستخدمة شيوفاً من جانب الدولة لمحاربة الجريمة والحفاظ على الأمن الداخلي. وحق الحرية ليس حقاً مطلقاً، ولكن الاستعمال المشروع لسلطة الاعتقال وسلطة الاحتجاز مقيد ويقتصر على ظروف محددة لا بد من وصفها وصفاً دقيقاً في القانون، وتلزم المساواة عنها فيما بعد. والتعريف الوارد للموظفين المكلفين بإنفاذ القانون في التعليق على المادة الأولى من "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" يقول إنهم يتميزون بسلطتي الاعتقال والاحتجاز. ولما كانت هذه المدونة تقدم تعريفاً فضفاضاً، فإن المعنى المضمّر هو أنه يجوز لسلطات أخرى غير الشرطة أن تُمنح سلطة الاعتقال والاحتجاز. والواقع أن معظم النظم القضائية تنص على وجود هيئات أخرى غير الشرطة تتمتع بصلاحيّة اعتقال الأشخاص، مثل بعض وحدات التحقيق الخاصة (كوحدات النصب والاحتيايل، وإدارات التفتيش الخاصة) وكموظفي الجمارك والمطافئ. وهؤلاء المكلفون بإنفاذ القوانين يتحملون مسؤولية إنفاذ قوانين الدولة ويتمتعون بالسلطة اللازمة لذلك. والمادة الثانية من "مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن" (ويُشار إليها فيما بعد باسم "مجموعة المبادئ") تتضمن شرطاً إضافياً يقول إن هؤلاء الموظفين لا بد أن يكونوا "مختصين أو من المرخص لهم بذلك".

ومعنى مصطلحي "الاعتقال" و "الاحتجاز" ليس واضحاً في جميع الأحوال، وتورد "مجموعة المبادئ" التعريفين التاليين:

"**الاعتقال**" يعني "القبض على شخص بدعوى ارتكابه لجريمة أو بإجراء من سلطة ما". ويلاحظ أن هذا الاعتقال قد يستند إلى أسس جنائية يراجعها قاض من القضاة، أو إلى أوامر إدارية "بإجراء من سلطة ما". ويجوز للشرطة تنفيذ هذا وذلك.

و"**الشخص المحتجز**" يعني "أي شخص محروم من الحرية الشخصية ما لم يكن ذلك لإدانته في جريمة". ويستخدم مصطلحا "المحتجز" و "في الحجز" كبدلين بالدلالة نفسها. ويتضمن هذا التعريف الاحتجاز الإداري والاحتجاز الوقائي أو التحفظي، وللشرطة أن تقوم بهذا وذلك.

وأحياناً ما يُستخدم الاعتقال والاحتجاز كبديلين، وعلى غرار ذلك كثيراً ما يستخدم القبض أو الاعتقال في إطار المقابلة الشخصية مع المشتبه فيه. ومن المهم التمييز بين هذه المفاهيم المختلفة. إذ يمكن إلقاء القبض على مشتبه فيه، ولكن حدوث هذا غير لازم بالضرورة. والمقبوض عليه يمكن احتجازه، لكنه قد يُسمح له بالانتظار في بيته حتى موعد المحاكمة.⁽²⁾ والمقبوض عليه الذي لا يُحتجز يمكن أن يظل من الزاوية التقنية "مقبوضاً عليه"، وما دام شخص ما مقبوضاً عليه فمن الممكن تقييد حريته حتى يصبح متاحاً للتحقيق معه" (وعادةً ما يعني ذلك عدم السماح لذلك الشخص بمغادرة البلد)

(1) المواد 3، 9، 29 من "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان"، والمواد 9، 10، 11، 14، 22 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية".

(2) فالافتراض على أية حال أنه لا يزال بريئاً يتمتع بحق الحرية. المادة (19) من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"؛ ومنظمة العفو الدولية، 1998، "دليل المحاكمات العادلة"، ص 26.

ويمكن إجراء المقابلة الشخصية مع المشتبه فيه قبل القبض عليه أو بعده، ويمكن أن يجرى القبض عليه في أثناء المقابلة الشخصية. والمقابلة الشخصية مع المشتبه فيه أسلوب من أساليب التحقيق، وأما القبض فخطوة قانونية بهدف محاكمته.

و"الشخص المسجون" هو أي شخص محروم من الحرية الشخصية لإدانته في جريمة. ويُلاحظ أن منظمة العفو الدولية، خلافاً للتعريفات الواردة آنفاً، أحياناً ما تستخدم مصطلح "السجناء" في الإشارة إلى المحتجزين (قبل المحاكمة) والسجناء (بعد الإدانة).

وفي القسم "2-6"، سوف ننظر إلى ما تقوله الموائيق الدولية عن الاعتقال والاحتجاز ويتلو ذلك ما لا تقوله في القسم "3-6". والدولة لا تقوم دائماً باحتجاز الأشخاص بموجب القانون الجنائي، بل ولا تحتجز الأفراد دائماً كخطوة للبدء في الإجراءات الجنائية. وفي هذا السياق، يتناول القسم "4-6" إجراء الاعتقال الوقائي والإداري. ويتناول القسم "5-6" كيفية تنفيذ الاعتقال والاحتجاز قانونياً في عمل الشرطة، ونختتم ذلك بملخص موجز.

ويقتصر هذا الدليل على النظر إلى المحتجزين في حجز الشرطة. ويمكن وضع المحتجزين لدى الشرطة في أماكن احتجاز بمرکز الشرطة، أو في أي مكان مخصص لذلك (مثل بعض المرافق المنفصلة في سجن من السجون). وأما السجن، الذي تتحمل الشرطة مسؤوليته في بعض البلدان، فليس قيد البحث هنا. وثانياً سوف يركز الدليل الحالي على المحتجزين من البالغين. ولن ننظر في الموائيق الدولية الخاصة بالأحداث. وأخيراً لن نناقش في هذا الفصل مدى انطباق الموائيق الدولية على مجموعات أخرى غير المعتقلين والمحتجزين بتهم جنائية. فالكتيب الذي أصدرته منظمة العفو الدولية بعنوان "دليل المحاكمات العادلة" يناقش في الفصل الأول مناقشة مستفيضة حق الحرية. ونوصي قراء الدليل الحالي بدراسة الجزء الأول من الكتيب المشار إليه، والذي يركز على الحقوق في الفترة السابقة للمحاكمة.⁽³⁾ وتحظى حالات الاحتجاز بدراسة مستفيضة أيضاً في كتيب لمنظمة العفو الدولية بعنوان "مناهضة التعذيب: دليل التحركات".⁽⁴⁾

2-6 مبادئ حقوق الإنسان الأساسية المتعلقة بالاعتقال والاحتجاز

2-6-1 مبادئ أساسية

- **عدم التعسف:** لا يجوز حرمان أحد من حريته إلا لأسباب ينص عليها القانون وطبقاً للإجراء المقرر فيه.⁽⁵⁾ ولا يجب أن يُفهم من تعبير "التعسف" أنه "ضد القانون" وحسب، بل يجب أن يُفسر تفسيراً أوسع بحيث يشمل عناصر أخرى مثل عدم اللياقة، والظلم، وعدم تقدير العواقب.⁽⁶⁾ ولا يكتسب الاعتقال والاحتجاز مشروعتهما إلا إذا كانا يتفقان مع القانون المحلي والقانون الدولي. ويُعتبر القبض على شخص ما إجراءً غير مشروع إذا اعتُقل بسبب ممارسة نشاط له الحق في ممارسته بموجب القانون الدولي والقانون المحلي كذلك (كالحق في الاجتماع، وتكوين الجمعيات، وما إلى ذلك). ولا يجوز الاعتقال والاحتجاز إلا من أجل إجراء العدالة: ومن المحذور فرض قيود على المحتجز لا يحتاجها احتجازه احتياجاً قاطعاً، أو بغرض الحيلولة دون إعاقة مجرى العدالة.⁽⁷⁾ ويُضاف إلى ذلك أنه إذا كان المحتجزون قد اعتُقلوا طبقاً للقانون ثم ظلوا في الحجز بعد أن أمرت إحدى السلطات القضائية بالإفراج عنهم، أصبح احتجازهم تعسفياً.

(3) منظمة العفو الدولية، 1998، "دليل المحاكمات العادلة"، ص 10-1، مع التأكيد خصوصاً على الفصول 1، 2، 3، 4، 5، 6 و 10.

(4) منظمة العفو الدولية، 2003، "مناهضة التعذيب: دليل التحركات"، الفصول 2، 3، 4، و 5.

(5) "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 9.

(6) انظر منظمة العفو الدولية، 1998، "دليل المحاكمات العادلة"، ص 25، الذي يشير إلى تعليق "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان" على المادة 9 (1) من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية".

(7) "مجموعة المبادئ"، المبدأ 36.

افتراض البراءة:⁽⁸⁾ " يعني افتراض البراءة ضمناً الحق في المعاملة وفق هذا المبدأ".⁽⁹⁾ ولا يجب أن تكون القاعدة العامة استبقاء شخص في الحجز انتظاراً لمحاكمته، بل يجوز الإفراج عنه بشرط توافر ضمانات بحضوره المحاكمة.⁽¹⁰⁾ ويترتب على افتراض البراءة الفصل في الحجز بين هذا المحتجز وبين الذين سبقت إدانتهم.⁽¹¹⁾

الحق في المعلومات: ويعني ذلك حق الشخص في إخباره بأسباب اعتقاله/احتجازه، وإبلاغه بحقوقه (بما في ذلك حقه في توكيل محام) وإخطاره بالتهم الموجهة إليه بلغة يفهمها.⁽¹²⁾

المثول العاجل أمام سلطة قضائية:⁽¹³⁾ يضع القانون في معظم الدول الأطراف حدوداً زمنية دقيقة لذلك، وترى "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بالأمم المتحدة" أن التأخير يجب ألا يتجاوز بضعة أيام.⁽¹⁴⁾

الحق في توكيل محام: يجب أن يجري الاتصال بمحامي المحتجز "في سرية تامة" (على مرأى من الآخرين لا على مسمع منهم).⁽¹⁵⁾

استعمال القوة: يجب أن يتفق ذلك مع المبادئ التي نوقشت في الفصل الخامس من الدليل الحالي. ولا يجوز للموظفين المكلفين بإنفاذ القانون استعمال القوة إلا إذا كان ذلك لازماً بصورة قاطعة للحفاظ على النظام أو لأسباب تتعلق بالسلامة الشخصية. ولا يجوز استخدام الأسلحة النارية إلا لحماية الأرواح. ومن ناحية المبدأ لا يجوز لحراس الحجز حمل الأسلحة النارية إلا في حالة الضرورة القصوى.⁽¹⁶⁾

الحظر المطلق للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية والمهينة:⁽¹⁷⁾ ينبغي على كل دولة أن تتخذ التدابير الإدارية الفعالة لمنع وقوع التعذيب.⁽¹⁸⁾ وكل دولة ملزمة بأن "تُبقي قيد الاستعراض المنظم (...)" الترتيبات المتعلقة بحجز ومعاملة الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاعتقال أو الاحتجاز أو السجن في أي إقليم يخضع لولايتها القضائية، وذلك لمنع حدوث أية حالات تعذيب".⁽¹⁹⁾ وإبقاء ترتيبات الحجز قيد الاستعراض المنظم معناه الضمني تسجيل أمثال هذه الترتيبات كتابةً، حتى تُتاح للفحص، وإبلاغها للمسؤولين. كما يعني ضمناً إتاحة إدخال تحسينات من أي نوع في أحوال الحجز (المباني، تدريب موظفي الاحتجاز، النصوص القانونية وما إلى ذلك). ويُلاحظ أن الحبس الانفرادي يدخل في نطاق التعذيب (أو غيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة) ومن ثم فهو ليس مقبولاً.⁽²⁰⁾

الحق في المحاكمة العادلة:⁽²¹⁾ للمشتبه فيه الحق في معاملة عادلة، وهو ما يتجلى في مبدأ "المساواة في الحقوق والمزايا" بين طرفي القضية، كما هو منصوص عليه في المادتين 9 و 14 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية".⁽²²⁾ ويعني مبدأ "المساواة في الحقوق والمزايا" (...) معاملة الطرفين بأسلوب يضمن مساواتهما في الوضع الإجرائي أثناء المحاكمة، وأنهما يتساويان في عرض حججهما".⁽²³⁾

ويجري التسجيل وجوباً لما يلي:⁽²³⁾

- أسباب الاعتقال؛
- هوية الخاضع للاعتقال؛
- تاريخ ووقت ما يلي: الاعتقال، أي عندما نُقل الشخص المعتقل إلى الحجز؛ وأول مثول له أمام سلطة قضائية أو سواها؛
- هوية الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين المشاركين في اعتقاله؛

- (8) "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 14 (2)؛ "القواعد النموذجية الدنيا"، القاعدة 84؛ "مجموعة المبادئ"، المبدأ 36.
- (9) "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 13، الفقرة 7.
- (10) "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 9 (3).
- (11) "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 10 (2) أ، "القواعد النموذجية الدنيا"، القاعدتان 8 (ب) و 85.
- (12) "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادتان 9 و 14؛ "مجموعة المبادئ"، المبادئ 13، 17، 14.
- (13) "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 9 (3).
- (14) "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 8، الفقرة 2.
- (15) "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 14 (3)؛ "مجموعة المبادئ"، المبدأان 17 و 18؛ "القواعد النموذجية الدنيا"، القاعدة 93.
- (16) "القواعد النموذجية الدنيا"، القاعدة 54 (3).
- (17) "اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة" (اتفاقية مناهضة التعذيب)، و"العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" المادة 7.
- (18) "اتفاقية مناهضة التعذيب"، المادة 2.
- (19) "اتفاقية مناهضة التعذيب"، المادة 11.
- (20) "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 20، الفقرة 6.
- (21) "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 14.
- (22) المنظمة، دليل عملي إلى المحاكمات العادلة، ص 83.
- (23) "القواعد النموذجية الدنيا"، القاعدة 7؛ "مجموعة المبادئ"، المبدأ 12؛ "مبادئ المنع والتصفي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والاعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة"، المبدأ 6.

• معلومات دقيقة بشأن مكان الاحتجاز، وينبغي اتخاذ خطوات محددة لاستبعاد إمكانية احتجازه بمعزل عن العالم الخارجي.⁽²⁴⁾

• **حق المثل في المحكمة:** ويعني أن الشخص المعتقل أو المحتجز من حقه أن يتخذ الإجراءات اللازمة في إحدى المحاكم حتى تبت المحكمة في مشروعية الاعتقال أو الاحتجاز.⁽²⁵⁾

• **إجراء المحاكمة من دون تأخير لا مبرر له:**⁽²⁶⁾ يجب أن يكون الاحتجاز السابق للمحاكمة استثناءً وألا يستمر إلا لأقصر مدة ممكنة. ولما كان يلزم إجراء المحاكمة في غضون فترة معقولة، فإن ذلك يفهم منه ضرورة إجراء التحقيق بصورة عاجلة وبسرعة.

• **الحق في الاتصال بالعالم الخارجي:** يتضمن هذا الحقوق التالية:⁽²⁷⁾

• يجب أن يكون من حق المحتجز أن يتصل بغيره ويتلقى الزيارات (خصوصاً من أفراد أسرته) ولا يخضع هذا الحق إلا لقيود وشروط معقولة (حين تفرض ضرورات التحقيق الاستثنائية ذلك)؛

• الحجز بمعزل عن العالم الخارجي محظور في جميع الأوقات؛

• الحق في إبلاغ الأسرة بالاعتقال والاحتجاز ومكان الحجز؛

• الحق في العرض على الأطباء.

• **الحق في تقديم الشكاوى ضد سوء التعذيب والحق في التعويض:**⁽²⁸⁾ تحقيقاً لفاعلية العلاج، وعلى السلطات المختصة التحقيق في الشكاوى بصورة عاجلة ومحايدة.⁽²⁹⁾

• **سلسلة القيادة:** تضمن الحكومات الرقابة الصارمة، بما في ذلك ضمان وضوح سلسلة القيادة، على جميع المسؤولين الذين يتولون القبض على الأشخاص واعتقالهم واحتجازهم وكذلك المسؤولين الذين يصرح لهم القانون باستخدام القوة والأسلحة النارية.⁽³⁰⁾

• **الإشراف:** تخضع أماكن الاحتجاز لزيارات منتظمة من جانب أشخاص مؤهلين ذوي خبرة تعينهم وتشرف عليهم سلطة مختصة مستقلة عن السلطات المسؤولة عن إدارة مكان الاحتجاز. ويتمتع المحتجز بالحق في الاتصال بحرية وفي سرية مع هؤلاء الزوار.⁽³¹⁾

التحقيق في حالات التعذيب

تتوافر عدة وثائق في هذا السياق بشأن التحقيق في حالات التعذيب، ومن بينها كتاب مشهور عنوانه " دليل موجز للإبلاغ عن التعذيب " وضعته جامعة إيسيكس في عام 2000.⁽³²⁾ ويناقش هذا الدليل الموجز كيفية توثيق مزاعم التعذيب في إطار المنظومة الدولية لحقوق الإنسان وكيفية الاستجابة لهذه المزاعم. وبه بعض الفصول المخصصة للآليات والإجراءات الإقليمية.

كما يتوافر كتاب عنوانه " دليل التحقيق والتوثيق الفعالين لحالات التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة "، وهو يُعرف أيضاً باسم " بروتوكول إستانبول "، وقد وضعه فريق من الخبراء الدوليين والمنظمات غير الحكومية، وهو يقدم إرشادات موضوعية عن أسباب وكيفية إجراء أمثال هذه التحقيقات.⁽³³⁾ ويقدم الكتاب معلومات قانونية وطبية معمقة بخصوص التحقيقات في التعذيب والمقصود به أن يمثل مبادئ توجيهية دولية لتقييم الأشخاص الذين يزعمون وقوع التعذيب وسوء المعاملة، وللتحقيق في حالات التعذيب وإبلاغ النتائج إلى السلطة القضائية أو سواها من هيئات التحقيق.

(24) "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 20، الفقرة 11.

ويقول التعليق أيضاً إن مثل هذا السجل يجب أن "يُتاح ويُيسر الاطلاع عليه للمعنيين، بما في ذلك الأقرباء والأصدقاء"، و"ينبغي للدول الأطراف أن تضمن خلو أمكنة الاحتجاز من أية معدات قابلة للاستخدام لأغراض التعذيب أو إساءة المعاملة".

(25) انظر أيضاً "مجموعة المبادئ"، المبدأ 32.

(26) "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 14 (3) ج؛ "مجموعة المبادئ"، المبدأ 38.

(27) "مجموعة المبادئ"، المبادئ 15، 16، 19، 21، 25، 26؛ و"القواعد النموذجية الدنيا"، القواعد 22، 24، 37، 38، 91، 92، "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك"، المادة 6.

(28) "اتفاقية مناهضة التعذيب"، المادتان 13 و14؛ "القواعد النموذجية الدنيا"، القاعدتان 3635؛ "مجموعة المبادئ"، المبدأ 33 و35.

(29) "اتفاقية مناهضة التعذيب"، المادة 13؛ "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 20، الفقرة 14.

(30) "مبادئ المنع والتقصي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة"، المادة 2؛ مجموعة المبادئ، المبدأ 24؛ وتؤكد "المبادئ التوجيهية للتنفيذ الفعال لمدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين" أهمية وجود قواعد قيادة واضحة.

(31) "القواعد النموذجية الدنيا"، القاعدة 55؛ "مجموعة المبادئ"، المبدأ 29؛ "مبادئ المنع والتقصي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة"، المبدأ 7.

(32) Giffard, C., 2000, The torture reporting handbook.

(33) "بروتوكول إستانبول، دليل التحقيق والتوثيق الفعالين لحالات التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة". قُدّم إلى "المفوض السامي لحقوق الإنسان" بالأمم المتحدة في 9 أغسطس/آب 1999.

وتتضمن " مبادئ التحقيق والتوثيق الفعالين لحالات التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة" (34) المعايير الدنيا التي لابد أن تلتزم بها الدول ضماناً للتوثيق الفعال للتعذيب. ويدرج " بروتوكول إستابول " هذه المبادئ في تذييل الكتاب.

2-2-6 الإشراف الدولي والإقليمي

كما سبقت الإشارة، فإن المواثيق الدولية لحقوق الإنسان تُلزم كل دولة بأن تنشئ آلية من نوع ما للإشراف على الأماكن التي يحتجز فيها الأشخاص عند حرمانهم من حريتهم. وأكثر هذه النظم تطوراً يقوم على أساس إقليمي داخل المجلس الأوروبي (انظر ما يلي)، والمبادرة التي اتخذتها الأمم المتحدة أخيراً تهدف إلى إنشاء جهاز مماثل على مستوى العالم كله.

الأمم المتحدة

في عام 2002 اعتمدت الأمم المتحدة " البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية مناهضة التعذيب "، وتعريف الغرض منه وارد في المادة الأولى التي تقول إنه " إنشاء نظام للزيارات المنتظمة من جانب هيئات دولية ووطنية للأماكن التي يُحرم فيها الأشخاص من حريتهم، حتى تمنع وقوع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة". (35) وقد أصبح هذا البروتوكول ساري المفعول اعتباراً من 22 يونيو/حزيران 2006.

مجلس أوروبا

تخضع البلدان الواقعة في نطاق الولاية القضائية لمجلس أوروبا للفحص من جانب " لجنة منع التعذيب والمعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة ". وتتولى هذه اللجنة، من خلال الزيارات، فحص معاملة الأشخاص المحرومين من حريتهم بهدف تدعيم حمايتهم، إذا لزم الأمر، من التعذيب ومن المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة (المادة الأولى من " الاتفاقية الأوروبية لمنع التعذيب والمعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة "). وتقوم وفود من اللجنة بزيارة الدول المتعاقدة بصفة دورية ولكنها قد تنظم زيارات مخصصة إذا لزم الأمر. وعلى اللجنة أن تُخطر الدولة المعنية لكنها لا تحتاج إلى تحديد الفترة ما بين الإخطار والزيارة الفعلية، إذ يجوز القيام بها في الظروف الاستثنائية بعد الإخطار مباشرة. ولا يمكن تبرير اعتراضات الحكومات على وقت أو مكان الزيارة إلا لأسباب تتعلق بالدفاع الوطني، أو السلامة العامة، أو الإخلال بالانظام، أو الحالة الصحية لأحد الأشخاص، أو لأن تحقيقاً عاجلاً في جريمة خطيرة يجري في ذلك الوقت. وفي هذه الحالة، على الدولة أن تتخذ على الفور الخطوات اللازمة لتمكين اللجنة من القيام بالزيارة في أقرب وقت ممكن. وتقضي الاتفاقية المذكورة بتمكين الوفود من دخول أماكن الاحتجاز دون حدود وأن تنتقل داخل هذه الأماكن دون قيود، وأن تقوم بإجراء مقابلات شخصية مع الذي حرموا من حريتهم وتتكلم معهم دون وجود أي أحد يمكن توفير المعلومات. وأما التوصيات التي قد تتوصل إليها اللجنة استناداً إلى الحقائق المكتشفة أثناء الزيارة فتُدْرَج في تقرير يرسل إلى الدولة المعنية، بحيث يكون هذا التقرير نقطة انطلاق للحوار المستمر مع الدولة المعنية.

(34) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 55/89، 4 ديسمبر/كانون الأول 2000.

(35) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 18.57/199، 18 ديسمبر/كانون الأول 2002. للإطلاع على أسماء آخر الدول الموقعة والمصادقة انظر:

زيارة من "لجنة منع التعذيب": ما موضوعها؟

بفضل التعاون المشترك بين مجلس أوروبا وجمعية منع التعذيب، ومقرها سويسرا، وأيضاً مع شرطة جنيف، طُبِعَ كُتَيْبٌ موجه إلى أفراد الشرطة، ويشرح كل ما يتعلق بالزيارات التي تقوم بها لجنة منع التعذيب. وعنوان الكُتَيْبِ زيارة من لجنة منع التعذيب: ما موضوعها؟" وقد وضع على شكل أسئلة وإجابات، ويناقش بعض المسائل مثل "لماذا ينبغي على ضابط الشرطة أن يتعاون مع لجنة منع التعذيب؟" "هل يوجد التعذيب في داخل أوروبا؟" "وهل ترسل اللجنة إخطاراً مسبقاً بالزيارة؟" "وكيف يستطيع ضابط الشرطة تحديد هويات هؤلاء المندوبين عن اللجنة". و"ماذا يحدث بعد الزيارة؟"

ويلاحظ أن "لجنة منع التعذيب" تنشر أيضاً مقتطفات من تقاريرها (وتسمى أقساماً موضوعية من تقاريرها العامة) وتتضمن المعايير التي ينبغي على الشرطة الالتزام بالحد الأدنى منها.⁽³⁶⁾

2-6-3 حظر الاستهداف العنصري أو العرقي

من المبادئ الأساسية التي تُبنى عليها المبادئ الأخرى جميعاً فيما يتعلق بالاعتقال مبدأ عدم التعسف. ويعني ذلك ضمناً ألا يتعرض أحد للقبض عليه أو استيقافه أو تفتيشه، لأسباب تنطوي على التمييز. فعلى سبيل المثال يجب عدم استيقاف أحد أو تفتيشه استناداً إلى انتمائه العنصري أو العرقي أو الأصل الوطني أو الدين. ويتعرض هذا المبدأ للانتهاك في الواقع في مناسبات عديدة كما يتجلى في نماذج الاستهداف العنصري أو العرقي الكثيرة التي وثقتها منظمة العفو الدولية. فقد نشر فرع المنظمة في الولايات المتحدة تقريراً شاملاً عن هذه القضية في عام 2004 كما تولت "مبادرة عدالة المجتمع المفتوح" القيام بمشروع في الموضوع نفسه في أوروبا.⁽³⁷⁾ ويعرّف الفرع المشار إليه الاستهداف العنصري بأنه "استهداف أفراد أو جماعات من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون، ولو جزئياً، على أساس الانتماء العنصري أو العرقي أو الأصل الوطني أو الدين، إلا إذا توافرت معلومات موثوق بها، وبين حادثة أو مشروع فعل جنائي محدد".

وعلى الرغم من أن القانون الدولي يحظر التمييز، فإنه لا يشير إلى الاستهداف. وكثيراً ما يتعلق عمل الشرطة بتحديد الشخص الصحيح الذي يشتبه في ارتكابه جريمة معينة. وحينما ترتبط مجتمعات محلية معينة بالجريمة، أو بأنماط معينة من الجريمة، فربما يدفع ذلك أفراد الشرطة إلى التركيز على تلك المجتمعات بعينها في سعيهم لحل أو منع جريمة ما. وهذا التمييز يؤدي إلى وصم مجتمعات محلية معينة أو جماعات داخل هذه المجتمعات ويؤدي إلى زيادة الاستقطاب بين الشرطة وبين هذه المجتمعات. وقد تقول الشرطة، من ناحية أخرى. إن هذا التمييز وهذه الأنماط لا تستند إلى التعصب وحسب بل تثبت صحتها إحصائيات المحتجزين، والتي كثيراً ما تبين ضلوع نسبة عالية، نسبياً، من هذه المجتمعات في جرائم معينة. وعلى الرغم من أن المواثيق الدولية تنص نصاً صريحاً على ضرورة استناد الاعتقال والاحتجاز إلى القانون، وعلى مبدأ افتراض البراءة، فإن حقيقة إحصائيات الجريمة التي يواجهها أفراد الشرطة في عملهم اليومي يمكن أن تؤدي إلى الانحياز في مواقفهم ضد جماعات معينة.

CPT, 2004, The CPT (36) standards. "Substantive" sections of the CPT's General Reports.

(37) الفرع الأمريكي لمنظمة العفو الدولية، 2004، "التهديد والإذلال - الاستهداف العرقي والأمن الداخلي وحقوق الإنسان في الولايات المتحدة الأمريكية"، وكذلك:

Open Society Justice Initiative, Justice Initiatives, June 2005.

وتقول التوصيات الواردة في تقرير فرع المنظمة بالولايات المتحدة المشار إليه، إن كل تشريع يجب أن يتفق مع "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، و"الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري"، ويجب أن يحظر الاستهداف العنصري، ويُحرم جمع البيانات الإجباري بالنسبة لجميع ضروب الاستيقاف والتفتيش، وأن يُجزم انتهاك هذا الحظر. ولا بد أن تطبق الشرطة سياسات تجنيد تعتمد على التنوع الفعال والعملي، كما يجب استعراض جميع السياسات والممارسات لاستبيان إمكان إحداثها تأثيراً ينطوي على التمييز. ولا بد من رصد سوء سلوك الشرطة، والتحقيق فيه ومعاقبة مرتكبه.

3-6 ما لا تقوله المواثيق

1-3-6 ما يتصل بالاعتقال

تتسم نصوص المواثيق الدولية بالتحديد والتخصيص فيما يتعلق بالاعتقال. ولما كان القبض على شخص ما لا يستغرق في الواقع إلا لحظة قصيرة، فليس لنا أن نضيف الكثير؛ فالمواثيق تحدد بوضوح ما ينبغي قوله والحقوق الذي يتمتع بها المقبوض عليه. ومع ذلك، فمن القضايا التي تحتاج إلى التحديد في التشريعات الوطنية والإجراءات العملية الموحدة ما يلي:

- من الذي يتمتع بحق القبض، على وجه الدقة؟
- ما الفرق بين الاستيقاف والقبض؟
- ما طول المدة التي يعتبر فيها الشخص متلبساً بالجريمة؟
- متى يصبح الإذن من النيابة ضرورياً؟
- كيف يمكن تنفيذ الاعتقال وكيف يتعامل أفراد الشرطة من مع يقاومهم؟
- ما مدى القوة المقبولة للقبض على شخص ما؟ مثلاً، إذا استلزم القبض على شخص اقتحام باب مغلق، فكم من الجهد على الشرطة أن تبذله في محاولة تجنب ذلك؟
- ما مدى المعلومات التي يجب على الشرطة التصريح بها عند إبلاغ المقبوض عليه بأسباب اعتقاله والتهم الموجهة إليه؟⁽³⁸⁾
- ما أساليب التحقيق، مثل التفتيش الذاتي، التي يجوز استعمالها مع الشخص المعتقل في لحظة القبض عليه، من قبل أن يمثل أمام سلطة قضائية؟

2-3-6 ما يتصل بالاحتجاز

تتميز المواثيق بدقة أكبر فيما يتعلق بالاحتجاز، إذ تشمل "مجموعة المبادئ" نطاقاً كاملاً من القضايا المتعلقة بالجزر، وتتسم بالوضوح الشديد في تحديد شروط الاحتجاز المشروع، ومع ذلك فلا تزال بضع مسائل قد تحتاج إلى زيادة الإيضاح:

- "القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء" (القواعد النموذجية الدنيا) تقدم الإرشاد فيما يتعلق بالطعام والشراب والفصل بين الذكور والإناث وأوقات الفراغ، والوقت المحدد للاستمتاع بالهواء الطلق، وما إلى ذلك (القواعد من 8 إلى 21) ويمكن تطبيق هذه على حجز الشرطة. ومع ذلك يجدر ذكر نقطتين:
 - لا تُراعى هذه القواعد بالصرامة نفسها في فترة انتظار التحقيق، إذ لا تتضح القيود التي تُعتبر مقبولة في هذه الفترة الزمنية؛

(38) في إطار الولاية القضائية لمجلس أوروبا، في قضية فوكس وكامبل وهارتلي ضد المملكة المتحدة، قالت المحكمة إن كل من يُقبض عليه يجب أن يعرف لماذا حُرم من حريته. ويجب أن يُبلغ كل معتقل بلغة سهلة غير تقنية ويستطيع أن يفهمها بالأسباب الأساسية القانونية والقائمة على الوقائع للقبض عليه حتى يتمكن، إذا رأى ذلك مناسباً، من التقدم إلى إحدى المحاكم للطعن في قانونية ذلك. وإذا كان من اللازم تقديم هذه المعلومات بصورة "سريعة" فلا يلزم أن يقدمها كلها الشرطي الذي يلقي القبض على ذلك الشخص في لحظة اعتقاله نفسها. وأما إن كان مضمون المعلومات المبلغة وسرعة إبلاغها كافيين، فذلك مما يجري تقييمه في كل حالة وفقاً لمعاملها الخاصة.

- وبالمثل، فإن حجز الشرطة عادةً ما يعني مركز الشرطة. وأمثال هذه المراكز لا تلبى إلا الحد الأدنى من الشروط المذكورة.
- لا تشير المواثيق إلى أماكن الحجز التي تدار على أسس تجارية.
- لا تشير المواثيق إلى ما ينبغي اتخاذه من التدابير للحيلولة دون وقوع الانتحار أو غيره من ضروب إيذاء الذات.

4-6 الاحتجاز الوقائي والإداري

الاحتجاز الإداري احتجاز الأشخاص من دون تهمة أو محاكمة، فلا توجه إليهم تهمة جنائية ولا تتجه النية إلى تقديم المحتجز إلى المحاكمة.⁽³⁹⁾ والاعتقال الإداري لا تصرح به سلطة قضائية (والتي تعرفها "المصطلحات المستخدمة" في مجموعة المبادئ بأنها "السلطة التي يحددها القانون ويوفر مركزها وفترة ولايتها أقوى الضمانات الممكنة للكفاءة والنزاهة والاستقلال"). ومن الأمثلة عليه احتجاز "الأجانب الموجودين بصورة غير مشروعة" قبل طردهم أو احتجازهم إدارياً لأسباب تتعلق بالنظام العام، واحتجاز المرضى النفسانيين.

ويجب عدم الخلط بين الاعتقال الإداري والاعتقال الوقائي الذي يعني الاحتجاز دون توافر شروط اشتباه معقولة كما ينص عليها قانون العقوبات. ولا يجب الخلط بين هذا وبين الاحتجاز السابق للمحاكمة (وإن كان المصطلحان يُستخدمان بالتبادل في بعض النظم القضائية). لاحظ أن الاحتجاز الوقائي يمكن أن يُؤمر به إدارياً، وأن الاعتقال الإداري يمكن أن تكون له أهداف وقائية، والذي يحدد الاحتجاز الإداري هو نوع السلطة التي يجوز لها الترخيص به، وأما ما يحدد الاحتجاز الوقائي فهو الأهداف المنشودة منه.

وقد ازداد في عام 2007 عدد البلدان التي تنظر في سن أحكام تقضي بمشروعية الاحتجاز الوقائي، ما دامت الدول تتوقع أن يصبح الاحتجاز الوقائي إجراءً فعالاً ضد الإرهاب وترى أن الضمانات العادية ذات صرامة شديدة تحول دون نجاح إقامة الدعاوى القضائية. وفي المملكة المتحدة اقترح مشروع قانون الإرهاب تمديد الحد الأقصى المسموح به لفترة الاحتجاز لدى الشرطة، من دون تهمة أو محاكمة، من 14 يوماً إلى ثلاثة أشهر. وإزاء المعارضة التي واجهها مشروع القانون، صدر القانون في صورته النهائية بعد تخفيض الحد الزمني إلى 28 يوماً.⁽⁴⁰⁾ ومع ذلك فقد أعلنت الحكومة الجديدة في عام 2007 عن خططها لتمديد الحد الزمني إلى 56 يوماً.

وكثيراً ما يكون الاحتجاز بنوعيه الإداري والوقائي بمعزل عن العالم الخارجي، وكثيراً ما يفتقر إلى الضمانات التي لا يكتمل نظام العدالة الجنائي من دونها. وتلخص منظمة العفو الدولية في تقريرها "حقوق في خطر"، الصادر عام 2002، العناصر المشتركة بين الكثير من نظم الاحتجاز الإداري قائلةً إن "فرار اعتبار أن أحد الأشخاص يُشتبه في كونه إرهابياً يلزم لاحتجازه قرار يصدره في حالات كثيرة موظف تنفيذي بإجراءات سرية. ومن المحتمل ألا يعرف المتهم باتخاذ هذه الإجراءات أصلاً ولا يستطيع الدفاع عن نفسه. ومن المحتمل أن تتضمن الأدلة مواد غير مقبولة في الدعوى الجنائية (مثل دليل يتمثل في الأقاويل لا فيما سمعه الشاهد بنفسه ورآه مباشرة) وأن يعتمد القرار على مستوى إثبات ضعيف. وعلى الرغم من السماح بالاستئناف أمام هيئة قضائية، فكثيراً ما تتضمن الإجراءات اللاحقة أدلة سرية وشهوداً مجهولين، وبهذا ترمم الشخص الذي يواجه مزاعم وعواقب بالغة الخطورة من حق الدفاع الفعال عن نفسه".⁽⁴¹⁾ وتقدم إسرائيل والأراضي المحتلة المثال الذي أعربت منظمة العفو الدولية بشأنه، مراراً وتكراراً، عن اعتقادها أن الاحتجاز الإداري ينتهك حقوق الإنسان الأساسية وأنه كثيراً ما يُستخدم

(39) منظمة العفو الدولية، 1997، "إسرائيل والأراضي المحتلة: الاعتقال الإداري: يأس وعدم يقين وغياب الإجراءات الواجبة".

(40) انظر: منظمة العفو الدولية، 2005، "المملكة المتحدة: مذكرة منظمة العفو الدولية بشأن مشروع قانون الإرهاب لعام 2005"، و"المملكة المتحدة: حقوق الإنسان- الإخلاء بالوعد".

(41) منظمة العفو الدولية، 2002، "حقوق في خطر: بواغث قلق منظمة العفو الدولية بخصوص التشريعات الأمنية وإجراءات إنفاذ القوانين"، ص 18.

للتحليل على شروط المحاكمة العادلة.⁽⁴²⁾ ولقد عارضت منظمة العفو الدولية كذلك الاحتجاز الإداري للمهاجرين غير الشرعيين وغيرهم ممن لم يرتكبوا جريمة جنائية.

ويتطلب التزام الاحتجاز الإداري بمبادئ حقوق الإنسان أن يجري تنفيذه "على الأسس وبالإجراءات التي أرساها القانون" الذي لا بد أن يتفق هو نفسه مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان. والمعياران الجوهريان لتقييم مشروعيته هما مشروعية أسس مثل هذا الاحتجاز ومدته.

وينبغي أيضاً، إذا استخدم ما يسمى بالحبس الوقائي لأسباب تتعلق بالأمن العام، أن يخضع ذلك الحبس لذات هذه الأحكام، أي يجب ألا يكون تعسفياً، وأن يقوم على أسس وإجراءات ينص عليها القانون (الفقرة 1) وينبغي الإعلام بأسباب التوقيف (الفقرة 2) وينبغي توفير المراقبة القضائية للاحتجاز (الفقرة 4) فضلاً عن الحق في التعويض في حالة التوقيف غير القانوني (الفقرة 5). وإذا وجهت بالإضافة إلى ذلك في مثل تلك الحالات تهم بارتكاب إحدى الجرائم، تمنح أيضاً الحماية الكاملة التي تنص عليها المادة 9(2) و(3) فضلاً عن المادة 14. وقد أصدرت "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان" تعليقاً عاماً على شرعية الاحتجاز الإداري في عام 1982 قائلة: "وينبغي... إذا استُخدم ما يُسمى بالحبس الوقائي لأسباب تتعلق بالأمن العام، أن يخضع ذلك الحجز لذات هذه الأحكام، أي يجب ألا يكون تعسفياً، وأن يقوم على أسس وإجراءات ينص عليها القانون، وينبغي الإعلام بأسباب التوقيف، وينبغي توفير المراقبة القضائية للاحتجاز، فضلاً عن الحق في التعويض في حالة التوقيف غير القانوني. وإذا وُجهت، بالإضافة إلى ذلك، في مثل هذه الحالات تم بارتكاب إحدى الجرائم، تُمنح أيضاً الحماية الكاملة التي تنص عليها المادة 9(2) و(3) فضلاً عن المادة 14 [من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"]".⁽⁴³⁾

(42) انظر: منظمة العفو الدولية، 1997، "إسرائيل والأراضي المحتلة: الاعتقال الإداري: يأس وعدم يقين وغياب الإجراءات الواجبة"؛ وتقريرها الصادر عام 2002 بعنوان "إسرائيل والأراضي المحتلة: الاحتجاز الجماعي في ظروف قاسية ولا إنسانية ومهينة"؛ والبيان الصحفي رقم 221/2005 الصادر عام 2005 بعنوان "إسرائيل والأراضي المحتلة: لا يجوز أن يحل الاحتجاز الإداري محل التطبيق الواجب للعدالة".

(43) "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 8، الفقرة 4.

(44) القرار 1991/42 بتاريخ 5 مارس/آذار 1991.

(45) كان من المعتاد أن يقدم الفريق العامل تقاريره السنوية إلى "لجنة حقوق الإنسان"، ثم أصبح يتعين عليه تقديم هذه التقارير إلى "مجلس حقوق الإنسان" الذي خلف تلك اللجنة. ويمكن الإطلاع على تقاريره في الموقع التالي:

<http://www.ohchr.org/english/issues/detention/annual.htm>

الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي

في عام 1991 شكلت "لجنة حقوق الإنسان" بالأمم المتحدة "الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي"، وكلفته بالتحقيق في قضايا الاحتجاز الذي يفرض بأسلوب تعسفي أو غير متنسق مع المعايير الدولية في هذا الشأن والتي يتضمنها "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" أو المواثيق القانونية الدولية في هذا الخصوص التي قبلتها الدول المعنية، بشرط ألا تكون المحاكم الوطنية قد أصدرت في هذه القضايا أحكاماً نهائية بموجب القانون الوطني.⁽⁴⁴⁾ ويقوم الفريق العامل بزيارة أماكن الاعتقال بناءً على دعوات. وبحلول منتصف عام 2007 كان قد زار أكثر من 25 بلداً. وتشمل صلاحيته التحقيق في القضايا عندما تصله شكاوى فردية.

وأحدث تقارير الفريق العامل تناقضات كلها بواعث قلقه إزاء الاحتجاز، الذي أحياناً ما يقوم على أوامر إدارية، في سياق "الحرب ضد الإرهاب".⁽⁴⁵⁾ ويصف الفريق أساساً باعتين بارزين للقلق في هذا الصدد، الأول خاص بالتشريع الأمني الذي يهدف إلى إضفاء الشرعية على السلوك الخاطئ مثل السماح باحتجاز الأشخاص إلى أجل غير مسمى أو لفترات بالغة الطول، من دون إعداد تهم، ومن دون إحضار المحتجزين أمام أحد القضاة، ومن دون السماح بفرصة الطعن في مشروعية الاحتجاز. وباعتث القلق الثاني هو أن تعريفي "الإرهاب" و"الإرهابيين" فضفاضان وغامضان إلى الحد الذي يسمح باستخدامهما في استهداف أي معارض سياسي، وهو ما يوسع فعلياً من نطاق الذين يمكن احتجازهم وتقييد تمتعهم بحقوقهم.

5-6 الاعتقال والاحتجاز وفق القانون في الواقع العملي

6-5-1 تمهيد

"أعظم أخطار التعذيب وغيره من ضروب سوء المعاملة على الأفراد يقع في المرحلة الأولى من إلقاء القبض عليهم واحتجازهم قبل اتصالهم بالمحامين. ويستمر هذا الخطر طالما استمر التحقيق، بغض النظر عن مكان احتجاز المشتبه فيه".⁽⁴⁶⁾ وعلى الرغم من الضمانات التي يوفرها القانون وغيره من النظم واللوائح، ترتكب الشرطة كثيراً من الفعال غير القانونية. ويمكن أن تتخذ عدم قانونية الاعتقال أشكالاً كثيرة أشدها شيوعاً وانتشاراً احتجاز المقبوض عليه من دون عرضه على أحد القضاة أو على غيره من السلطات القضائية. وفي كثير من الأحيان، لا يُسجل الاعتقال في دفاتر الشرطة. وفترة الاحتجاز غير القانوني المذكورة هي التي يغلب فيها تعرض الأشخاص للتعذيب وسوء المعاملة. وتتوافر أمثلة عديدة على الحالات التي تأخذ فيها الشرطة الأشخاص من منازلهم وتسوقهم إلى مراكز الشرطة حيث يحبسون دون وجه حق ويتعرضون للمعاملة الوحشية الرامية إلى انتزاع الاعترافات، أو رد البضائع المسروقة أو ابتزاز المال. والكثير ممن يُحتجزون بهذه الطريقة من الفقراء والمحرومين. وفي بلدان كثيرة، كثيراً ما تقوم الشرطة باحتجاز أقارب مشتبه فيه لم تستطع احتجازه كوسيلة لإقناعه بتسليم نفسه.

وتناقش الأقسام التالية كيف يمكن تطبيق موثيق حقوق الإنسان في هذا الصدد لمنع وقوع انتهاكات حقوق الإنسان.

6-5-2 كيفية القيام بالاعتقال القانوني

تنص "مجموعة المبادئ" على أن كل "ارتكاب مزعوم لجريمة" يمكن أن يسمح بالقبض على مرتكبها. وأما في سياق عمل الشرطة فلا يؤدي كل "ارتكاب مزعوم لجريمة" إلى القبض على أحد.⁽⁴⁷⁾ إذ يعتمد اتخاذ قرار باعتقال أو بعدم اعتقال شخص ما على عوامل كثيرة مثل الجريمة الفعلية، وسلوك المشتبه فيه، إلى جانب خبرة ومهارة الشرطي. ويلزم في بعض البلدان استصدار إذن من النيابة، وفي بلدان أخرى يُترك الأمر للسلطة التقديرية للشرطي. وفي بعض البلدان تمنح القوانين الوطنية سلطات تقديرية بالغة الاتساع، وقد تكون عُرضة للانحراف بها. وكما هو الحال بالنسبة لجميع سلطات الشرطة تتفاوت الممارسات الدقيقة والشروط القانونية من بلد إلى بلد. والقاعدة العامة أن يكون القانون واضحاً محدداً بشأن الحالة التي يقبل فيها القيام بالاعتقال (بإذن ومن دون إذن) والمسموح لهم بالقيام بذلك، وكيفية تنفيذ الاعتقال، بما في ذلك نوع المعلومات التي يجب تقديمها إلى الشخص الذي جرى اعتقاله، وكيفية الإبلاغ عن حالات الاعتقال.

ويمثل الاعتقال حالة تُظهر الدولة فيها سلطتها بأسلوب من أشد ما يميز هذه السلطة. ومهما يكن المرء فالاعتقال موقف يتسبب في ضيق شديد له، وقد يؤدي إلى مقاومته، لفظياً وبدنياً، للاعتقال، ولابد أن يكون أفراد الشرطة على وعى بذلك وبالمشاعر التي يمكن أن يثيرها الاعتقال، مثل الخوف والإحساس بالعار وفقدان السيطرة على النفس والغضب والعدوان. ولما كان القبض على الشخص "حالة مادية"، إذ يضع أفراد الشرطة أيديهم على المقبوض عليه فعلاً، فإن الشخص الذي يُعتقل يتعرض إلى حد بعيد للإيذاء أثناء اعتقاله.

ولابد أن يستند الاعتقال إلى الاشتباه المعقول المشروع في أن الشخص قد ارتكب أو يعترف ارتكاب جريمة ينص القانون على أنها غير مشروعة. ويجب أن يلتزم الاعتقال بالمبادئ الأساسية الخاصة بالتناسب، والخيارات الثانوية والمشروعية والضرورة.

Giffard, C., 2000, The torture (46) reporting handbook, p.17.

Rover, C. de, 1998, To serve (47) and to protect.

والالتزام بهذه المبادئ يفرض على ضابط الشرطة أن يعرف القانون والإجراءات وأن يتحلّى أيضاً بصحة النظرة والقدرة، إلى جانب المهارات التقنية والاجتماعية المهنية الملائمة. ولا بد من توافر التدريب والخبرة لتنمية قدرة ضابط الشرطة على التمييز بين المواقف المختلفة وتكييف رد الفعل ليتفق مع ظروف الموقف الذي يواجهه. ويجب أن يتلقى أفراد الشرطة التدريب الصحيح على تقنيات اليد المفتوحة واليد المقبوضة وعلى استعمال معداتهم مثل القيود الحديدية ورذاذ الفلفل حتى لا يزيد استعمالها من معاناة المقبوض عليهم. والملاحظة العامة هي أن أفراد الشرطة الذين يستخدمون من القوة ما لا يتناسب مع الموقف عادة ما يكونون من بين من يشعرون بانعدام الأمن أو الأقل كفاءة من زملائهم الذين يستخدمون قدرأ أقل من القوة. ومن المهم الانتظام في تقدير وتقييم أسلوب تنفيذ الاعتقالات. ويجب أن يناقش استعمال القوة المفرطة والشكاوى من استخدام الشرطة للقوة المفرطة، خصوصاً عندما يكثر تواترها، في جلسات تقييم الأداء مع أفراد الشرطة. كما يجب رصد وتقييم الأساليب أو المعدات الجديدة في كل حالة وبدقة.

ولا يُسمح للشرطة بالقبض على شخص من دون إذن من النيابة إلا حين يُضبط المشتبه فيه في حالة تلبس بارتكاب الجريمة أو بعدها مباشرة، وهو ما يمثل الغالبية العظمى لحالات الاعتقال. ويُلاحظ أن تفسير حالة التلبس يختلف ما بين النظم القضائية. ففي المكسيك قد تنقضي 72 ساعة على ارتكاب الجريمة ولا يزال مرتكبها يُعتبر متلبساً بارتكابها، وفي البرازيل يُعتبر الاتجار في المخدرات جريمة مستمرة تمكن الشرطة من إلقاء القبض على التجار في أي وقت (والواضح أن ذلك لا يتفق مع روح المبدأ). وبصفة عامة يعتبر التلبس قائماً لعدة ساعات على الأكثر بعد وقوع الجريمة الفعلية. وفي الظروف الأخرى جميعاً يجب استصدار إذن بإلقاء القبض من النيابة، وفي هذه الحالة يمكن التخطيط للاعتقال مقدماً. ويجب النظر في الأسئلة التالية عند تنفيذ الاعتقال:

ما طبيعة الشخص المعتقل؟

- هل قبض عليه من قبل؟ وإذا كان هذا قد حدث فماذا كان رد فعله آنذاك؟
- ما خبرة الزملاء بهذا الشخص؟
- هل يتوقع من الشخص محاولة الدفاع عن نفسه؟
- ما التهم الموجهة إليه؟
- أين سيجري الاعتقال؟
- كيف تتصرف مع الأشخاص الحاضرين كالأطفال وأفراد الأسرة؟

وقد يلزم أحياناً أن تستخدم الشرطة القوة في تنفيذ الاعتقال. والواضح أن استخدام مثل هذه القوة يجب أن يلتزم بمبادئ التناسب والضرورة والمشروعية. ومن ناحية المبدأ يجب أن تستخدم الشرطة أدنى حد ممكن من القوة، فإذا تسببت مثل هذه القوة في وقوع إصابات كان على الشرطة أن تكفل تقديم المساعدة والمعونة الطبية إلى المصاب في أقرب لحظة ممكنة. ويجب ألا تستعمل الأسلحة النارية إلا عند القبض على من يُشتبه في ارتكابه جريمة بالغة الخطورة تتضمن تهديداً خطيراً للأرواح، وإلا بعد أن تثبت عدم كفاية الوسائل الأقل شدة لتحقيق هذه الأهداف، وهي حالة نادرة الحدوث. وأحياناً يمكن التنبؤ باللجوء إلى القوة، كما يحدث مثلاً إذا كانت الشرطة تعرف المشتبه به من حالات اعتقاله السابقة، أو إذا كان معروفاً أن المعتقل يحمل السلاح. وفي مثل هذه الحالات يمكن اتخاذ احتياطات خاصة استعداداً للاعتقال الفعلي، حتى لا يخرج الموقف عن نطاق السيطرة. ويمكن أن تتضمن هذه الاحتياطات الخاصة الاستعانة بعدد أكبر من

أفراد الشرطة، وبكلاّب الشرطة، وفرق الاعتقال الخاصة، وما إلى ذلك. ويجب تقديم طلب التصريح باستخدام هذه الاحتياطات الخاصة إلى الرتبة العليا المناسبة في سلسلة القيادة المتصاعدة، وكلما ازدادت حدود القوة المتنبأ بها زاد ارتفاع الرتبة.

فرق الاعتقال

تستعمل بعض البلدان ما يسمى بفرق الاعتقال حين تتنبأ الشرطة برد فعل يتسم بالعنف. وجنود الشرطة الذين يُرسلون في هذه الفرق يتلقون تدريباً كبيراً في أساليب الاعتقال وكيفية التعامل مع ردود الفعل المحتملة. وحالات الاعتقال التي تقوم بها تلك الفرق تتميز عادةً بالسرعة. حيث يُفاجأ المقبوض عليه في وقت مبكر صباحاً أو في حالات لا يتوقع أن يُعتقل فيها (مثل قيادته السيارة في الطريق السريع). وعادةً ما تُوضع حقيبة خاصة فوق رأسه حتى يُصاب بالارتباك. وعادةً ما تلجأ فرق الاعتقال إلى استخدام تقنيات عدوانية، تستهدف منع استخدام المزيد من القوة وتجنبها. فإذا استخدمت الشرطة قوة إضافية فلا بد أن تصرح سلطة قضائية بذلك. وإذا كانت فرق الاعتقال قد استُدعيت للاستعانة بها فيجب تسجيل جميع ما اتخذته من إجراءات ضماناً للمساءلة.

ويمكن أحياناً تجنب اللجوء إلى القوة الإضافية بتغيير الأساليب التكتيكية. فمفاجأة المشتبه فيه عند اعتقاله (كأن يكون لا يزال نائماً) تُعتبر أحياناً أسلوباً فعالاً. ومع ذلك فإن الاعتقال القائم على التخطيط يجب أن يجري بأقل قدر ممكن من اقتحام الخصوصية في الظروف القائمة، فلا يوجد ما يدعو لزيادة التوتر. فعلى سبيل المثال، إذا كان الشخص الذي تقرر اعتقاله لديه أطفال فينبغي النظر في وسيلة لتجنب القبض عليه في منزله. فإلى جانب الأسباب الأخلاقية لذلك، يوجد سبب عملي يتمثل في أن تجنب التوتر وإظهار المراعاة لشعور المشتبه فيه سيزيد من احتمال زيادة تعاونه في المقابلة الشخصية التي عادة ما تتبع الاعتقال.

ومن حق المشتبه فيه أن يعرف حقوقه.⁽⁴⁸⁾ ويجب أن تتأكد الشرطة أن المقبوض عليه يعرف ويفهم هذه الحقوق. ففي وقت الاعتقال يجب إخطار المعتقل بما يلي:

- أسباب الاعتقال والتهم الموجهة إليه بلغة يفهما؛
- الحق في عدم الاعتراف، وعدم الشهادة ضد نفسه، والحق في التزام الصمت؛
- الحق في تلقي المساعدة القانونية (التي يختارها أو في تعيين من يقدمها له). وإلى جانب ذلك فالمقبوض عليه يتمتع بالحق في:
- أن تُفترض فيه البراءة؛
- وفي أن يستعين بمترجم فوري؛
- وفي أن يستجوب أو ينيب عنه من يستجوب شهود الإثبات وشهود النفي؛
- وفي الوقت والتسهيلات اللازمة لإعداد دفاعه.

وعلى ضابط الشرطة أن يعرض المشتبه فيه على سلطات قضائية فور اعتقاله.⁽⁴⁹⁾ وفي بعض النظم القضائية تتمثل السلطة القضائية الأولى التي يُعرض عليها المعتقل في ضابط شرطة ذي رتبة عالية يقوم بوظيفة شبه قضائية ويستطيع الترخيص بالساعات الست الأولى من الاحتجاز، وبعدها لا بد أن يُعرض المحتجز على سلطة قضائية "حقيقية" مستقلة عن الشرطة.

(48) ينص المبدأ 13 من "مجموعة المبادئ" على ضرورة شرح حقوق المعتقلين لهم.

(49) "ينص القانون على حدود زمنية أدق في معظم الدول الأطراف وترى اللجنة أن التأخير لا ينبغي أن يتجاوز اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 13.

وعادةً ما يتلو الاعتقال تفتيش ذاتي. " ويجب أن تُتخذ إجراءات فعالة تكفل إجراء مثل هذا التفتيش بطريقة لا تجرح كرامة الشخص الخاضع له. والأشخاص الذين يتعرضون للتفتيش الذاتي من جانب مسؤولين بالدولة أو من ذوي المهن الطبية الذين يقومون بعملهم بناءً على طلب الدولة، لا بد أن يقوم بتفتيشهم شخص من نفس الجنس".⁽⁵⁰⁾ ويمكن إجراء التفتيش الذاتي باعتباره من أساليب التحقيق للعثور على معلومات أو على أدلة، أو كوسيلة لتجنب العنف إن نشأ القلق من أن المعتقل يخفي أسلحة أو سواها من الأدوات التي يمكن استعمالها سلاحاً في ملابسه. والواقع أن للتفتيش الذاتي أنواعاً مختلفة، تتسم بمستويات متفاوتة من اقتحام الخصوصية، ومن ثم تتطلب مستويات متفاوتة من التصريح بإجرائها. وأدنى مستوى من مستويات "الاقتحام" تحسب ملابس الشخص من الخارج. ويليه فحص هذه الملابس، وأشد من هذا اقتحاماً هو أن يُطلب من المعتقل أن يخلع ملابسه ثم يتعرض لتفتيش جسده العاري. وأما أشد أنواع التفتيش اقتحاماً للخصوصية فتفتيش فتحات جسم المعتقل، وهو ما يحدث عادةً عند التفتيش عن المخدرات. ويُلاحظ أن موقع الإنترنت الخاص "باتحاد قادة ضباط الشرطة" في المملكة المتحدة، المشار إليه آنفاً، يتضمن دليلاً عملياً للاستيقاف والتفتيش وهو يناقش شتى جوانب التفتيش مناقشة شاملة.

ويمكن مساءلة الشرطة عن الأسلوب الذي تنفذ به الاعتقال. وعلى نحو ما ذكر من قبل في القسم "1-2-6" أعلاه، فإن على الشرطة التسجيل الصحيح لما يلي:

- اسم الشخص المقبوض عليه؛
 - مكان القبض عليه؛
 - وقت القبض عليه؛
 - سبب الاعتقال والتهمة الموجهة للمعتقل؛
 - هوية ضابط الشرطة المعني بالأمر؛
 - معلومات عن مكان الحجز بما في ذلك موقعه على وجه الدقة؛
 - تفاصيل أول متول للمعتقل أمام سلطة قضائية أو غيرها؛
- ويجب إطلاع المعتقل أو محاميه، أو كليهما، على هذه السجلات.

3-5-6 كيفية تنفيذ الاحتجاز القانوني لدى الشرطة

تحدد "القواعد النموذجية الدنيا"، كما سبقت الإشارة آنفاً، القواعد الخاصة بالإيواء، والنظافة الشخصية، والملابس والفرش، والطعام، والتمارين والألعاب الرياضية، كما تورد المواد الخاصة بالعاملين والإدارة في جميع مراكز الاحتجاز التي تتضمن حجز الشرطة. وفي القسم الخاص "بالسجناء المقبوض عليهم أو الذين ينتظرون المحاكمة" (الجزء الثاني، القسم ج)، تضع القواعد من 84 إلى 93 مبادئ محددة للاحتجاز لدى الشرطة. ونوصي القراء بدراسة النص الكامل "لمجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن"، فيما يتصل بالاحتجاز لدى الشرطة.

ويؤدي نقص السجون في بعض البلدان إلى استخدام مرافق الاحتجاز لدى الشرطة كأنما كانت سجناً. وغني عن البيان أن هذه المرافق يجب في هذه الحالات أن تفي بالشروط التي وضعها القانون الدولي. ولكن تركيزنا في الدليل الحالي ينصبّ على حجز الشرطة قبل المحاكمة.

وعندما يكون شخص ما في حجز الشرطة، فإن ذلك يعني أنه لم يواجه المحاكمة بعد ومن ثم فلا بد من افتراض براءته ومعاملته على هذا الأساس. ولا ينبغي أن يبقى

(50) "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 16، الفقرة 8.

في حجز الشرطة سوى المعتقلين الذين من المتوقع ألا يمكثوا في زنزانة الشرطة إلا فترة قصيرة (يوماً أو يومين) وأما الذين يتوقع أن يقيموا فترة أطول فينبغي نقلهم إلى مرفق احتجاز رسمي، مثل جناح منفصل في سجن من السجون. وليس الاحتجاز لدى الشرطة إجراء عقابياً، بل ينبغي اللجوء إليه فقط من أجل التحقيق أو لمنع المشتبه فيه من الهرب من المحاكمة. وكثيراً ما يكون الاحتجاز، أي الحرمان من الحرية، مصحوباً بالحرمان من حقوق أخرى أيضاً. وأبرز ما يتعرض للخطر هو الحق في الخصوصية، ولكن بعض الحقوق الأخرى مثل عدم التعرض للتمييز ضد الشخص، والحق في التعليم، وحرية العقيدة الدينية، وحرية التعبير، والحق في المعلومات، تتعرض للخطر. وكثيراً ما يُبرر ذلك بأنه من العواقب الطبيعية للحرمان من الحرية. ولكن "هذا ليس صحيحاً ولا مسموحاً به. إذ من غير المقبول سوى فرض التدابير اللازمة لزوماً مطلقاً للاحتجاز أو لمنع إعاقة مجرى التحقيق أو مجرى إقامة العدالة، أو للحفاظ على النظام السليم في مكان الاحتجاز".⁽⁵¹⁾

والافتراض الأساسي في موائيق حقوق الإنسان بصفة عامة، ولكن خصوصاً في الموائيق التي تتعلق بالحالات التي يجد الفرد فيها نفسه تحت "رحمة" القوة الجبارة للدولة (كما هو الحال في الحجز)، هو أن على الدولة أن تعامل من تحت سيطرتها بروح الإنسانيّة واحترام الكرامة المتأصلة في الإنسان. وهذا مبدأ أساسي ينطبق على كل مكان في العالم ولا يجوز أن يصبح رهن الموارد المادية المتاحة في الدولة. ويجب تطبيق هذه القاعدة بأسلوب لا ينطوي على التمييز.⁽⁵²⁾

ومن بين الحقوق والالتزامات المتعلقة بحجز الشرطة ما يلي:

- يستجاب إلى طلب المحتجز إذا كان يرغب في أن يحتجز، إن أمكن ذلك، على مسافة قريبة إلى حد معقول من مكان إقامته المعتاد.⁽⁵³⁾
 - يجب أن تتسم أماكن الحجز بما يتيح التعرف عليها بهذه الصفة. ويجب تسجيل مكان الاحتجاز، بما في ذلك جميع حالات انتقال المحتجز من مكان احتجازه لغيره.⁽⁵⁴⁾
 - تشترط "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة" أن "تكون زنزانات الشرطة ذات حجم معقول، وبها ما يكفي من الإضاءة والتهوية، ووسائل راحة مناسبة"⁽⁵⁵⁾ وينبغي عدم الاستهانة بقيمة هذه المعايير، لأن زنزانات الشرطة عادةً ما تكون غير مريحة فعلياً.
 - تنص المادة 6 من "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك"، على أن "يسهر الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين على الحماية التامة لصحة الأشخاص المحتجزين في عهدهم، وعليهم، بوجه خاص، اتخاذ التدابير الفورية لتوفير العناية الطبية لهم كلما لزم ذلك". ومن حق المحتجز الفحص الطبي الصحيح عند وصوله. وبعد ذلك تُقدم الرعاية الطبية عند الضرورة دون مقابل مادي. ومن حق المحتجز أن ينتفع برأي طبي ثاني، وفق شروط معينة. وتُسجل بيانات الفحص الطبي، واسم الطبيب ونتائج الفحص.⁽⁵⁶⁾ وقد يختار المحتجز أن يعالجه طبيبه أو طبيب أسنانه، على نفقة المحتجز الخاصة.⁽⁵⁷⁾
 - تُقدم المساعدة أو الرعاية المناسبة للأطفال المحتجز القصر إن كان احتجازه سوف يجرمهم من الإشراف عليهم.⁽⁵⁸⁾
 - يُفصل في الحجز، قدر الإمكان، بين الذكور والإناث. وعلى غرار ذلك يكون الحراس المسؤولون من الجنس نفسه، قدر الطاقة.
 - من حق المحتجزين تلقي المواد التعليمية أو الثقافية أو الإعلامية، كما إن من حقهم الإحاطة بأهم الأنباء.⁽⁵⁹⁾
 - من حق المحتجزين إظهار/ممارسة دينهم.⁽⁶⁰⁾
- Rover, C. de, 1998, To serve (51) and to protect, p. 243.
- (52) "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 21، الفقرة 4.
- (53) "مجموعة المبادئ"، المبدأ 20.
- (54) "مجموعة المبادئ"، المبدأ 12؛ "إعلان حماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري"، المادة 10؛ "الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري"، المادة 17 (لم تدخل بعد حيز التنفيذ). كما تنص "القواعد النموذجية الدنيا" على الحد الأدنى من المعايير اللازمة لحالات النقل المذكورة بحيث لا تعرض المحتجزين لمشاهدة الناس لهم دونما داعٍ. (انظر القاعدة 44).
- (55) "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة"، المادة 56.
- (56) "مجموعة المبادئ"، المبادئ من 24-26.
- (57) "القواعد النموذجية الدنيا"، القاعدة 91.
- (58) "مجموعة المبادئ"، المبدأ 31.
- (59) "القواعد النموذجية الدنيا"، القواعد 39، 40، 40، 90؛ و"مجموعة المبادئ"، المبدأ 28.
- (60) "القواعد النموذجية الدنيا"، القاعدتان 41-42.

- من حق المحتجزين أن تُتاح لهم فرصة العمل إذا اختاروا ذلك وأن يتقاضوا الأجر عن مثل هذا العمل.⁽⁶¹⁾
- للمحتجزين الحق في إحضار أطعمتهم الخاصة على نفقتهم من الخارج.⁽⁶²⁾
- من حق المحتجزين ارتداء ملابسهم الخاصة، وإذا كان الملبس زياً مميزاً، فلا بد أن يختلف عن الزي الموحد للسجناء المدانين.⁽⁶³⁾
- من حق المحتجزين الاحتفاظ بممتلكاتهم الخاصة.⁽⁶⁴⁾
- يُشترط أن يحدد القانون أو اللوائح القانونية الإجراءات التأديبية ضد المحتجزين.⁽⁶⁵⁾
- لا تُستخدم مطلقاً وسائل السيطرة (القيود) بمثابة عقاب. ويُحظر حظراً باتاً استعمال السلاسل أو الأصفاد.⁽⁶⁶⁾
- يُحظر استخدام الأسلحة النارية ضد المحتجزين، إلا إذا لم يكن هناك مفر من ذلك لحماية الأرواح⁽⁶⁷⁾ وهذا أمر نادر الحدوث في حالات الاحتجاز لدى الشرطة. وينبغي الإبلاغ عن كل حالة من حالات استخدام القوة أو الأسلحة النارية وأن تخضع كل منها للمراجعة. وأما في حالة وفاة المحتجز أو اختفائه أثناء احتجازه أو بعده بقليل فيجب أن تتولى سلطة قضائية أو سلطة غير قضائية إجراء التحقيق.⁽⁶⁸⁾ بل إن بعض البلدان قد أدرجت مثل هذا الشرط الذي يقضي بإجراء تحقيق مستقل في تشريعاتها الوطنية.
- (61) "القواعد النموذجية الدنيا"، القاعدة 89.
- (62) "القواعد النموذجية الدنيا"، القاعدة 87.
- (63) "القواعد النموذجية الدنيا"، القاعدة 88.
- (64) "القواعد النموذجية الدنيا"، القاعدة 43.
- (65) "القواعد النموذجية الدنيا"، القواعد 27-32؛ "مجموعة المبادئ"، المبدأ 30.
- (66) "القواعد النموذجية الدنيا"، القاعدتان 33-34.
- (67) "المبادئ الأساسية"، المبدأ 9 و16.
- (68) مجموعة المبادئ، المبدأ 34.
- (69) "النص في هذا الإطار بنا، على اتصال شخصي مع السيد غ. ب. جوشي، من "مبادرة حقوق الإنسان لدول الكومنولث"، وهو منسق برنامج الشرطة في الهند. "قضية د. ك. باسو". وللمزيد من المعلومات نحلل القارئ إلى النص الكامل لحكم المحكمة. Writ Petition (Criminal) No.539 of 1986, with Writ Petition (Criminal) No.592 of 1987, Decided On: 18.12.1996. D.K. Basu v. State of West Bengal.

المحكمة العليا للهند

- أصدرت المحكمة العليا للهند في عام 1997 حكماً مهماً يسعى إلى توفير الضمانات للمعتقلين والمحتجزين.⁽⁶⁹⁾ ويفرض الحكم على أفراد الشرطة ما يلي:
- حمل شارات دقيقة واضحة بارزة بهوياتهم وأسمائهم ووظائفهم عند اعتقال أحد المواطنين؛
- إعداد مذكرة اعتقال تذكر تاريخ ووقت الاعتقال بحيث يشهد عليها شاهد مستقل ويوقع عليها الشخص المعتقل؛
- إحاطة الشخص المعتقل بحقه في إبلاغ صديق أو قريب له باعتقاله ومكان احتجازه وإخبار الصديق أو القريب إن كان يعيش خارج المقاطعة أو البلدة؛
- تسجيل ملاحظة في المفكرة اليومية في مكان الاعتقال والاحتجاز؛
- إحالة الشخص المعتقل بناءً على طلبه إلى الكشف الطبي في وقت القبض عليه وتسجيل إصاباته في مذكرة تفتيش وتقديم نسخة من المذكرة إلى المعتقل؛
- إجراء الفحص الطبي له مرة كل 48 ساعة أثناء وجوده في الحجز؛
- إرسال معلومات بشأن اعتقال الشخص واحتجازه إلى غرفة المراقبة الشرطية في المقر الرئيسي للمقاطعة والولاية؛
- إرسال نسخ من جميع الوثائق، بما فيها مذكرة الاعتقال، إلى قاضي المنطقة لإدراجها في سجلاته.

6-6 ملخص

العمل الشرطي المراعى لحقوق الإنسان يعني أيضاً تنفيذ اعتقال الأشخاص واحتجازهم حيثما تدعو الضرورة وفقاً لمبادئ حقوق الإنسان، ومن أهمها عدم التعسف، وافتراس البراءة، و" المحاكمة العادلة" و " المساواة في السلاح" والحظر المطلق للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. والفترة التالية مباشرة للاعتقال والاحتجاز هي التي يبلغ فيها خطر تعرض المحتجز لانتهاكات الشرطة ذروته. ولهذا يُعتبر أن الإشراف من جانب لجان مستقلة تقوم بزيارات منتظمة لأماكن الاحتجاز تدبيراً وقائياً مهماً. وينبغي أن يكون من الواضح أن الاعتقال والاحتجاز لا يصحان مشروعين إلا إذا كان تنفيذهما في إطار القانون؛ وأما أفعال الشرطة التي تتسبب في أضرار إضافية (مثل استخدام الأصفاد) أو التي تؤدي إلى عقاب إضافي (مثل منع شخص من ممارسة حقه في حرية العقيدة الدينية) فهي محظورة لأن ذلك لا يزال يُفترض فيه البراءة وبهذه الصفة لا يجوز أن يخضع إلا للقيود اللازمة للتحقيق الجاري.

ولقد شهدت السنوات الأخيرة بواعث قلق بشأن زيادة التشريعات التي تسهل الاحتجاز الإداري والوقائي باعتبارهما من وسائل التصدي للإرهاب. وعادةً ما يصحب هذين الاحتجاز بمعزل عن العالم الخارجي ويؤديان إلى انتهاكات حقوق الإنسان. ولا تُعتبر هاتان الصورتان من صور الاحتجاز مشروعيتين إلا إذا كانتا تتفقان مع المبادئ الخاصة بذلك في القانون الدولي لحقوق الإنسان.

ويعني الاعتقال القانوني إبلاغ المعتقل فوراً بجميع حقوقه، وإطلاعه على المعلومات اللازمة لإعداد دفاعه، وتلقي معاملة تتسم بأدنى حد من استعمال القوة، وهو ما يقتضي الإعداد الدقيق للاعتقال، وأفراد شرطة ذوي تدريب متميز ويجري تقييم سلوكهم بصفة منتظمة. والاحتجاز لدى الشرطة، الذي يجب ألا يقع إلا إذا كان التحقيق يتطلبه، يجب أن يكون قصيراً. ولا بد من افتراض أن المحتجزين أبرياء وأن يُعاملوا على هذا الأساس.



"لا يجوز إخضاع أحد للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة"

"العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 7

"من حق كل متهم بارتكاب جريمة أن يُعتبر بريئاً إلی أن یثبت علیه الجرم قانوناً"

"العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 14(2)

"لا يجوز تعريض أي شخص، على نحو تعسفي أو غير قانوني، لتدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو بيته أو مراسلاته، ولا لأي حملات غير قانونية تمس شرفه أو سمعته"

"العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 17(1)

"كل موظف مكلف بإنفاذ القانون هو جزء من نظام قضائي جنائي، هدفه هو منع الجريمة والسيطرة عليها"

قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 34/169، الذي اعتمدت بموجبه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، في 17 ديسمبر/كانون الأول 1979

7- التحقيق الجنائي

1-7 تمهيد

من الأهداف الرئيسية للعمل الشرطي اكتشاف الجريمة. وقد يقضي النظام القضائي بأن تبدأ الشرطة نفسها التحقيق الجنائي أو تأمر النيابة بإجرائه. وعلى غرار ذلك يجوز إجراء التحقيق الجنائي في ظل سلطة قضائية (وكيل نيابة أو قاضي تحقيق) أو إجراؤه في إطار سلطة الشرطة أولاً وتسليمه بعد ذلك إلى النيابة تمهيداً للمحاكمة.⁽¹⁾

والإطار القانوني الدولي يتضمن الحقوق التي تمثل الحد الأدنى والضمانات اللازمة للمحاكمة العادلة، ويرسم بذلك حدود سلطة الدولة في علاقتها بمواطنيها، ولكنه لا يقدم الأساليب الواجب اتباعها في إجراء التحقيقات الجنائية أو يحدد أهدافها.

وسوف نناقش أولاً في القسم "2-7" من هذا الفصل مبادئ حقوق الإنسان الدولية المتصلة بالتحقيقات الجنائية، ثم ننظر في القسم "3-7" فيما لا تذكره المواثيق الدولية لحقوق الإنسان عن التحقيقات الجنائية. وأما القسم "4-7" فينظر إلى التحقيق الجنائي باعتباره جزءاً من عمل الشرطة، ويناقش شتى أساليب التحقيق وكيفية وتوقيت اختيار أسلوب ما، ونوع الأساليب المتاحة. ونركز في القسم "5-7" على المقابلة الشخصية مع المشتبه فيه باعتبارها من أساليب التحقيق، إذ إن معظم انتهاكات حقوق الإنسان تقع في هذه المقابلات الشخصية، ثم نختم الفصل بملخص مقتضب.

ويلاحظ أن هذا الفصل يركز على تحقيق الشرطة في الجرائم التي يرتكبها أفراد الجمهور. والواضح أن المبادئ نفسها تسرى على التحقيق في الجرائم الجنائية (بما في ذلك انتهاكات حقوق الإنسان) التي يرتكبها أفراد الشرطة أنفسهم.

المصطلحات

- أحياناً ما يُستخدم مصطلح "المشتبه فيه" ومصطلح "المتهم" خطأً بالتناوب، ولكن مصطلح "المتهم" لا يطلق إلا على الشخص الذي وُجه إليه الاتهام رسمياً. والأرجح أن تستخدم الشرطة مصطلح "المشتبه فيه". وأحياناً ما تستخدم أجهزة الإعلام تعبير "المجرم" أو "الجاني" بدلاً من "المشتبه فيه"، منتهكةً بذلك مبدأ افتراض البراءة.
- ويُستخدم مصطلحاً "التحقيق" و"المقابلة الشخصية للمشتبه فيه" بالتناوب. والمصطلح الأخير يدل بدقة أكبر على استخدام المقابلة الشخصية كأداة من الأدوات المهنية للشرطة. وأما مصطلح "التحقيق" فالأرجح أن يحمل ظلال دلالات سلبية. وعبارة "استجواب المشتبه فيه" كثيراً ما تستخدم مرادفة للمقابلة الشخصية مع المشتبه فيه. ومن المهم في هذا الخصوص التمييز بين الاعتقال والمقابلة الشخصية مع المشتبه فيه: فهذه الأخيرة أسلوب تحقيق يهدف إلى جمع المعلومات التي يمكن استخدامها في المحاكمة، وأما الاعتقال فهو خطوة واحدة من الخطوات القانونية المتخذة لإحالة شخص ما إلى

(1) تنص المادة 11 من "المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة"، الصادرة عن الأمم المتحدة، على ما يلي: "يؤدي أعضاء النيابة العامة دوراً فعالاً في الإجراءات الجنائية، بما في ذلك بدء الملاحقة القضائية، والاضطلاع، ضمن ما يسمح به القانون أو يتماشى مع الممارسة المحلية، بالتحقيق في الجرائم والإشراف على قانونية التحقيقات، والإشراف على تنفيذ قرارات المحاكم، وممارسة مهامهم الأخرى باعتبارهم ممثلين للمصالح العام".

المحاكمة. ويجوز إجراء المقابلة الشخصية مع المشتبه فيه قبل القبض عليه، أو بعده، كما يجوز إلقاء القبض عليه في أثناء المقابلة نفسها.

2-7 مبادئ حقوق الإنسان الأساسية المتصلة بالتحقيق الجنائي والمقابلة الشخصية مع المشتبه فيه

- **افتراض البراءة.**(2) "... بسبب قرينة البراءة، يقع عبء إثبات التهمة على عاتق الادعاء، ويجعل الشك لصالح المتهم. ولا يمكن افتراض الذنب إلا بعد إثبات التهمة بما لا يدع للشك المعقول مجالاً. فضلاً عن أن قرينة البراءة تنطوي على حق المعاملة وفقاً لهذا المبدأ. لذلك، فإن من واجب جميع السلطات العامة أن تمتنع عن الحكم بصورة مسبقة على نتيجة المحاكمة". (3) والحق في التزام الصمت منصوب عليه ضمناً في مبدأ افتراض البراءة.(4)
 - **الحظر المطلق للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.**(5)

"لا يُعرض أي شخص أثناء استجوابه للعنف أو التهديد أو أساليب استجواب تنال من قدرته على اتخاذ القرارات أو من حكمه على الأمور". (6) ولا يجوز استخدام المعلومات التي يتم الحصول عليها بالتعذيب أو بأشكال القهر الأخرى كأدلة في المحكمة.(7) وقد أوضحت "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان" أن كل من يتورطون في التعذيب أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة "سواء بتشجيع الأفعال المحظورة، أو الأمر بها أو بإجارتها أو بارتكابها، يجب اعتبارهم مسؤولين في هذا الشأن. وبناءً عليه، يجب عدم معاقبة أولئك الذين يرفضون تنفيذ الأوامر بهذا الشأن أو إخضاعهم لأي معاملة سيئة". (8) ويجب اعتبار التعذيب جريمة جنائية بموجب القانون الوطني.(9)
 - **حق الفرد في عدم إرغامه على الشهادة ضد نفسه أو الاعتراف بأنه مذنب.**(10)
 - **عدم التعسف.**(11) يجب تحديد الجريمة التي يجري التحقيق فيها باعتبارها جنائية وفق القانون الوطني، ولا يجوز للشرطة استخدام سلطاتها في التحقيق إلا في الحدود التي ينص عليها القانون، ووفقاً للأحكام القانونية المنصوص عليها في القانون الوطني والدولي. ويجب أن تُستخدم أساليب التحقيق المطبقة استخداماً يتفق مع القانون.(12)
 - **الحق في الخصوصية/السرية.**(13) "... يحصل الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين، بحكم واجباتهم، على معلومات قد تتعلق بالحياة الخاصة للأفراد أو يمكن أن تضر بمصالح الآخرين، وبسمعتهم على وجه الخصوص. ولذلك ينبغي توخي الحرص الشديد في الحفاظ على هذه المعلومات واستخدامها، ولا ينبغي إفشاء هذه المعلومات إلا بحكم أداء الواجب أو خدمة العدالة (...). " (14) كما إنه لا ينبغي "... حدوث أي تدخل إلا في الحالات التي ينص عليها القانون. ولا يجوز أن يحدث التدخل الذي تأذن به الدول إلا على أساس القانون، الذي يجب هو نفسه أن يكون متفقاً مع أحكام العهد [الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية] ومراميه وأهدافه". (15)
 - **الحق في المحاكمة العادلة.**(16) من حق المشتبه فيه أن ينال محاكمة عادلة، تستند إلى مبدأ "المساواة في الحقوق والمزايا" بين طرفي القضية (انظر أيضاً القسم 6-2-1). وإجراء المحاكمة العادلة يقتضي إجراء تحقيق مهني. ومن حق المشتبه فيه أن يعرف حقوقه التالية:
 - معرفة التهم الموجهة ضده؛
- (2) "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 14(2)؛ و"مجموعة المبادئ"، المبدأ 36.
- (3) "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 13، الفقرة 7.
- (4) منظمة العفو الدولية 1998، "دليل المحاكمات العادلة"، الفصلان 9 و16، ويُلاحظ أن المادة 55 (2) من ب "نظام روما الأساسي" (الخاص بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية) تنص على أن التزام الصمت لا يُؤخذ به "في إثبات التهمة أو نفيها".
- (5) "اتفاقية مناهضة التعذيب"؛ "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 7. وتعرف الاتفاقية المذكورة التعذيب في المادة 1.
- (6) "مجموعة المبادئ"، المبدأ 21 (2).
- (7) "اتفاقية مناهضة التعذيب"، المادة 15؛ وينص المبدأ 27 من "مجموعة المبادئ" على أن "يُؤخذ في الاعتبار عدم التقيد بهذه المبادئ في الحصول على الدليل لدى البيت في جواز قبول ذلك الدليل ضد شخص محتجز أو مسجون".
- (8) "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 20، الفقرة 13.
- (9) "اتفاقية مناهضة التعذيب"، المادة 4.
- (10) "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 14 (3) ز.
- (11) المرجع السابق، المادة 9.
- (12) "مجموعة المبادئ"، المبدأ 9.
- (13) "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 17.
- (14) "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك"، التعليق على المادة 4.
- (15) "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام 16، الفقرة 3.
- (16) "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 14.

- الاستعانة بمترجم؛
- أن يُتاح له الوقت والتسهيلات الكافية لإعداد دفاعه؛
- توكيل محام عنه؛
- المثل أمام أحد القضاة بسرعة.
- وعلى ضباط الشرطة المسؤولين عن المقابلة الشخصية مع المشتبه فيه أن يشرحوا هذه الحقوق للمشتبه فيه قبل إجراء المقابلة. وتقضي بعض النظم القضائية بتولي أحد وكلاء النيابة أو القضاة شرح ذلك.
- المحاكمة من دون تأخير لا مبرر له. (17) لما كان من اللازم إجراء المحاكمة في غضون فترة معقولة، فإنه يفهم من هذا ضرورة إجراء التحقيق بسرعة ودون إبطاء. وهذا أمر نسبي بطبيعة الحال، فقد تستغرق التحقيقات شهوراً كثيرة (أو سنوات) ومن ثم يجوز أن يقضي المشتبه فيه، وفقاً للقانون، مدة طويلة في الحجز السابق للمحاكمة.
- يجب أن يقر القانون المحلي الحق في تقديم الشكاوى من سوء المعاملة وغير ذلك من المخالفات، والحق في التعويض. (18) ويجب التحقيق في الشكاوى بسرعة وبنزاهة من جانب السلطات المختصة حتى يتسنى جعل العلاج فعالاً. (19) وتؤكد "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان" أيضاً على ضرورة تسجيل الإحصائيات الخاصة بعدد الشكاوى المرفوعة وأساليب التعامل معها. (20)
- تسجيل خصائص المقابلة الشخصية ومكان إجرائها. يجب تسجيل هوية الذين يجرون المقابلة الشخصية وغيرهم من الأشخاص الحاضرين أثناء إجرائها. (21) ولابد أيضاً من تسجيل وقت ومكان جميع المقابلات الشخصية وإتاحة هذه المعلومات لأغراض الإجراءات القضائية والإدارية. (22) وينبغي توافر الأحكام اللازمة لتفادي الحجز بمعزل عن العالم الخارجي. ويجب أن يخلو كل مقر احتجاز من أية معدات يُحتمل استخدامها في التعذيب أو سوء المعاملة. (23) وتُسجل المدة التي تستغرقها المقابلات الشخصية وكذلك فترات الراحة بينها. (24)
- يقع مبدأ عدم التمييز في صلب جميع مبادئ حقوق الإنسان. وبصفة أخص، يجب أن تتمتع المرأة، على قدم المساواة مع الرجل، (25) بإمكان اللجوء إلى العدالة والحق في المحاكمة العادلة، بما في ذلك الحق في افتراض البراءة. يجب أن تُتاح للمرأة إمكانية اللجوء إلى المحاكم مباشرة وبصورة مستقلة، وبالإدلاء بالشهادة، والانتفاع بالمعونة القانونية، بما في ذلك في المسائل العائلية. (26)
- الاستعراض والرصد. "تُبقي كل دولة قيد الاستعراض المنظم قواعد الاستجواب وتعليماته وأساليبه وممارساته (...)". (27) ويقتضي الالتزام بهذه المادة الواسعة النطاق وجود أسلوب منهجي لإجراء المقابلات الشُرطية، وتعليمه لمن يُجرى المقابلات الشخصية، وتقييمه بصفة منتظمة.
- وتقضي المواثيق الدولية أن تقوم الدولة بالتحقيق في أنماط معينة من الجرائم، من بينها:
 - العنصرية/التمييز. يجب النص على معاقبة مرتكبي هذه الجرائم. ويعني ذلك ضمناً أن على الشرطة أن تجرى التحقيقات في أمثال هذه الجرائم؛ (28)
 - الاتجار بالنساء واستغلالهن في البغاء؛ (29)
 - إيذاء الأطفال واستغلالهم ونقلهم بصورة غير قانونية؛ (30)
 - عمليات الإعدام خارج نطاق القضاء والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة. (31)
 - حالات الاختفاء غير الطوعي والقسري؛ (32)

(17) المرجع السابق، المادة 14 (3) ج؛ و"مجموعة المبادئ"، المبدأ 38.

(18) "اتفاقية مناهضة التعذيب"، المادتان 13 و14؛ و"مجموعة المبادئ"، المبدأان 33 و35.

(19) "اتفاقية مناهضة التعذيب"، المادة 13؛ و"اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 20، الفقرة 14.

(20) "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام 20 الفقرة 14.

(21) "مجموعة المبادئ"، المبدأ 23 (1).

(22) "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 20، الفقرة 11.

(23) المرجع السابق.

(24) "مجموعة المبادئ"، المبدأ 23 (1).

(25) لجنة القضاة، على التمييز ضد المرأة، المادة 15.

(26) "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 28، الفقرة 18.

(27) "اتفاقية مناهضة التعذيب"، المادة 11.

(28) "لجنة القضاة، على التمييز العنصري"، الجزء الأول، المواد 4-6.

(29) "لجنة القضاة، على التمييز ضد المرأة"، المادة 6.

(30) "اتفاقية حقوق الطفل"، المواد 11، 34، 35.

(31) "مبادئ المنع والتقصي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة".

(32) "إعلان حماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري".

• التدريب أثناء العمل. يجب إيلاء اهتمام خاص لقضايا أخلاق الشرطة وحقوق الإنسان، ولاسيما في عملية التحقيق.⁽³³⁾

وتتناول المادة 6 من "البروتوكول الثاني الملحق باتفاقيات جنيف" مسألة محاكمة مرتكبي الجرائم الجنائية المتعلقة بالصراعات المسلحة غير الدولية ومعاقبتهم، وتؤكد مجدداً على مبادئ المحاكمة العادلة.

3-7 ما لا تقوله المواثيق

تتضمن المواثيق الدولية لحقوق الإنسان مبادئ أساسية لكيفية قيام الشرطة بالتحقيقات الجنائية، ولكنها لا تتعرض لبعض المسائل ومنها:

- لا ترشدنا المواثيق إلى الوقت الذي يمكن أن يُعتبر الشخص مشتبهاً فيه بصورة قانونية.⁽³⁴⁾
- على الرغم من حق المشتبه فيه في توكيل محام عنه، فلا تنص المواثيق إطلاقاً على ضرورة حضور المحامي المقابلة الشخصية للمشتبه فيه.⁽³⁵⁾
- يتمتع المشتبه فيه بالحق في سماع شهود الإثبات وشهود النفي، ولكن المواثيق لا تنص على ضرورة قيام الشرطة ببذل جهد نشط للبحث عن شهود النفي⁽³⁶⁾ أو البحث بأي شكل آخر عن أدلة للنفي.
- على الرغم من أن القانون في معظم البلدان يحظر استخدام الأدلة المنتزعة بالتعذيب في المحكمة فلا ترشدنا المواثيق إلى ما يمكن اعتباره دليلاً كافياً لإثبات إدانة شخص إدانة "لا تسمح بأي قدر معقول من الشك".⁽³⁷⁾ وليس هذا، بطبيعة الحال، من اختصاص الشرطة في ذاته، ومع ذلك، فعندما يكون الاعتراف كافياً لإدانة المتهم، فربما أدى ذلك إلى دفع الشرطة إلى الحصول على اعترافات بأي ثمن. ويلاحظ أنه قد يثبت في هذه الحالة أن كسب التأييد لإجراء تعديلات تشريعية قد تزيد فعاليته عن استهداف سلوك الشرطة.
- لا ترشدنا المواثيق الدولية إلى أساليب التحقيق المحدد التي يجوز للشرطة تطبيقها وفي أية ظروف، فيما يتجاوز الإشارات إلى الحق في الخصوصية، وفي الحرية، وفي افتراض البراءة، والالتزام العام بالمعاملة الإنسانية. ويتضمن التعليق العام 16 (الفقرة 8)، الصادر عن "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، بعض الملاحظات على أشكال الرقابة الإلكترونية وغيرها، وكذلك على تفتيش الأشخاص والممتلكات، وهو جدير بالقراءة.⁽³⁸⁾

(33) "المبادئ الأساسية"، المبدأ 20.

(34) ينص "نظام روما الأساسي" (في المادة 18(1)) على أن وكيل النيابة لا بد أن يستند إلى أساس معقول للشروع في التحقيق. ولا بد من تطوير فقه القانون لتبيان ما يمثل "المعقولة". ويلاحظ توافق فقه القانون فيما يتعلق بالمحاكم الإقليمية والمطلة.

(35) يتضمن "نظام روما الأساسي" مثل هذا النص (المادة 55(2)(د)):

"يجرى الاستجواب في حضور محام". (36) "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 14(هـ).

(37) على سبيل المثال، تنص المادة 66 (3) من "نظام روما الأساسي" على أن "إدانة المتهم تُلزم المحكمة بأن تكون مقتنعة، بما لا يدع مجالاً للشك المعقول، بأنه مذنب". لكنها لا تتضمن المزيد من الإرشاد.

(38) "حتى فيما يتعلق بعمليات التدخل التي تتفق مع العهد، يجب أن يحدد التشريع ذو الصلة بالتفصيل الظروف المحددة التي يجوز السماح فيها بهذا التدخل. وأي قرار باللجوء إلى هذا التدخل المسموح به يجب أن تتخذ السلطة التي يسميها القانون وحدها دون سواها، وعلى أساس كل حالة على حدة. ويقتضي التقيد بالمادة 17 ضمان سلامة وسرية المراسلات وقانونا وفي الواقع. وينبغي أن تُسلم المراسلات إلى المرسل إليه دون مصادرتها أو فتحها أو قرأتها. وينبغي حظر الرقابة، بالوسائل الإلكترونية أو غيرها على السواء، وحظر اعتراض طريق الاتصالات الهاتفية والبرقية وغيرها من أشكال الاتصالات، والتنصت على المحادثات وتسجيلها. وينبغي أن يقتصر تفتيش منزل الشخص على البحث عن الأدلة اللازمة، وينبغي ألا يُسمح بأن يصل إلى حد المضايقة".

نظام روما الأساسي (الخاص بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية)

يُعتبر "نظام روما الأساسي" أشد تحديداً بالنسبة لبعض القضايا المذكورة آنفاً من المواثيق الدولية لحقوق الإنسان. ومع ذلك فينبغي أن نُؤكد أن "نظام روما الأساسي" يتضمن التحقيق في جرائم ذات طابع بالغ الخصوصية (الإبادة الجماعية، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، وجرائم الحرب، وجريمة العدوان، المرتكبة قبل 1 يوليو/تموز 2002) وتشملها الولاية القضائية للمحكمة الجنائية الدولية. وللمزيد من المعلومات يمكن الرجوع إلى الموقع الإلكتروني لهذه المحكمة: <http://www.ice-cpi.int>

4-7 كيفية القيام بالتحقيق الجنائي

1-4-7 تمهيد

كما سبقت الإشارة آنفاً، فإن الموائيق الدولية لحقوق الإنسان تتحدث عما لا يُسمح للشرطة بأن تفعله، لكنها لا تتحدث عما يمكن للشرطة أن تفعل. ويمكن سد هذه الفجوة باللوائح الوطنية، وإجراءات العمل الموحدة، والتدريب. وقد يحدث أحياناً، خصوصاً فيما يتعلق بالتحقيقات الجنائية المعقدة، أن تجهل الشرطة، ببساطة، ما ينبغي أن تفعله وفق قواعد المهنة. وسوف نناقش أدناه بعض مبادئ التحقيق المهني، وباقتضاب لأسباب واضحة.

2-4-7 هدف التحقيق

يجب أن يكون الهدف من التحقيق جمع المعلومات الرامية إلى معرفة حقيقة ما حدث. والمعلومات المجموعة توفر ما يسمى "مفاتيح تكتيكية" أي بعض المعلومات التي يمكن استخدامها تكتيكيًا في توجيه التحقيق، ومن نماذجها: نوع الحذاء الذي كان المشتبه فيه يرتديه، وشتى تفاصيل موقع الجريمة والمعلومات التي لا يعرفها إلا المجرم. وليست "المفاتيح التكتيكية" مرادفة بالضرورة للأدلة، إذ تقتصر الأدلة على ذلك الجانب من جوانب المعلومات المتاحة الذي يستخدم في المحكمة لإثبات التهمة. ولا يمكن استخدام المعلومات أدلةً إلا إذا توافرت فيها بعض الشروط القانونية، وفق ما ينص القانون عليه، بحيث تقنع المحكمة بإدانة المشتبه فيه. وغني عن البيان أن المشتبه فيه ليس مضطراً إلى المشاركة في جهد نشدان الحقيقة المشار إليه، بل إن التحقيق الجنائي في العادة يتضمن تضارب المصالح بين طرفين (أو أكثر).

وتتفاوت البلدان في الشروط التي تضعها للأدلة. وعادةً ما يُنص على هذه الشروط في لوائح قانونية تسمى "قواعد الأدلة"، ولن يتضمن الدليل الحالي التفاصيل الشاسعة لقوانين الأدلة وما يتصل بها من معايير الإثبات وعبء الإثبات، وهي المتعلقة، بوضوح، بممارسات التحقيق الشرطية.

وكقاعدة عامة يمكن القول "إن دليلاً واحداً ليس بالدليل الكامل" فالاعتراف، مهما يكن مقنعاً، لا ينبغي أن يُكتفى به دليلاً بأي حال من الأحوال. إذ لا بد لكل دليل، وفي جميع الأحوال، من التدعيم بمصدر واحد آخر للمعلومات على الأقل. ولهذا أهميته الخاصة بالنسبة للأدلة التي تتوافر خلال المقابلات الشخصية (للمشتبه فيهم أو الشهود) ما دام يسهل التلاعب بمثل هذه المعلومات (إما بالتفسير الخاطيء، أو بالتحريف، أو بأن يؤدي أسلوب الحصول عليها إلى إفساد قدرة من يجري المقابلة على "الحكم والتقدير") ولذلك فلا بد من التحقق من صحتها في جميع الأحوال، لا بد أن يثبت "بما لا يدع للشك المعقول مجالاً" بأن المشتبه فيه هو المجرم. وتتضمن بعض النظم القضائية، مثل النظام الهولندي، شرطاً إضافياً يقول إن الدليل لا بد أن يكون "قانونياً ومقنعاً".

قواعد الأدلة المدرجة في "النموذج الاسترشادي لقانون الإجراءات الجنائية"

يتضمن "النموذج الاسترشادي لقانون الإجراءات الجنائية" (انظر مقدمة الباب الثالث من الدليل الحالي) النص على ضرورة إثبات العناصر النفسية والمادية للجريمة الجنائية "بما لا يدع للشك المعقول مجالاً". كما ينص على أن النيابة تتحمل عبء تلبية المعيار

المطلوب للإثبات (أي بما لا يدع للشك المعقول مجالاً). وينص "النموذج الاسترشادي لقانون الإجراءات الجنائية" على أن الاعتراف لا يكون دليلاً مقبولاً إذا ثبت أنه انتزع من خلال التعذيب، أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أو قسراً. وأما السبب وراء إدراج هذه القاعدة الخاصة فهو أننا كثيراً ما وجدنا أن استخدام الاعترافات المنتزعة بالتعذيب شائع في المرحلة التالية للصراع في بعض الدول. ويشترط نص آخر ضرورة عدم استناد القاضي أو القضاة إلى الاعتراف وحده في البت في المسؤولية الجنائية عند النظر في المسؤولية الجنائية لشخص متهم، بل يجب أن تعتمد المحكمة على أدلة أخرى لتأكيد حكم "المسؤولية الجنائية". ومن حق المتهم استدعاء أو طلب استدعاء الشهود المؤيدين له واستجوابهم، وإذا كان قد وكل عنه محامياً، أو كان يتمتع بتعيين محام له من خلال المعونة القانونية المجانية، فيجوز للمحامي استدعاء الشهود للدفاع عن المتهم.

7-4-3 الشروع في التحقيق

يبدأ التحقيق بالاشتباه المعقول في ارتكاب جريمة. وهذا يتطلب من الشرطة معرفة بالفعل المزعوم، وكذلك بأمر أهم من منظور حقوق الإنسان (خصوصاً عند الدعوة إلى قيام الشرطة بعملها بالاجتهاد الواجب) ألا وهو ضرورة معرفة الشرطة بالأفعال التي تُعتبر من الجرائم. وهذه قضية قانونية بقدر ما هي مسألة ثقافية ذات صلة بالمواقف والقيم. فإذا رأت الشرطة أن فعلاً ما لا يزيد عن كونه "سلوكاً شائعاً"، لم تشعر بالميل إلى اعتباره جريمة، بل ولن تشعر بالحاجة إلى اتخاذ إجراء ما بشأنه. وينطبق هذا بصفة خاصة في سياق العمل الشرطي إزاء الجماعات المستضعفة والعنف ضد المرأة. والكثير من أمثال هذه الجرائم لا تُعتبر جرائم وحسب، وتواجه برد سلبي من الشرطة.

ويلاحظ أن "الرد السلبي"، أو بالأحرى الامتناع عن اتخاذ أي إجراء، أحياناً ما يسعى البعض إليه جاهدين بدفع الرشوة وغيرها من الوسائل. والواقع أن شبكات الجريمة المنظمة، وغيرها، تنفق موارد كبرى على ضمان تغاضي الشرطة عن الجرائم. ويجب أن تكون أمثال هذه الممارسات الفاسدة مبعث قلق معادل للأشكال الأخرى من سلبية الشرطة، من منظور حقوق الإنسان.

وتعرف الشرطة أن جريمة مزعومة قد ارتكبت من خلال ما يلي:

- الملاحظة؛
- إبلاغ الضحية أو الشاهد عن وقوع جريمة؛
- قيام أحد المجرمين بتسليم نفسه؛
- "الأدلة الصامتة" (مثل نوافذ حانوت مكسورة، أو جثة قتيل).

ولا تقوم الشرطة بالتحقيق في جميع الجرائم، بل يُسمح بتجاهل بعض الجرائم، إما لأن المجتمع لا يعتبرها جرائم (انظر ما سبق) أو لأنها لم تعد تُعتبر جرائم (مثل السكر العلني) أو لأنها لا تمثل أولوية للشرطة (مثل الجرائم الطفيفة) أو لأن الشرطة ليس لديها الوقت اللازم وحسب للشروع في إجراء التحقيق.

وتنص بعض النظم القضائية على تكليف الشرطة أو النيابة بالشروع في التحقيق، وفي بلدان أخرى لا بد من الشروع في التحقيق حالما تدرك الشرطة أن جريمة ما قد وقعت.

كما إن دور النيابة يتفاوت أيضاً ما بين النظم القضائية. ففي نظام التقاضي (أو نظام الاختصاص في القانون العام)، المطبق في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والكثير من المستعمرات البريطانية السابقة، تقوم الشرطة بتحقيقاتها في إطار سلطتها الخاصة وتقدم الأدلة إلى النيابة بعد اكتمال التحقيق. وأما في نظام التحقيق، المطبق في فرنسا والكثير من البلدان في القارة الأوروبية، فإن الشرطة تقوم بالتحقيق في إطار سلطة النيابة أو سلطة قاضي التحقيق الذي ينهض بدور فعال في الإشراف على (قانونية) التحقيق، وكذلك على مناهج التحقيق المستخدمة، قبل إحالة القضية إلى المحكمة. وفي نظام التقاضي يُعتبر دور النيابة محدوداً بتقديم الادعاء الفعلي نفسه: أي إحالة القضية إلى المحكمة. ويُلاحظ أن الفرق بين النظامين قد نُوقش أيضاً في الفصل الثاني.

الجريمة المنظمة

يتزايد عدد البلدان التي تواجه فيها الشرطة والجمهور النفوذ المتنامي باطراد للجريمة المنظمة، والتي عادةً ما تشمل جرائم المخدرات، والاتجار بالبشر، وغسيل الأموال، وتهريب الأسلحة. وبقدر ضخامة العوائد التي تدرها الجريمة المنظمة تتضاعف الجهود المبدولة لضمان بقائها. وأفضل سبل ضمان عدم إقامة الدعاوى القضائية عليها هي منع الشرطة أصلاً من الشروع في التحقيق: فالواقع أن الفساد مشكلة كبرى في هذا الصدد، إذ تتميز شبكات الجريمة المنظمة بالقدرة على تدبير مقادير هائلة من النقود والخدمات الأخرى حتى ترشو الشرطة والنيابة والشهود أو أحد هذه الأطراف. كما تتميز بأنها تملك الوسائل الأخرى اللازمة لتهديد الشرطة والجمهور، ومنع التدخل في أنشطتها. والواقع أن الفساد وعرقلة مسار العدالة، ومن ثم ضرورة حماية الشهود، بنود واردة في "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية"، التي وافقت عليها الجمعية العامة في عام 2000 وأصبحت سارية المفعول في عام 2003.⁽³⁹⁾ ويمكن أن تكون الجريمة المنظمة تهديداً خطيراً لسيادة القانون، والحفاظ على النظام العام، وكذلك لاستمرار الدولة نفسها في آخر المطاف.

(39) القرار 55/25 /RES.A/

4-4-7 أساليب التحقيق

4-4-7 (أ) جمع المعلومات

يمكن في الواقع اعتبار أي أسلوب يؤدي إلى جمع المعلومات اللازمة من أساليب التحقيق. وقد تكون هذه المعلومات "سافرة" أي متاحة من "مصادر مفتوحة" يمكن لجميع أفراد الجمهور الحصول عليها (مثل الإدارة البلدية والمعلومات المستقاة بأساليب مشروعة) لا يستخدمها غير الشرطة، مثل المخبرين الخصوصيين. ومن نماذج أساليب التحقيق (بترتيب عشوائي):

- المقابلات الشخصية للشهود؛
- التريات من السكان في منازلهم منزلاً منزلاً؛
- إعادة تمثيل الجريمة؛
- المواجهة (بالصور الشمسية للمشتبه فيهم من المجرمين أو عرضهم صفاً)
- تفتيش المنازل؛
- المقابلات الشخصية مع المشتبه فيهم؛
- تفتيش الجسد؛

- الإطلاع خلسة على الاتصالات (بالهاتف أو الفاكس أو البريد الإلكتروني أو الإنترنت)؛
- عملاء الشرطة المتخفون؛
- الرقابة؛
- المخبرون؛
- التحليل العلمي لآثار الجريمة من جانب الشرطة.

وتفاوتت أساليب التحقيق في مدى فاعليتها في الحصول على المعلومات، ومدى تدخلها في خصوصيات الأفراد. وتتوافر قاعدتان قائمتان على التجربة العملية:

- يجب أن تزداد الحاجة إلى الحصول على تصريح باستخدام أسلوب تحقيق معين بنسبة ازدياد درجة تدخله في الحياة الخاصة، وقد يتطلب استخدام هذه الأساليب الاستناد إلى تقييم مستقل لمدى مشروعيتها من جانب أحد القضاة (إما قبل استخدامه أو بعده). ولاحظ أن نظم التحري تقضي بأن تجري التحقيقات الجنائية في إطار سلطة قاضي التحقيق الذي يصرح للشرطة باتخاذ إجراءاتها، بما في ذلك استعمال أساليب التحقيق المختلفة.
- ينبغي أن يقتصر استعمال أي أسلوب من أساليب التحقيق على غرض محدد، أي الحصول على المعلومات الخاصة بجريمة معينة، حُددت مقدماً. ويجب القيام به بالصورة التي لا تتسبب إلا في أقل قدر من الضرر للشخص وللممتلكات (فمثلاً إذا كانت الشرطة تبحث عن ورقة معينة، فلا بد من إجراء تفتيش للمنزل تزيد صرامته عن البحث عن شيء كبير مثل بندقية آلية). وينبغي أن يقتصر تفتيش منزل الشخص على البحث عن الدليل المطلوب، ويجب ألا يصل إلى حد المضايقة.⁽⁴⁰⁾

وتنطبق مبادئ (الخطة) المشار إليها في الفصل الخامس [التناسب والمشروعية والمساءلة والضرورة] على سلطات التحقيق الشرطية. وينبغي أن يسأل أفراد الشرطة أنفسهم: هل أسلوب التحقيق المستخدم يتناسب مع الجريمة المرتكبة، وهل هو مشروع، وهل هو ضروري للحصول على المعلومات، وهل لا يتوافر أسلوب آخر أقل تدخلًا في الخصوصية (ثانوي)؟ وإلى جانب هذا، هل يمكن مساءلة الشرطة عن الأسلوب المستخدم وعن أسلوب تطبيقه؟

7-4-4 (ب) استخدام أساليب التحليل العلمي للشرطة

تتضمن المعلومات الشرطية التحليلية الصور الفوتوغرافية، وبصمات الأصابع، وبصمات التذان، والبصمة الوراثية DNA، وآثار أو انطباعات الأدوات المستخدمة في جريمة معينة، ومناهج تكنولوجيا المعلومات، والتحليل الكيماوية، والتحقيق في الحرائق، وما إلى ذلك. وفي الواقع أية معلومات "مادية" بشأن الجريمة الفعلية بخلاف المعلومات المستقاة من المقابلات الشخصية مع المشتبه فيهم أو الشهود. وعادة ما يتولى أفراد الشرطة الذين تلقوا تدريباً تقنياً خاصاً القيام بالتحقيقات العلمية التحليلية الأساسية (بصمات الأصابع، وآثار الجريمة.. وما إلى ذلك). وكثيراً ما يقتصر جمع هذا النوع من المعلومات على مسرح الجريمة وإن لم يكن ذلك لازماً.

ففي كثير من البلدان النامية، لا يشيع استخدام وسائل التحليل العلمي الشرطي للمساعدة في التحقيق، ويرجع ذلك من ناحية إلى أن ضباط التحقيق لا يؤمنون بأن استخدام أمثال هذه الأساليب سوف يساعدهم في حل القضية بسرعة، ومن ناحية أخرى

(40) "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 16، الفقرة 8.

إلى نقص المهارات اللازمة ونقص أجهزة التحليل العلمي الشرطية على مستوى مخافر الشرطة.⁽⁴¹⁾ ويضاف إلى ذلك أن المحاكم في بعض البلدان لا تقبل بيانات هذا التحليل الشرطي كأدلة، وكثيراً ما ينادى دعاة حقوق الإنسان بزيادة استخدام معلومات التحليل الشرطي (أي من خلال الارتقاء بمهارات التحليل العلمي الشرطي وأجهزته) كوسيلة من وسائل الحد من المبالغة في الاعتماد على المقابلات الشخصية مع المشتبه فيهم. والواقع أن مثل هذه المعلومات الشرطية تتسم بقدر أكبر من الموضوعية وبأنها أقل عرضة للتلاعب بها. ولكن المسألة تتوقف، كما هو الحال دائماً، على كيفية تعامل الشرطة مع هذا النوع من المعلومات. فإذا لم تُطلب معلومات التحليل الشرطية إلا لتأكيد أن المشتبه فيه هو الجاني (أي تُستخدم فقط في الإثبات) فإنها لن تدعم مبدأ المحاكمة العادلة. كما يندر أن يكفي ما يُسمى بأدلة التحليل العلمي الشرطي "الصامتة" في إيضاح ما حدث إيضاحاً كاملاً، لكنها تحتاج إلى التفسير اللازم لشرح علاقات العلة والمعلول ومن ثم لتحديد هوية الجاني (كما سوف نرى في هذا الفصل عند مناقشة المقابلة الشخصية مع المشتبه فيهم).

وأما بالنسبة لتقنيات التحليل الشرطي الخاصة (مثل الفحوص الطبية) فكثيراً ما تستعين الشرطة بالخبراء. وليس هؤلاء الخبراء، تعريفاً، محايدين، فهم يعملون أحياناً لحساب الشرطة وأحياناً تعينهم المحكمة. وقد يقتصر الخبراء على أي مجال خاص بتحقيق معين. وقد يكون من بينهم أساتذة جامعيون، وعلماء نفس، ومحاسبون، ومتخصصون في تكنولوجيا المعلومات، ولكن أحياناً ما يُطلب الاستعانة بمفسري الخطوط ومن يتمتعون بموهبة التخاطر للحصول على معلومات جديدة أو للمساعدة في تفسير المعلومات المتوافرة. ونقول من جديد إن التحليل العلمي الشرطي قد يستخدم في إرشاد التحقيق، أو في بناء الأدلة. فإذا استُعمل للغرض الأخير فينبغي أن يكون من حق المشتبه فيه الاستعانة برأي ثانٍ في تفسير الأدلة.

4-4-7 (ج) مسرح الجريمة

هذا هو المصطلح الذي تستخدمه الشرطة في الإشارة إلى الموقع الفعلي الذي ارتُكبت فيه الجريمة أو الذي يجب أن تُجمع فيه الأدلة. ووفقاً لذلك قد يوجد أكثر من مسرح واحد لجريمة واحدة (فمثلاً قد يُقتل شخص في منزله ثم تنقل الجثة إلى مكان آخر). ومسرح الجريمة ذو أهمية حيوية لجمع الأدلة، إذ إنه المكان الذي يمكن أن نجد فيه آثار الأذى، وبصمات الأصابع، والمادة اللازمة لاستخراج البصمة الوراثية مثل الشعر وما إلى ذلك، مما قد يتضمن "المفاتيح" التي توضح ما حدث وتكشف عن من كان حاضراً فيه. ولذلك فمن الأهمية القصوى تأمين مسرح الجريمة أثناء قيام الشرطة بتحقيقاتها. ويعني تأمين مسرح الجريمة منع الجميع، حتى أفراد الشرطة من المشي فيه أو لمس أي شيء، أو تدمير ما يمكن استخدامه دليلاً أو العبث به. ومن المعمول به عادة عزل مسرح الجريمة وحمايته ما دام التحقيق مستمراً. والدقائق الأولى هي الأهم لأن الآثار تختفي بسرعة. وليس من المدهش إذن أن يكون هذا المجال هو الذي يتضح فيه، في كثير من الأحوال، مدى الفائدة العائدة من تحسين تقنيات تحقيقات الشرطة. ومهما قلنا فلن نبالغ في قيمة معلومات التحليل العلمي الشرطية "الصلبة".

4-4-7 متى تختار الشرطة ما تفعله

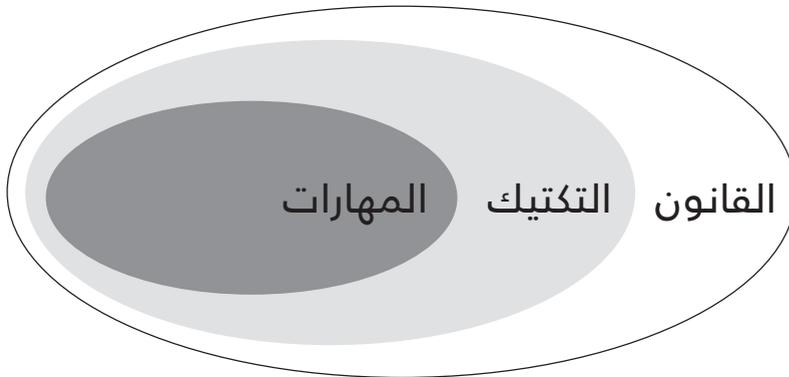
تعمل الشرطة في إطار قانوني يدلها على الأفعال التي ينبغي التحقيق فيها (وهو منصوص عليه في قانون العقوبات) وكيف تقوم بهذا (المنصوص عليه في قانون الإجراءات الجنائية). وكما سبق أن قلنا، فكلما زاد طابع التدخل في أسلوب التحقيق (لا في خصوصية المشتبه فحسب بل أيضاً بالنسبة لأسرته وللآخريين) ازدادت الصرامة التي يجب أن تتصف بها اللوائح التي ينبغي التزام الشرطة بها.

(41) بناء على اتصال شخصي مع السيد غ. ب. جوشي، من "مبادرة حقوق الإنسان لدول الكومنولث"، وهو منسق برنامج الشرطة في الهند.

وفي هذا الإطار الذي يحدده القانون، تتخذ الشرطة قرارات تكتيكية بشأن أسلوب التحقيق الذي تتوقع أن يكون فعالاً. وحتى عندما يكون استخدام أحد أساليب التحقيق مقبولاً من الناحية القانونية، فقد لا يكون من الحكمة استخدامه من الزاوية التكتيكية لأنه قد يُشعر المشتبه فيه أنه "خاضع للتحقيق".

وأخيراً يجب على الشرطة أن تبدي المهارة في تنفيذ هذه القرارات التكتيكية، ويجب أن يتميز أفرادها بالتدريب الجيد على المهارات الاجتماعية والتقنية والقانونية، وأن يقيّموا خبراتهم بصورة منتظمة. وبعبارة أخرى قد يُسمح قانوناً لأحد أفراد الشرطة بالقبض على مشتبه به وإحضاره إلى مركز الشرطة لإجراء مقابلة شخصية معه، وقد يرى أن الوقت مناسب لذلك من الزاوية التكتيكية لكنه يجب أن يعرف أيضاً كيف يقوم بهذا.

ويبين الشكل أدناه "الأطر" القانونية والتكتيكية والمهارية لإجراءات الشرطة. إذ إن فعالية الشرطة تتوقف على مدى تلافي هذه العناصر الثلاثة أي على أسلوب تنفيذ الشرطة للقرارات التنفيذية التي يحكمها الإطار القانوني.



5-7 كيفية إجراء المقابلة الشخصية مع المشتبه فيه

كثيراً ما يكتنف الغموض والسرية إجراء المقابلات الشخصية مع المشتبه فيهم، ويزيد من ذلك ندرة المطبوعات الشرطية عن الممارسة الفعلية لها (يلاحظ أن " دليل المحاكمات العادلة" الذي أصدرته منظمة العفو الدولية يتضمن فصلاً موجزاً (الفصل 9) عن المقابلات الشخصية للمشتبه فيهم ويركز على حقوق الخاضع للمقابلة الشخصية). وتميل الشرطة إلى اعتبار مهارات إجراء هذه المقابلات جانباً من مواهب رجل الشرطة، فقد يتمتع بهذه الموهبة أو لا يتمتع بها. وربما فسر لنا هذا أيضاً سبب تصور أفراد الشرطة أنهم يحرزون في المقابلات الشخصية نجاحاً يفوق ما يحرزونه في الواقع. ويميل أفراد الشرطة إلى تصور أنهم أقدر من غيرهم على اكتشاف كذب أحد الأشخاص أو صدقه، وذلك غير صحيح.⁽⁴²⁾

فالمقابلة الشخصية مع المشتبه فيه من الأدوات المهنية التي ينبغي أن تستند إلى التحقيق الجيد والاستخدام السليم لمهارات الاتصال. وكثيراً ما تؤدي "الحيل" إلى نتائج عكسية بدلاً من تقديم العون.⁽⁴³⁾ فالهدف الأول للمقابلة الشخصية جمع المعلومات اللازمة للكشف عن الحقيقة. ولذلك فهي أسلوب من أساليب التحقيق مثل الأساليب التي تُوقشت آنفاً. ومع ذلك فإن الكثير من أفراد الشرطة يتصورون أن الهدف هو انتزاع

Hartwig, M., P.Anders and (42)
A.Vrij, 2005, "Police interrogation
from a social psychology
perspective".

(43) محتويات هذا الفصل تعتمد إلى
دد كبير على الخبرة الشخصية للمؤلفة
باعتبارها مدربة سابقة للمحققين
الجنائيين.

اعتراف من المشتبه فيه (بغض النظر عن الحقيقة) ومن الحجج المهمة والمقنعة التي تحضض ذلك التفكير هو أنه حين "يعترف" البريء، يكون الجانب الحقيقي طليقاً في الشوارع وقد يرتكب جرائم أخرى. ويُضاف إلى ذلك أن المقابلة الشخصية لا يُقصد بها إذلال شخص ما أو عقابه.

ومن المهم لتحقيق الغاية من المقابلة الشخصية مع المشتبه فيه أن يتمكن من الإبداء الحر بأقواله، دون إكراه، أو، حسبما هو منصوص عليه في "مجموعة المبادئ": دون تفويض "قدرته على اتخاذ القرارات أو حكمه على الأمور".⁽⁴⁴⁾ والواقع أنه لا بد من افتراض البراءة في المشتبه به أثناء المقابلة الشخصية ولا بد من معاملته على هذا الأساس.

وأحياناً ما يقول ضباط الشرطة بوجود الحاجة إلى "استعمال القوة"، وبصورة مناسبة، أثناء المقابلة الشخصية لانتزاع المعلومات اللازمة، محتجين بأن ذلك ليس في هذه الحالة "تعذيباً". والواضح أن هذا المنطق غير مقبول على الإطلاق. ومع ذلك فلا بد من الإشارة إلى أن بعض أفراد الشرطة، بإخلاص، لا يعرفون كيف يحصلون على المعلومات من المشتبه فيه من دون الاعتماد على القوة. وهكذا فإن القسم التالي يسعى إلى تقديم بعض الإرشادات بشأن إجراء المقابلة الشخصية مع المشتبه فيه وفقاً للقانون وفنون المهنة. ويُرجى التنبيه إلى توافر العديد من المناهج والنظريات المختلف بشأن المقابلة الشخصية مع المشتبه فيهم. ولا تمثل الإرشادات المقدمة لاحقاً مشروعاً جاهزاً بل تهدف وحسب إلى إزالة الغموض الذي يكتنف المقابلات المذكورة وإزالة ما يفترضه البعض من ضرورة استعمال درجة ما من درجات القوة في جميع الأحوال.

ومن المحذور استغلال حالة المقابلة الشخصية "استغلالاً غير لائق"، كما جاء في المبدأ 21 من "مجموعة المبادئ". ولكن المقابلة الشخصية، بطبيعتها، حالة منفرة للمشتبه به ومن شأن ذلك، في ذاته، وضع ضغط على المشتبه به، وهو ما تنتفع به الشرطة لأسباب تكتيكية. والسؤال هو متى يصبح هذا الضغط ضغطاً غير مقبول، وفق تعريف "اتفاقية مناهضة التعذيب". ولم تضع "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان" قائمة بالإجراءات المحظورة أو تمييزاً حاسماً ما هو مقبول وغير مقبول من الإجراءات، فالتمييز يعتمد على طبيعة وغرض وشدة المعاملة المستخدمة.⁽⁴⁵⁾ ولمن يريد الاستزادة في هذا الموضوع نوصي بقراءة الدليل الذي أصدرته منظمة العفو الدولية بعنوان: "مناهضة التعذيب: دليل التحركات".

وتنتفع الشرطة عند إجراء مقابلة شخصية مع مشتبه فيه بما يسمى أحياناً "الضغط الداخلي" (تمييزاً له عن الضغط الخارجي وهو الضغط الذي يمارسه شخص آخر، وكثيراً ما يؤدي إلى التعذيب أو غيره من أشكال المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة). فالضغط الداخلي هو الضغط الذي يتكون وينمو في داخله، أو "في رأسه" إن صح هذا التعبير. وتحقيق الفعالية في المقابلة الشخصية مع المشتبه فيه يتطلب من المحقق الإلمام بالمعلومات الكافية الوافية باعتبارها "مفاتيح تكتيكية"، ويمكنه استخدامها لزيادة الضغط الداخلي عند المشتبه فيه. والهدف من المقابلة هو التحقق من هذه المفاتيح وجعل المشتبه فيه يدلي بأقواله عنها، إلى جانب جمع معلومات جديدة. ومن ثم فإن "عامل النجاح" الأخير للمقابلة يكمن في التحقيق السابق للمقابلة، إذ إن هذه هي المرحلة التي يجمع فيها المحقق المعلومات (بما في ذلك المفاتيح التكتيكية) التي تسترشد بها التحقيقات اللاحقة. وتستخدم هذه المفاتيح التكتيكية في المقابلة الشخصية للمشتبه فيه من أجل المواجهة (اللفظية)

(44) "مجموعة المبادئ"، المبدأ 21.

(45) "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، التعليق العام رقم 20، الفقرة 4.

مع المشتبه فيه ومن أجل التحقق من قوله الصدق. ومن شأن هذه المواجهات أن تزيد الضغط الداخلي، وهو ما يعني عن الضغط الخارجي (الضرب، الركل، إشعال الضوء وإطفاؤه... والقائمة لا تنتهي). فإذا لم يكن التحقيق السابق للمقابلة قد أُجِرَ بالصورة الصحيحة فلن يتوافر ما يكفي من المفاتيح التكتيكية، الأمر الذي يحد من الفرص المتاحة لمن يتولى إدارة المقابلة لإجراء مواجهة قانونية (ووفق قواعد المهنة) مع المشتبه فيه. أضيف إلى ذلك أنه إذا كان التحقيق قد أُجِرَ بالصورة الصحيحة، فقد تتوافر أحياناً المعلومات الكافية بحيث يصبح إجراء المقابلة مع المشتبه فيه لا لزوم له على الإطلاق. والواقع أن القيمة الإضافية لإجراء المقابلات الشخصية مع المشتبه فيهم مما يببالغ أفراد الشرطة بمبالغة كبيرة في تقديرها.

Hartwig e.a., 2005, "Police (46) interrogation from a social psychology perspective."

ومن المهم الإعداد لإجراء المقابلة، بما في ذلك إعداد مفاتيح معينة وتحديد الأوقات التي تُستخدم فيها، ولكننا نقول من جديد إن هذا نادر الحدوث، إذ يميل أفراد الشرطة (واهمين) إلى الاعتماد على الحدق الذي يفترضون تمتعهم به.⁽⁴⁶⁾

مثال يوضح بأفضل ما يمكن إجراء المقابلات الشخصية مع المشتبه فيهم على أسس مهنية:

القضية: وقع السطو على أحد البنوك. وعثرت الشرطة على بصمات أصابع شخص يُدعى بيتر على لوح الزجاج الذي يفصل بين عملاء البنك وموظفيه (فالبصمات وأماكنها الدقيقة مفاتيح تكتيكية). والشرطة تعرف أن بيتر لا يتعامل مع هذا البنك (وهذا أيضاً مفتاح تكتيكي).

ولنقل، في مثالنا، إن بيتر كان فعلاً من سطا على البنك، وهو ما يجب على الشرطة أن تكشف عنه. وسوف نورد أدناه مثالاً لإجراء مقابلة غير مهنية، ونتبعه بمثال للمقابلة المهنية التي يجب على الشرطة إجراؤها.

والأسلوب غير المهني في التعامل مع هذا المشتبه فيه هو إلقاء القبض على بيتر وإخباره أنه متهم بالسطو على البنك، ومواجهته بحقيقة عثور الشرطة على بصمات أصابعه. "هذا يثبت ارتكابك الجريمة!"

وأما الأسلوب الأقرب التزاماً بقواعد المهنة فيفضي بعدم إحضار بيتر إلا بعد الاستعداد لأي سر رد قد يجيب به بيتر أيضاً لوجود بصمات أصابعه: إذ يقول إنه فعلاً زار ذلك البنك الذي تعرض للسطو زيادة مشروعة لإحضار بعض النقود. ولا بد أن تحاول الشرطة أن تحول دون إفلات بيتر على الإطلاق بأمثال هذه الأقوال الكاذبة. ومن ثم تسأله الشرطة أثناء المقابلة الشخصية عما كان يفعله في الأسبوع المنصرم (وفي الأحوال المثلى تكون الشرطة قد عرفت تاريخ آخر مرة نظف العمال فيها البنك، ولنقل يوم السبت، ومن ثم تسأله عما كان يفعل منذ يوم السبت). وتساءله الشرطة عن المكان الذي يحصل منه عادة على نقوده. هل يقصد دائماً البنك نفسه أم يزور بنوكاً أخرى؟ وأمثال هذه الأسئلة تسمى "إحاطة الأدلة". فلنفترض أن بيتر قال إنه دائماً ما يذهب إلى البنك (المسطو عليه) لكنه لم يذهب إليه منذ يوم السبت. أو قد يقول بيتر إنه دائماً يذهب إلى نفس البنك لكنه ليس البنك الذي تعرض للسطو عليه. أو قد يقول إنه كان مريضاً في الأسبوع الماضي ولم يبرح منزله.

وعند ذلك يواجه من يجرون المقابلة بيتر ببصمات الأصابع: "إذا لم تكن قد ذهبت إلى البنك في الشهر الماضي، فكيف تأتي لنا أن نعثر على بصمات أصابعك على لوح الزجاج؟" لن يكون هناك معنى للمواجهة إلا بعد "الإحاطة" الصحيحة بهذا المفتاح التكتيكي، والمعنى المقصود هو أن المواجهة سوف تزيد الضغط الداخلي. ولاشك أن بيتر سيبدأ في الإحساس بقلق شديد.

ويبين هذا المثال ما يتضمنه إجراء المقابلات الشخصية على أسس مهنية:

- جمع المفاتيح التكتيكية المتصلة بالقضية (أي التحقيق)؛
- إعداد الأسئلة اللازمة "للإحاطة" بالمفاتيح التكتيكية لمنع المشتبه فيه من التهرب من الأدلة؛
- إعداد "المواجهات". ففي المواجهة لابد أن "تقدم" الشرطة في كل حالة بعض المعلومات المتاحة لديها. وهذه مسألة تكتيكية. ويجب الحرص الشديد في التمييز بين ما يمكن وما لا يمكن تقديمه من معلومات.

وهذه بطبيعة الحال صورة مبسطة أكثر مما ينبغي للمقابلة الشخصية مع مشتبه فيه، ولكنها تبين جوهر إجراء المقابلات على أسس مهنية. وتحدد قيمتها كمية المعلومات التي جمعتها الشرطة قبل إجراء المقابلة نفسها. وعندما تفشل المقابلات الشخصية، فالسبب يرجع في كل الأحوال إلى عدم القيام بالتحقيق التمهيدي، وهو ما يؤدي إلى قلة شديدة في المفاتيح، وتكون النتيجة إفلات المشتبه فيه بسهولة!

وينبغي على الشرطة أن تجمع المفاتيح التكتيكية خلال تحقيقها الجنائي كله، وأن تتأكد من صدق هذه المفاتيح، وأن تجمع معلومات إضافية لزيادة قيمة المفاتيح التكتيكية (مثل معرفة آخر مرة قام فيها العمال بتنظيف البنك) وأن تتنبأ بالأساليب التي سوف يحاول المشتبه فيه تفادي المفاتيح التكتيكية التي تحتفظ بها الشرطة ضده، وأن تتولى إعداد الأسئلة "المحيطة" المترتبة على هذا. وقد يؤدي هذا الإعداد إلى نتيجة مفادها أن الشرطة لا تملك معلومات كافية ضد المشتبه فيه. وهو ما يعني ضرورة إجراء المزيد من التحقيقات، وأنه لا داعي لاستدعاء المشتبه فيه لإجراء مقابلة شخصية معه قبل أن تستكمل الشرطة استعدادها.

فلنفترض أن بيتر، في المثال الذي سقناه، مشتبه فيه وبرئ فعلاً. ولنفترض أنه أجاب على الأسئلة "المحيطة" بما يتفق مع الحقيقة. من شأن هذا أن يؤدي إلى مفاتيح تكتيكية أخرى للمحققين، وينبغي عليهم أن يحققوا فيها من جديد للتأكد من صدقها.

ولنفترض أن بيتر هو الجاني فعلاً وأنه اعترف. إذ يدخل الغرفة قائلاً "نعم، أعترف! أنا الذي فعلت ذلك"، لن يكون معنى ذلك أن عمل القائمين بالمقابلة الشخصية قد انتهى. الأفضل أن يسألوا بيتر عما فعله على وجه الدقة، أين ومتى وكيف ولماذا... وما إلى ذلك. فعلى أية حال، قد يعدل بيتر عن اعترافه في مرحلة لاحقة من مراحل المحاكمة. ومع ذلك، فإذا ذكر تفاصيل محددة للجريمة كان المحققون قد تحققوا من صدقها سابقاً، فإن عدوله عن اعترافه لن يفيد. وقد يكون بيتر أيضاً بريئاً لكنه يريد أن يتحمل مسؤولية ارتكاب الجريمة. لا ينبغي أن يكون الاعتراف في ذاته كافياً لإدانة أحد، بل يجب أن تدعمه أدلة أخرى في جميع الأحوال.

- والضمانات الكفيلة بالتزام المقابلة الشخصية مع المشتبه فيه بالمسار الصحيح كثيرة وسبق أن ناقشنا بعضها، وفيما يلي بعض الضمانات الإضافية:
- القاعدة المستقاة من الخبرة تقول إن من يجرون المقابلات الشخصية يُستحسن أن يتمتعوا بمقدار الراحة نفسه التي يتمتع به المشتبه به أثناء المقابلة، ولا ينبغي إحلال زملاء "جدد" محلهم.
 - على من يجرون المقابلة تسجيل هويات الحاضرين أثناء المقابلة الشخصية. (47)
 - يجب تسجيل المقابلة الشخصية كلها على شريط (صوتي، والأفضل أن يكون شريط فيديو). (48)
 - يجب أن يتولى إجراء المقابلة في العادة رجلان من أفراد الشرطة. والتمييز بين الشرطي "الصالح والطالح" لم يعد يُعتبر أمراً مهنيّاً. وعلى الشرطيين أن يلتزما في سلوكهما بأسس المهنة، وهو ما يعني إظهار الود دون الإخلال بالموضوعية. ولا فائدة تُرجى من إهانة المشتبه فيه أو إحباطه بأي شكل. بل ينبغي السماح له بالجلوس وتناول الطعام والشراب وفق العادات المحلية.
 - حبذا لو كان أحد الشرطيين القائمين بالمقابلة أنثى عند إجراء المقابلة الشخصية مع امرأة.
 - إذا كان المحتجز خارج غرفة المقابلة الشخصية، فيجب ألا تُعتبر هذه الفترة جزءاً من "زمن المقابلة الشخصية". والأقوال التي يدلي بها المحتجز خارج غرفة المقابلة الشخصية تُعتبر من ناحية المبدأ "غير رسمية". ويجب على من يجرون المقابلات الشخصية ألا يستجوبوا المشتبه به في غير غرفة المقابلة (في زنائه مثلاً). ومع ذلك فحينما يدلي المشتبه به بأقوال طوعاً، ويكون على وعي بحقوقه، فلا شك أن القائمين على المقابلة الشخصية سوف يستخدمون هذه المعلومات في المقابلة الفعلية، كما إنها يمكن أن تقدم مفاتيح تكتيكية قيّمة.
 - يُوصى بأن يختلف أفراد الشرطة المسؤولون عن رعاية المحتجزين عن المسؤولين عن التحقيق.
 - على أفراد الشرطة المسؤولين عن المقابلة الشخصية، والذين يسجلون المقابلة، أن يسجلوا أيضاً الوقت الذي قدموا فيه الطعام والشراب إلى المشتبه به، والمواعيد التي أحضره فيها وأعادوه. وعلى غرار ذلك، يجب على أفراد الشرطة المسؤولين عن الحجز تسجيل الأوقات التي قدموا فيها للمحتجزين الوجبات وغيرها من متطلباتهم.

ويمكن استخدام تقنيات المقابلات الشخصية المهنية، كالتقنيات الموصوفة هنا، ضد أي مشتبه فيه، مذنباً أو بريئاً، وبغض النظر عن طبيعة الجريمة. فهذه تقنيات محايدة وموضوعية ويمكن استخدامها مع أفراد الشرطة الذين يشتبه في ارتكابهم انتهاكات لحقوق الإنسان، ومع الأفراد الذين يُشتبه في ارتكابهم العنف الأسري، وكذلك مع الذين يقال إنهم ارتكبوا جرائم إرهابية. فأسس المهنة في الاستجواب تقتضي ممن يتولى المقابلة الشخصية ألا ينسى أن المشتبه فيه قد يكون مذنباً، لكنه قد يكون بريئاً أيضاً، وعليه كذلك أن يتحلى بالثقة في النفس ومع ذلك يبدي استعدادة لتقبل الخيارات البديلة، فإذا كان نهياً للشكوك الدائمة استحال إجراء المقابلة الشخصية مع المشتبه فيه.

(47) "مجموعة المبادئ"، المبدأ 23؛ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 20، الفقرة 11.

(48) وفقاً لقواعد الأدلة والإجراءات في "نظام روما الأساسي" (المعتمدة في 3-10 سبتمبر/أيلول 2002) (ASP 1/3.Rule 112) يلزم تسجيل الاستجواب على شريط صوتي أو شريط فيديو.

ملاحظات "اللجنة الأوروبية لمنع التعذيب" ذات الصلة بالمقابلات الشخصية للمشتبه فيهم⁽⁴⁹⁾

اكتشفت "اللجنة الأوروبية لمنع التعذيب" أكثر من مرة وفي أكثر من بلد واحد وجود غرف استجواب ذات طابع يوحى بالتخويف الشديد. فعلى سبيل المثال، وُجدت غرفاً مطلية كلها باللون الأسود ووُضعت فيها مصابيح كاشفة موجهة إلى المقعد الذي يجلس فيه الشخص الخاضع للاستجواب. لا ينبغي أن تكون مثل هذه المرافق موجودة في أية هيئة شُرطية. بل يجب أن تكون غرف المقابلات الشخصية ذات إضاءة كافية، وما يلزم من التدفئة والتهوية، كما يجب أن تسمح لجميع المشاركين في إجراء المقابلة الشخصية بالجلوس في مقاعد ذات طراز مماثل ومريحة بالقدر نفسه. ويجب ألا يجلس من يجري المقابلة في مقعد مهيم (أي مرتفع) أو في مكان بعيد عن المشتبه فيه. كما يجب أن تكون الألوان المختارة محايدة.

وصادفت اللجنة المذكورة في بعض البلدان عصب عيون المحتجزين لدى الشرطة، خصوصاً في إبان استجوابهم. وتلقت وفود هذه اللجنة شتى الإيضاحات، التي كثيراً ما كانت متناقضة، من أفراد الشرطة بشأن الغرض من هذا. وبناء على المعلومات التي جمعتها اللجنة على مر السنين، اتضح لها أن عصب العيون يرمي إلى منع الأشخاص من رؤية من يسيئون معاملتهم من الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون. ولكن حتى إذا لم يقع سوء المعاملة بديناً، فإن عصب عيني شخص في حجز الشرطة، وخصوصاً إذا كان خاضعاً للاستجواب، يُعتبر شكلاً من أشكال القهر، ولا بد أن يكون تأثيره على الشخص المعني بمثابة سوء معاملة نفسية في حالات كثيرة. وتوصي اللجنة المذكورة بالنص الصريح على حظر عصب عيون الأشخاص في حجز الشرطة.

ولم يكن من غير المعتاد أن تجد اللجنة المذكورة أشياء مريبة في مقار الشرطة، مثل العصي الخشبية، ومقابض المكناس، ومضارب لعبة البيسبول، والقضبان المعدنية، وقطع الكابلات الكهربائية، واللعب على شكل الأسلحة النارية أو السكاكين. وكان وجود أمثال هذه الأشياء قد أُكِّد في أكثر من مناسبة مصداقية المزاعم التي تلتقتها وفود اللجنة بتعرض المحتجزين في تلك الأماكن للتهديد بأشياء من هذا النوع أو الضرب بها أو للتهديد والضرب معاً.

وكان التفسير الشائع الذي قدمه ضباط الشرطة لوجود هذه الأشياء أنها صُودرت من المشتبه فيهم وسوف تُستخدم أدلة ضدهم. ولكن هذه الأشياء لم تكن تحمل أية بطاقات تعريف، وكثيراً ما كانت تتناثر في أرجاء المبنى (مخبأة أحياناً خلف الستائر أو الدواليب) وهو ما يثير الشك في صدق ذلك التفسير. ولإزالة الريبة في احتمال سلوك أفراد الشرطة سلوكاً غير لائق، وكذلك لإزالة مصادر الأخطار المحتملة للعاملين والمحتجزين على حد سواء، ينبغي في جميع الأحوال وضع بطاقات التعريف الصحيحة على الأشياء المصادرة بغرض استخدامها أدلة، وتسجيلها، وحفظها في خزائن معدة مخصصة لهذا الغرض. ويجب التخلص من جميع الأشياء الأخرى من النوع المذكور أعلاه من مقر الشرطة.

(49) "لجنة منع التعذيب"، 2002، التقرير العام الثاني عشر حول أنشطة لجنة منع التعذيب، الفقرات 37-39.

6-7 ملخص

ألقينا في هذا الفصل نظرة فاحصة على التحقيق الجنائي، وهو من الوظائف الأساسية للشرطة. والتحقيق الجنائي، الذي يهدف إلى معرفة الحقيقة، موضوع معقد يتطلب من أفراد الشرطة مهارات مهنية واجتماعية وتكتيكية وتقنية، إلى جانب الفهم الكامل للإجراءات الجنائية اللازمة. ويشغل افتراض البراءة موقع قلب المبادئ الخاصة بحماية المشتبه فيهم. وعلى الشرطة أن تحترم هذا المبدأ ما دام المشتبه فيه لم يصدر عليه حكم بالإدانة من جانب قاضي مستقل. أضيف إلى ذلك أن المشتبه فيهم يتمتعون بالحق في محاكمة عادلة، كما إن حظر التعذيب مطلق ولا يعرف الحدود.

وتُتاح لأفراد الشرطة أساليب تحقيق كثيرة، ولكن تطبيقها يعتمد على المهارات والاعتبارات التكتيكية والحدود القانونية. ومن المجالات المهمة التي كثيراً ما يكون مصيرها التجاهل مجال المعلومات الشرطية (القائمة على التحليل العلمي) أي جميع المعلومات المادية التي لا تتطلب إجراء مقابلات شخصية (مع المشتبه فيه أو الشاهد أو الضحية). ومع ذلك فإن المجال الذي يلقي أكبر قدر من التجاهل هو مجال الإعداد للمقابلة الشخصية مع المشتبه فيه، وهو ما يجب أن يكون جزءاً من التحقيق نفسه. وفي أغلب الأحيان تبدأ الشرطة إجراء المقابلة الشخصية من دون الحصول على المعلومات الكافية لمواجهة المشتبه فيه بها، الأمر الذي يدفع الشرطة إلى اللجوء إلى وسائل غير مشروعة بالضغط على المشتبه فيه بدلاً من مواجهته بنتائج تحقيقها المشروع.

ولا تختلف مبادئ وأساليب التحقيق في الجرائم بغض النظر عن الجريمة المرتكبة، سواء كان المشتبه فيه لصاً مزعوماً، أو زوجاً يسئ إلى زوجته، أو رجل شرطة يُشتبه في ارتكابه انتهاكات لحقوق الإنسان. وعلى هذا يمكن أن تكون القضايا التي نوقشت في هذا الفصل مفيدة لدعاة حقوق الإنسان الذين يعلقون على التحقيقات في سوء سلوك الشرطة، وكذلك عندما يعلقون على إهمال الشرطة في التحقيق في الجرائم وتوفير الانتصاف لضحايا الجريمة.



© REUTERS / Thierry Roge

الباب الرابع: الارتقاء بالمستوى المهني للشرطة

الارتقاء بالمستوى المهني للشرطة: مقدمة

المقولة الأساسية التي يفترضها الدليل الحالي برتمته هي أن فعالية العمل بصدد قضايا العمل الشرطي والسعي لزيادة التزام الشرطة بمواثيق حقوق الإنسان يُلزمان المرء بأن يفهم موضوع العمل الشرطي وطبيعته: فما الدور الذي تضطلع به الشرطة في إطار نظام الدولة؟ وما العلاقة التي تربطها بمؤسسات الأمن والعدالة الأخرى؟ وما أهدافها وكيف تستطيع تحقيقها؟ ونعتقد أن الإلمام بهذه المعلومات الأساسية وبالآدوات اللازمة لتطبيقها على الشرطة في أي بلد تُراد دراسته من شأنه تيسير وضع استراتيجيات للتدخل بحيث تكون جاهزة تماماً للارتقاء بالمستوى المهني للشرطة وبعثت تعمل حساباً للحقائق السياقية والمهنية.

ويؤكد كثير من المؤلفين، كما يؤكد كثير من برامج الجهات المانحة الدولية وعدد كبير من دعاة حقوق الإنسان الساعين إلى زيادة التزام الشرطة بحقوق الإنسان، أهمية تحسين أو تدعيم مكانة ضروب متنوعة من آليات المساءلة. وعادة ما نشهد التركيز القوي على الإشراف المستقل وآليات الشكاوى. ويبدو أن كلمة مساءلة قد أصبحت بمثابة "كلمة السر": فكل شخص يدرك أهميتها ويوافق على إمكانية فعاليتها، ولكن لا يبدو أن عدداً كبيراً منهم يفهم حقاً ما تعنيه المساءلة في الواقع وكيف يمكن تحقيقها عملياً. وربما كان ذلك يرجع، على الأرجح، إلى أن المفهوم غير دقيق، فهو يتضمن عدداً من القضايا المختلفة، ويخفى افتراضات متنوعة عن الشرطة ودورها داخل الدولة.

ومن كلمات السر الأخرى المستخدمة فيما يتعلق بتحسين العمل الشرطي كلمة "التدريب". وكثيراً ما يشار إلى التدريب كأنما كان مفتاح النجاح. "ليت الشرطة تدرك وحسب ما حقوق الإنسان وكيف يمكن اتساق العمل الشرطي مع مبادئ حقوق الإنسان! لو أن الشرطة تلقت التدريب الكافي لتوقف وقوع انتهاكات حقوق الإنسان!" بل إن الكثير من تقارير منظمة العفو الدولية تؤكد أهمية تدريب الشرطة.

ويسعى هذا الجزء من كتاب فهم العمل الشرطي إلى إلقاء نظرة نقدية أدق على هذين المفهومين اللذين يمثلان المفتاح الأساسي للكثير من استراتيجيات التدخل. سوف نستكشف هذين المفهومين بالتفصيل ونحاول إبراز مثالهما في سبيل زيادة تأثيرهما باعتبارهما من استراتيجيات التدخل في المستقبل.

وسوف يبحث الفصل الأخير في هذا الكتاب كيف تستطيع المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان، الدولية منها (مثل منظمة العفو الدولية) والمحلية، أن تعالج قضايا العمل الشرطي. وينبغي الفصل على بعض القضايا التي سبقت مناقشتها في الفصل الأول ويحاول اقتراح حلول للمشكلات الكامنة التي تكتنف اشتباك المنظمات غير الحكومية مع الهيئات الحكومية، مثل هيئة الشرطة. ونقدم في آخر الفصل مدخلاً من ثلاث خطوات لمساعدة دعاة حقوق الإنسان الذين ينظرون في تناول قضايا العمل الشرطي على وضع استراتيجيات تدخل فعالة وواقعية.



"تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد... بأن تكفل توفر سبيل فعال للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد (...)"

"العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، المادة 2(3)

"يجب أن تكون كل هيئة من الهيئات المكلفة بإنفاذ القوانين خاضعةً للمساءلة أمام المجتمع ككل"

قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 34/169، الذي اعتمدت بموجبه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، في 17 ديسمبر/كانون الأول 1979

"تؤسس آليات فعالة لضمان الانضباط الداخلي والرقابة الخارجية بالإضافة إلى الإشراف على الموظفين المكلفين بتنفيذ القوانين. وتوضع تدابير خاصة لتلقي ومباشرة الشكاوى المقدمة من أفراد الجمهور ضد موظفين مكلفين بتنفيذ القوانين، على أن يُعلن عن وجود هذه التدابير على الملأ"

مبادئ توجيهية لتنفيذ الفعّال لمدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين

8- مساءلة الشرطة

1-8 تمهيد

يتمتع أفراد الشرطة الأفراد عادةً بسلطة تقديرية واسعة في استخدام صلاحياتهم الشرطية: أي متى وإلى أي مدى يستخدمون القوة، ومتى يعتقلون الأشخاص، ومن يفتشونه ومن لا يفتشونه وما إلى ذلك. وهذه السلطة التقديرية على المستوى الفردي، والاستقلال في العمل على مستوى المؤسسة يعتبران شرطين جوهريين للعمل الشرطي المنصف الفعال (كما ناقشنا ذلك في الفصل الرابع). وفي سبيل تحقيق التوازن بين هذه الصلاحيات ومنع الانحراف بها (لتحقيق مصالح أُنانية أو حزبية مثلاً بدلاً من المصلحة العامة) لابد أن تكون الشرطة مسؤولة أمام القانون وأمام الدولة ومواطنيها.

ويقول التعريف البسيط للمساءلة إنها " ضرورة إيضاح أسباب أفعال المرء أو سلوكه"⁽¹⁾ وتقتضي المساءلة " مجموعة من القواعد المعيارية بشأن من يجب عليه تقديم الإيضاح، وإلى من يقدمه، ومتى يكون ذلك وكيف وبشأن ماذا."⁽²⁾ والمساءلة وثيقة الصلة بمفاهيم أخرى مثل المسؤولية والمؤاخذه لأنها تعني نسبة فعل (أو الامتناع عن فعل) إلى شخص أو إلى مؤسسة. أضف إلى ذلك أن المساءلة تعني ضمناً ضرورة علاج سوء السلوك. والمساءلة الفعالة تقتضي توافر إجراءات شكاوى وانتصاف فعالة أمام أفراد الجمهور الذين يضارون من أذى الشرطة أو إهمالها.

كلمة عن المصطلح

مصطلح المساءلة (مثل المحاسبة) مصدره عالم المالية، إذ كانت ترتبط يوماً ما بإيضاح الموقف المالي لفرد من الأفراد. ولم تشع في سياق حقوق الإنسان إلا منذ عهد قريب نسبياً. ولاحظ أن الكلمة تتعذر ترجمتها في الكثير من اللغات، أو أن الترجمة تقترب من الدلالة على هذا الجانب المالي. والواقع أن الكلمة تُترجم في كثير من اللغات بالمسؤولية، وليست هذه مرادفة ترادفاً تاماً مع المساءلة. ونتيجة لهذا نجد أن بعض الناس، خصوصاً في البلدان الناطقة بالفرنسية، قد لا يدركون في كل الأحوال ما تسعى تدابير المساءلة إلى تحقيقه وربما رفضوا مناقشة تنفيذ تدابير المساءلة. ويجب أن يكون المرء على وعي بهذا عند الإشارة إلى المفهوم وأن يتحقق دائماً مما يعنيه الآخرون بهذا المصطلح.

Chambers 21st Century .(1)
Dichonary, 1999.

Stenning, as quoted in: Bruce, (2)
D. and R. Neild, 2004, The police
that we want: a handbook for
oversight of police in South Africa,
p. 18.

Bayley, D., 2001, (3)
Democratizing the police abroad:
What to do and how to do it,
p.14-15.

والمساءلة والشفافية متلازمان. " يجب أن يكون نشاط الشرطة مُعلنًا ومتاحًا للمراقبة وأن تُنقل أنباؤه بانتظام إلى خارج الهيئة. وينطبق هذا الشرط على المعلومات الخاصة بسلوك أفراد الشرطة الأفراد وكذلك عمليات الهيئة ككل، خصوصاً إذا ما كانت الشرطة تحقق النتائج المتوقعة بأسلوب فعالية التكاليف أم لا."⁽³⁾ ويجب أن تتجاوز هذه الشفافية، التي تتحقق من خلال إجراءات الإبلاغ والتقارير، حدود هيئة الشرطة نفسها. وتُعتبر المساءلة أمام هيئات الإشراف المستقلة عن النظام الحاكم

والتي قد تتضمن المحاكم والهيئات التشريعية وأجهزة الإعلام ومجالس النظر في الشكاوى، عنصراً أساسياً من عناصر العمل الشرطي الديمقراطي.⁽⁴⁾ ويقتضي العمل الشرطي المراعي لحقوق الإنسان أن تقر الشرطة، باعتبارها أفراداً وباعتبارها هيئة، بأهمية الإحساس بمراقبة الآخرين من خارجها ومراجعتهم إياها، ولا يلزم أن يحب أفراد الشرطة أن يكونوا قيد الفحص، لكنهم يجب أن يفهموا أن ذلك شرط مسبق من شروط المشروعية.⁽⁵⁾

Lewis, W. and E. Marks, (4) 1997, Civilian police and multinational Peacekeeping - A workshop series. A role for democratic policing.

Bayley, D.H., 1997, "The (5) contemporary practices of Policing: A Comparative view."

(6) انظر " المدونة الأوروبية للأخلاق الشرطة"، المادة 60.

وتتضمن مساءلة الشرطة ما يلي:

- أن يكون أفراد الشرطة على جميع مستويات الرتب مساءلين بخصوص سلوكهم أمام المشرفين عليهم ويجب أن يكون سلوكهم متفقاً مع القانون الوطني ومع المدونات المهنية للأخلاق والانضباط. فإذا وقع سلوك جنائي فإن جميع أفراد الشرطة مساءلون أمام المحاكم.
- الضباط الرؤساء مساءلون، من خلال الإبلاغ والتقارير والإشراف والإجراءات التأديبية عن سلوك الذين تحت إمرتهم.
- هيئة الشرطة مساءلة أمام المجتمع كله بخصوص نجاحها في الحفاظ على النظام والأمن والسيطرة على الجريمة. ويجب أن تكون الشرطة، باعتبارها هيئة، مساءلة أمام هيئات إشراف مستقلة تنشأ بموجب القانون وتتميز بانفتاحها على الجمهور حتى يتولى فحصها، بما في ذلك النواب الذين انتخبهم الشعب بصورة ديموقراطية، والمنظمات غير الحكومية وأجهزة الإعلام.

وعادةً ما تُفهم المساءلة بالمعنى الضيق لمحاسبة الشرطة عن سوء سلوك معين وقع فعلاً، ويُشار إلى هذا بتعبير المساءلة اللاحقة، في " المدونة الأوروبية للأخلاق الشرطة". كما إن التوصيات التي وضعتها منظمة العفو الدولية في تقاريرها القطرية تنص على أن الأحوال تقريباً لعدم تحمل الشرطة مسؤوليتها عن أفعالها، وهو ما يؤدي في الواقع الفعلي إلى الإفلات من العقاب. ومع ذلك، فلن نستطيع تقدير المسؤولية اللاحقة لوقوع الفعل إلا إذا عرفنا التوجيهات الصادرة قبل وقوعه. لقد فعل شخص شيئاً، ولكن لماذا تصرف بهذا الأسلوب؟ كيف كان يمكن تحاشيه؟ والواقع أن المساءلة تعني ضمناً: التوجيه، والسيطرة، والاجتهاد الممارس قبل أو أثناء القيام بأية عملية لضمان تنفيذها وفقاً للقانون والسياسات المطبقة ومع احترام حقوق الإنسان. ويسمى هذا المساءلة السابقة.⁽⁶⁾ وأما الإشراف مباشراً، أو عن بُعد، ويمكن أن يستند إلى عينة أو (نظرياً) يتضمن كل فعل تقوم به الشرطة ويمكن أن يكون مستقلاً أو داخلياً في إطار الهيئة نفسها.

المساءلة من جانب	هيئة الشرطة وأفرادها
المساءلة أمام	الدولة، والقانون والمواطنين الذين يخدمونهم
المساءلة بصدد	ما فعله أفراد الشرطة وما امتنعوا عن فعله
المساءلة من خلال	التوجيهات والتدابير الوقائية، والإشراف، والعقوبات على المخالفات وتعويض الضحايا.

وتتطلب المساءلة الفعالة نظاماً ذا قوى متعددة تحرص كل الحرص على الحفاظ على التوازن بينها. ومن بين هذه القوى نجد أن القوى الداخلية (أي القائمة داخل هيئة الشرطة) لا تحظى في العادة باهتمام يذكر من جانب دعاة حقوق الإنسان. ومع ذلك فإن

الجانب الداخلي ذو أهمية حاسمة في ضمان المساءلة، إذ إن أية آلية خارجية لن تكون فعالة إلا من خلال الالتزام الداخلي. فإذا غض الطرف مديرو الشرطة عن سوء سلوك الشرطة، فلن يكون للتدابير الخارجية الرامية إلى التصدي لسوء السلوك تأثير يذكر، لأنها سوف تصطدم بالعرقلة في مرحلة التحقيق أو تنفيذ التوصيات. وقد أشير إلى هذا في دراسة تضمنت توصيات بشأن الإصلاح الشرطي في المكسيك: "فيما يلي حقيقة آليات الإشراف من جانب المواطنين: لقد ثبت أنها غير كافية في ذاتها لاستحداث التغييرات المؤسسية المطلوبة. (...) ضرورة وجود مكتب للشكاوى تكاد تكون مؤكدة (...) ولكن توصياته يمكن أن يكون لها تأثير أكبر كثيراً إذا كانت النظم الداخلية للتعامل معها متوافرة (...) "⁽⁷⁾ ولن تتحقق فاعلية أي نظام داخلي إلا إذا كان يدعمه نظام قضائي مختص ومناخ سياسي يسمح على الأقل بقيامه ومن الأفضل أن يسانده ويضم آليات لإتاحة المساءلة إلى الجمهور (بما في ذلك نظم تلقي الشكاوى من أفراد الجمهور) وأجهزة إشراف مستقلة، ومفوضيات شرطية. ويجب أن تدعم الجوانب الداخلية والخارجية لهيكل المساءلة بعضها بعضاً، وبالتبادل، ضماناً للحد الأقصى من التأثير.

والهدف الرئيسي لهذا الفصل هو زيادة فهم آليات مساءلة الشرطة بشتى جوانبها:

- ما يفعله أفراد الشرطة الأفراد أو يمتنعون عن فعله والأداء الكلي لهيئة الشرطة؛
- العناصر السابقة والعناصر اللاحقة؛
- الآليات الداخلية والآليات الخارجية؛
- ... وكيف تتصل هذه جميعاً بعضها ببعض.

وإزاء ذلك فسوف نستخدم تفسيراً عريضاً لمفهوم المساءلة، يختلف عن التفسير الضيق الذي كان يشيع بين الكثير من دعاة حقوق الإنسان.

ونبدأ القسم "8-2" بمناقشة أعمق للمساءلة باعتبارها نظاماً معقداً للضبط والربط تشارك فيه قوى كثيرة متفاوتة. وبعد ذلك نقدم نظرة شاملة في القسم "8-3" لما تقوله المواثيق الدولية عن المساءلة وما لا تقوله. ثم نركز على مجموعة متنوعة من أدوات المساءلة الشرطية العملية في القسم "8-4"، مصنفة في أربعة مجالات مختلفة. وسوف نقدم جدولاً في القسم "8-5" لتقييم المساءلة الشرطية، ونجمع فيه كل الآليات المختلفة التي سبقت مناقشتها. فالمساءلة قضية تتعلق بالعثور على التوازن الصحيح بين شتى المؤسسات في هذا المجال. والجدول يساعد على تقييم هذا التوازن وتحديد الثغرات ونقاط الضعف. ونختتم بملخص موجز.

المساءلة الشرطية ونوعية الإشراف

قام "ائتلاف ألتوس"، وهو ائتلاف عالمي يتكون من ست منظمات غير حكومية تعمل عبر القارات ومن منظور متعدد الثقافات بغرض الارتقاء بالسلامة العامة والعدالة، بتنظيم مؤتمر عن المساءلة الشرطية في أكتوبر/تشرين الأول 2005. وقال المؤتمر "إن المساءلة الشرطية موضوع يمثل التحدي لنا حتى في أفضل الأوقات". فإن ازدياد بواعث قلق الجمهور إزاء الجريمة، وأحداث استخدام القوة (المفرطة في أحيان كثيرة) والتي برزت بوضوح شديد، إلى جانب قضية تخصيص الموارد الشحيحة يمكن أن تدفع السياسيين، وأجهزة الإعلام، وجهات أخرى إلى طرح أولى الأسئلة الأساسية وهي:

- عم تكون مساءلة الشرطة؟
- وأمام من تكون مساءلة الشرطة؟
- كما إن مسؤولي الشرطة أيضاً لديهم أسئلتهم بخصوص الإشراف:
- هل يكون موضوعياً منصفاً؟
- هل يُدار بأسلوب مهني؟
- هل يعترف بجودة العمل الشرطي إلى جانب تأكيد مناحي القصور؟"

وفحص المؤتمر مجموعة من المعايير والمواثيق العالمية، وقدمت في المؤتمر دراسات عن البرازيل، وروسيا وشيلي ولاتفيا والمكسيك والمملكة المتحدة والهند والولايات المتحدة الأمريكية، ويمكن الحصول عليها من الموقع الإلكتروني www.altus.org

وسوف ينشر "ائتلاف ألتوس" في عام 2008 دليلاً، بالتعاون المشترك مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، مستمداً من مادة المؤتمر (وغيرها) التي تفحص نماذج الممارسة الصحيحة في آليات المساءلة الشرطية المعاصرة في شتى أرجاء العالم. وسوف يصدر المجلد باللغات الإنجليزية والأسبانية والبرتغالية والروسية والفرنسية.⁽⁸⁾

2-8 "نظام متوازن من القوى المتعددة": أربعة مجالات للمساءلة

ناقشنا في الفصل الرابع من الدليل الحالي علاقة الشرطة بمناخها السياسي والمجتمعات المحلية التي تخدمها. وقلنا إن العمل الشرطي نموذج للنشاط "السياسي" من حيث إنه يقتضي الموازنة بين الدولة والمجتمع المحلي وكذلك المصالح المهنية. والواقع أن أعمال الشرطة يجب ألا تسعى إلى خدمة المصالح الأنانية أو الحزبية بل إلى خدمة المصلحة العامة. وعلى غرار ذلك تتوقف فاعلية المساءلة على أن تكون الشرطة مساءلة أمام القانون، وأمام الدولة، وأمام مواطنيها، أي حقاً "أمام العديد من الجماهير من خلال العديد من الآليات".⁽⁹⁾ وكما يتنافى مع الحكمة تحميل الصلاحيات والسلطات التقديرية كلها للشرطة، والاعتماد بصورة كاملة على أحكامها المهنية، فإنه يتنافى مع الحكمة أيضاً تكليف هيئة واحدة أخرى بجميع صلاحيات السيطرة على الشرطة، سواء كانت هذه الهيئة هي السلطة التنفيذية أو المجتمع المحلي أو أي جهة أخرى مهما تكن. فإن هذا معناه ببساطة استبدال موقع الثقة، بتحميل هذه الهيئات الأخرى مسؤولية الإشراف والرقابة: إذ كيف يمكن أن يتأكد المرء أن الأجهزة التنفيذية، أو الهيئات السياسية، أو البرلمان، أو منتديات المجتمع المحلي، وما إلى ذلك، أجدر بالثقة (أي أقرب إلى خدمة المصلحة العامة لا المصالح الحزبية أو الخاصة أو المقصورة على المجتمع المحلي) من الشرطة؟ والواقع أن المساءلة دائماً قضية تحقيق التوازن بين سلطة ونفوذ شتى القوى المشاركة.⁽¹⁰⁾ ومن ثم تبرز الحاجة إلى نشر الإشراف والرقابة على امتداد المجتمعات المحلية وممثليها، والهيئات التنفيذية، والمؤسسات القانونية، بما فيها السلطة القضائية. وهذه الجهات الثلاث متداخلة بطبيعة الحال: فالمجتمعات المحلية يمثلها السياسيون وهم مسؤولون بدورهم عن سن القوانين، والحزب السياسي الكبير عادة ما يكون ضالماً في السلطة التنفيذية. ولاحظ ضرورة بذل اهتمام خاص لضمان المساءلة أمام المجتمعات المهمشة التي عادة ما لا تُتمثل التمثيل الكافي سواء في البرلمان أو في السلطة التنفيذية.

(8) لمزيد من المعلومات، انظر الموقع: www.altus.org

(9) Bayley, D.H., 1997, "The (9) contemporary practices of Policing: A Comparative view.", p. 5.

وانظر أيضاً: Stone, C. and H.H. Ward, 2000 "Democratic policing; a framework for action."

(10) فيما يتعلق بلجان تحقيق "إيبرواش" في كندا، وهناك دراسة أعدها كينت روتش Kent Roach بخصوص هذه القضية في عام 2004 بعنوان: Four models of police-government relationships.

مساءلة الشرطة في بلدان الكومنولث

نشرت "مبادرة حقوق الإنسان لدول الكومنولث" تقريراً في 2005 عن مساءلة الشرطة بعنوان: مساءلة الشرطة؛ أهم من أن نتجاهلها، ومُلحة لا تحتمل التأخير. ويصف التقرير بعض المشكلات الناجمة عن سوء سلوك الشرطة في بلدان الكومنولث، كما يقدم نظرة شاملة مقارنة عن ترتيبات المساءلة، ويرصد ملامح الممارسة الجيدة، ويقدم توصيات إصلاحية لمساعدة الحكومات ومسؤولي الشرطة والمجتمع المدني في إنشاء وتدعيم نظم مساءلة فعالة في إطار التحرك نحو العمل الشرطي الديمقراطي حقاً. ويقول التقرير إن النظام الفعال لمساءلة الشرطة يقوم على مبدأ تعدد مستويات المساءلة: أي المساءلة أمام الحكومة وأمام الشعب، وأمام هيئات الإشراف المستقلة، في إطار يدعمها من التشريعات والسياسات.

ولما كانت جهات كثيرة تشارك في أنظمة المساءلة، فلا بد من بعض التصنيف اللازم لتحليل وتقييم فاعليتها. وسوف نركز، في حدود ما نرمي إليه هنا، على أربعة مجالات مختلفة من مجالات المساءلة:

1. المساءلة الداخلية؛
2. المساءلة أمام الدولة، وتنقسم هذه إلى الأفرع الثلاثة للدولة:
 - السلطة التنفيذية: تتضمن هذه المساءلة أمام مختلف الوزارات، بما في ذلك الوزارة ذات المسؤولية المباشرة عن العمل الشرطي (وزارة الداخلية و/أو وزارة العدل في العادة)
 - السلطة القضائية (المساءلة القانونية)
 - السلطة التشريعية: المساءلة الديمقراطية (المتداخلة مع المساءلة أمام الجمهور)؛
3. المساءلة أمام الجمهور؛
4. المساءلة الخارجية المستقلة والإشراف.

وتفاوتت هذه الفئات في ابتعادها عن الشرطة باعتبارها مؤسسة. وكما هو الحال في كل تصنيف، يجب اعتبار هذا التصنيف أداة مفيدة لا صورة ثابتة للواقع. فالفئات المختلفة متداخلة: والحد الفاصل بين المساءلة الداخلية والمساءلة أمام السلطة التنفيذية ليس واضحاً في جميع الأحوال لأن الشرطة في الواقع جزء من السلطة التنفيذية. وفي بعض البلدان يتعذر الفصل بوضوح بين الشرطة والوزارة المختصة، مثلاً عندما تقوم الوزارة بتعيين أفراد الشرطة، أو عندما يكون رئيس الشرطة مسؤولاً رفيع المكانة في الوزارة. ولهذا تأثير في كيفية توجيه المسؤوليات، وهو ما يؤدي أحياناً إلى مشكلات خطيرة تتعلق بالاستقلال في العمل. وعلى غرار ذلك نجد أن السلطة التشريعية مسؤولة عن سن القوانين التي تعمل السلطة القضائية والشرطة في ظلها. ويضاف إلى ذلك أن السلطة التشريعية تمثل الشعب ومن ثم فإن هذه الفئة تتداخل بشدة مع "المساءلة أمام الجمهور". ونقترح استخدام هذا التصنيف نموذجاً لتحليل وتقييم المجال المعقد لمسؤولية الشرطة، وهو الذي سوف نعود إليه في القسم الأخير من هذا الفصل.

1- المساءلة الداخلية

تتضمن المساءلة الداخلية المساءلة الفردية ومساءلة سلسلة القيادة. فأفراد الشرطة على جميع المستويات مساءلون بصفة فردية عن سلوكهم أمام رؤسائهم من خلال مراتب السلطة الداخلية.

2- المساءلة أمام الدولة

• أمام السلطة التنفيذية:

ترتبط قيادة هيئة الشرطة بالتوجيه السياسي الذي قد يقدمه الفرع التنفيذي للحكومة إلى الشرطة، ولكنها رغم هذا الارتباط تختلف عنها. فالشرطة في معظم البلدان تتبع وزارة الداخلية ووزارة العدل أو إحدى هاتين الوزارتين، وهي مساءلة أمامهما وأمام أجهزة التفتيش فيهما. وعادة ما يكون رئيس الشرطة على المستوى القومي مسؤولاً أمام وزير الداخلية، وهذا بدوره مسؤول آخر الأمر أمام البرلمان. وفي النظم التي تتميز باللامركزية، كثيراً ما يكون مفوض الشرطة (المحلية) مسؤولاً أيضاً أمام الإدارة المدنية على المستوى المحلي مثل العمدة أو رئيس مجلس المدينة الذي يُعتبر الممثل المحلي للسلطة التنفيذية (وأحياناً ما يكون مسؤولاً منتخباً) وهو بدوره مساءل أمام المجلس المحلي. وسلسلة الإبلاغ التي تملئها سلسلة المسؤوليات تتضمن التقارير الخاصة بتقييم أداء هيئة الشرطة بصفة عامة، وقياس نجاح الشرطة في تحقيق أهدافها الأساسية.

• أمام القضاء (وتسمى هذه أيضاً "المساءلة القانونية"):

تلتزم الشرطة بطاعة القانون وقبول استقلال السلطة القضائية. وأفراد الشرطة ملزمون بالعمل في إطار القانون الذي يتبعونه في أداء مهامهم وينبغي أن يستخدموا صلاحياتهم وفق قانون الشرطة وغير من القوانين الخاصة بهم. وأما أفراد الشرطة الذين يشتبه في ارتكابهم جرائم في غضون أداء واجباتهم فلا بد أن يحالوا إلى محكمة لمساءلتهم عن أعمالهم. بل يجوز أن يحاكموا أيضاً في المحاكم المدنية.

• أمام السلطة التشريعية (وتسمى أيضاً المساءلة "الديموقراطية" أو "السياسية"):

سن القوانين هو المسؤولية الأولى للبرلمانات التي يجوز لها أن تسأل الشرطة عن أدائها بصفة عامة وكذلك عن أعمال محددة معينة.

3- المساءلة أمام الجمهور

تعني المساءلة أمام الجمهور مساءلة هيئات الشرطة أمام المجتمعات المحلية التي تخدمها، إما مباشرة أو من خلال ممثلين لها. ويستطيع الأكاديميون والمنظمات غير الحكومية وأجهزة الإعلام تعزيز الشفافية ومراعاة القانون والمواثيق، ولكن الشرطة ليست مساءلة أمامها.

4- المساءلة الخارجية المستقلة والإشراف

يمكن تقسيم آليات المساءلة المستقلة إلى هيئات حقوق الإنسان العامة (غير المتخصصة في الشرطة) والهيئات المتخصصة في الشرطة. ويمكن تقسيم هذه الهيئات من جديد إلى هيئات مختصة بالنظر في السياسات الشرطية العامة واستراتيجية الشرطة العامة، والهيئات التي تفحص شكاوى الأفراد. وإلى جانب ذلك توجد ضروب متنوعة من الآليات المخصصة والمنهجية للإشراف على الشرطة.

هياكل المساءلة في إفريقيا

يوجد موقع جيد على الإنترنت يختص بمساءلة الشرطة والإشراف عليها في 16 بلداً إفريقياً وعنوانه هو: <http://www.policeaccountability.co.za/organograms/> وهو يتضمن خرائط تنظيمية لهيئات الشرطة في تلك البلدان إلى جانب هياكل المساءلة في كل منها. والتركيز فيه على المساءلة في إطار العمود التنفيذي، ولكنه يقدم الآليات المستقلة أيضاً إن وُجدت.

3-8 ما تقوله المواثيق عن المساءلة

1-3-8 المساءلة والحق في الانتصاف

المساءلة غير مذكورة بلفظها في المعاهدات الدولية المُلزِمة. ومع ذلك فإن إحدى الأفكار الأساسية التي يقوم عليها الإطار القانوني الدولي تقول بالحق في الانتصاف عندما تتعرض حقوق الأشخاص للانتهاك، وهي الفكرة المطروحة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وغيره من المعاهدات. والمادة 2(3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تنص على أن "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد:

- (أ) بأن تكفل توفر سبيل فعال للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك من أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية؛
- (ب) بأن تكفل لكل متظلم على هذا النحو أن تبت في الحقوق التي يدعي انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة، أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني، وبأن تمنى إمكانيات التظلم القضائي؛
- (ج) بأن تكفل قيام السلطات المختصة بإنفاذ الأحكام الصادرة لمصالح المتظلمين".

الفقه القانوني الإقليمي

لابد من الإشارة إلى توافر كمية هائلة من نصوص الفقه القانوني التي وضعتها المحاكم الأوروبية ومحاكم الدول الأمريكية في موضوع ضمان المسؤولية الفردية للعاملين في الدولة (وأفراد الشرطة في معظم الحالات) عن سوء المعاملة وحالات القتل دون وجه حق، وكذلك مسؤوليتهم عن سلامة التخطيط والسيطرة على العمليات الفردية ووضع الأطر القانونية السلمية لاستخدام القوة والأسلحة النارية.

2-3-8 "مدونة قواعد السلوك" و"المبادئ الأساسية" الصادرتان عن الأمم المتحدة

يؤكد قرار الجمعية للأمم المتحدة الذي اعتمدت بموجبه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين" مساءلتهم أمام المجتمع ككل، ومسألتهم أمام القانون، إلى جانب الانضباط الداخلي وضرورة المراقبة الدقيقة. ويقول القرار:⁽¹¹⁾ " ... على غرار جميع هيئات نظام العدالة الجنائية، يجب أن تكون كل هيئة مكلفة بإنفاذ القوانين ممثلة للمجتمع ككل ومتجاوبة معه ومساءلة أمامه؛

(11) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 34/169، الذي اعتمدت بموجبه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، في 17 ديسمبر/كانون الأول 1979.

... ويعتمد الحفاظ على المعايير الخلقية بين الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين على وجود نظام قوانين مفهوم جيداً ومقبول من الجمهور، وله طابع إنساني؛ ... ويجب أن تلتزم كل هيئة مكلفة بإنفاذ القوانين... بواجب انضباطها الذاتي، متفكراً في ذلك اتفاقاً كاملاً مع المبادئ والمعايير المنصوص عليها هنا، وبأن تكون أفعال الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين متاحة للفحص من قبل الجمهور، سواء تولى الفحص مجلس مراجعة، أو إحدى الوزارات، أو هيئة مفوضة، أو سلطة قضائية، أو مفوض المظالم، أو لجنة مواطنين أو أي هيئة تجمع بين الهيئات المذكورة أو أي هيئة مراجعة أخرى؛ ... وهذه المواثيق في ذاتها لن تكون لها قيمة عملية إلا إذا أصبح مضمونها ومعناها، بفضل التعليم والتدريب والرقابة المحكمة، جزءاً مما يؤمن به كل موظف مكلف بإنفاذ القوانين..."

وبالإضافة إلى ذلك، فإن المادتين 7 و8 من "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" تُلزمان الشرطة بمعارضة الفساد ومحاربتة، ومعارضة أي انتهاك للمدونة المذكورة والإبلاغ داخلياً عنه أو "إلى غير ذلك من السلطات والأجهزة المختصة التي تتمتع بصلاحيات المراجعة أو رفع الظلمة". ويشير التعليق على المادة 8 إلى ضرورة الإبلاغ عن الانتهاكات المرتكبة في إطار التسلسل القيادي لكنه إن لم تتوافر سبل أخرى لرفع الظلمة أو لم تثبت فاعليتها فلا بد من اتخاذ إجراء قانوني خارج التسلسل القيادي، أو اللجوء آخر الأمر إلى أجهزة الإعلام.

"تمثيل المجتمع ككل والتجاوب معه والمساءلة أمامه"⁽¹²⁾

من المفهوم عموماً أن التجاوب والمساءلة هما العنصران المميزان للعمل الشرطي الديمقراطي في شتى أرجاء العالم.⁽¹³⁾ وهما أساسيان كذلك للعمل الشرطي القائم على حقوق الإنسان.

وهيئة الشرطة المتجاوبة هي الهيئة التي تساعد أفراد الجمهور وتسمح لهم بمخاطبتها. والتجاوب يقتضي أن تتخذ الشرطة إجراءات تليبي حاجات المجتمع المحلي لا أن تقتصر تصرفاتها على تلبية رغبات الدولة أو الحكومة.⁽¹⁴⁾ ويعني التجاوب أيضاً الاستجابة لظروف المجتمع ومتطلباته المتغيرة، وكذلك للأبعاد الجديدة للجريمة والإجرام. وتقول خطة عمل ميلانو، التي وضعها مؤتمر الأمم المتحدة السابع حول منع الجريمة ومعاقبة المجرمين: "إن على نظام العدالة الجنائية أن يتجاوب تجاوباً كاملاً... مع أحوال المجتمع التي تتطور باستمرار".⁽¹⁵⁾ ويضاف إلى ذلك أن التجاوب يزيد من فاعلية الشرطة لأنه يسهل حصول الشرطة على المعلومات بشأن الجريمة وغيرها من الأمور المتصلة بها لدى الجمهور. كما إن التجاوب سيزيد من ميل الجمهور إلى تقبل صلاحيات الشرطة. لاحظ أن البعض سوف يقولون بالعكس، أي إن على الشرطة أن تحافظ على ابتعادها عن المجتمعات المحلية التي تخدعها بل يجب أن تقوم بمهامها بصورة موضوعية ونزيهة باعتبارها ممثلة محايدة للدولة.

وتخاطر هيئة الشرطة بأن تنتقص من "تجاوبها مع المجتمع ككل ومساءلتها أمامه" إذا كانت تمثل مجموعة سياسية أو اجتماعية واحدة. وهيئة الشرطة الممثلة للمجتمع يجب، مادام أفرادها من أبناء المجتمع، أن تحاول تمثيل الإناث والذكور من جميع المناطق والفئات الاجتماعية، وعلى أية حال يجب أن تستجيب لحاجات جميع قطاعات المجتمع وأن تجتهد لبيان أسباب أفعالها لجميع قطاعات المجتمع. لاحظ أن التجاوب مع جميع قطاعات

(12) المرجع السابق.

(13) Bayley, D.H., 1997, "The contemporary practices of Policing: A Comparative view."

(14) المرجع نفسه. "تنظيم قوة الشرطة الديمقراطية يتيح لها أن تستجيب لمن هم أدنى، وتنظيم قوة الشرطة غير الديمقراطية يتيح لها أن تستجيب لمن هم أعلى". ص 4.

(15) الخطة تحث الدول على تحسين "نظم العدالة الجنائية حتى تزيد من استجابتها لظروف المجتمع ومتطلباته المتغيرة، وإلى الأبعاد الجديدة للجريمة والنزعة الإجرامية". اعتمدها قرار الجمعية العامة رقم 40/32 في 29 نوفمبر/تشرين الثاني 1985، الفقرتان 5-4.

المجتمع لا يعني أن التمثيل، تعريفاً، ضروري أو أنه بالضرورة كافٍ. إذ ينبغي للأفراد الشرطة أن يظهروا القدرة والرغبة في تطبيق القانون (أي بصورة نزيهة وموضوعية) وهو ما ينبغي أن يكون في ذاته متفقاً مع موثيق حقوق الإنسان. ولنقل من جديد إن البعض سوف يقول إن خاصية "التمثيل" شرط عفي عليه الدهر، مادامت الدولة ملتزمة بتنفيذ التزاماتها بصورة محايدة وموضوعية، وهو ما يعني أن خلفية تمثيل الدولة (عرقياً وجنسياً ودينياً.. وما إلى ذلك) لا علاقة له بالأمر. انظر أيضاً الفصلين الثالث والتاسع.

- وتتضمن "المبادئ الأساسية لاستعمال القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين" ("المبادئ الأساسية") عدة مبادئ خاصة بالمساءلة فيما يتعلق باستخدام القوة والأسلحة النارية:
- يدعو المبدأ 22 إلى "عملية مراجعة فعالة" وينص على وجوب تمكين سلطات إدارية أو قضائية مستقلة بممارسة الولاية القضائية في الظروف المناسبة. ولابد من الإبلاغ الفوري عن حالات الوفاة أو الإصابة الخطيرة أو غير ذلك من العواقب الوخيمة إلى "السلطات المختصة المسؤولة عن المراجعة الإدارية والرقابة القضائية".
 - وينص المبدأ 23 على حق الأشخاص الذين تضرروا من استخدام القوة والأسلحة النارية، وحق ممثليهم القانونيين ومن يعوله هؤلاء في اتخاذ إجراءات مراجعة مستقلة، بما في ذلك المراجعة القضائية.
 - وينص المبدأ 24 على ضرورة تحميل رؤساء الشرطة المسؤولية "إذا كانوا يعرفون، أو كان من الواجب أن يعرفوا" أن مرؤوسيهم "سوف يلجأون أو لجأوا إلى استخدام القوة والأسلحة النارية دون وجه حق، من دون أن يتخذوا كل ما في صلاحياتهم من تدابير لمنع مثل هذا الاستخدام أو إيقافه أو الإبلاغ عنه".
 - وينص المبدأ 25 على عدم المجازاة الجنائية أو التأديبية لأفراد الشرطة الذين يرفضون تنفيذ الأوامر غير المشروعة باستخدام القوة والأسلحة النارية والذين يبلغون عن مثل هذا الاستخدام.
 - وينص المبدأ 26 على أنه لا يجوز لأفراد الشرطة أن يزعموا أنهم كانوا يطيعون أوامر الرؤساء إن كانت تلك الأوامر تخالف القانون بوضوح وإذا كانت لديهم فرصة معقولة لرفض تنفيذ تلك الأوامر. وعلى أية حال يجب اعتبار الرؤساء الذين أصدروا الأوامر المخالفة للقانون مسؤولين عن ذلك.

3-3-8 المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة

تتعلق ثلاث وعشرون مادة من المواد الست والستين التي تتكون منها المدونة الأوروبية مباشرة بقضية المساءلة. وعلى الرغم من أن المدونة قد وضعت من أجل البلدان التي تنطبق عليها الولاية القضائية لمجلس أوروبا فإننا نوصي بقراءتها كلها. وسوف نلجأ إلى التلخيص الموجز هنا.

القسم ثانياً، المواد من 3 إلى 5: يجب أن تستند الشرطة وتقوم على القانون ويجب أن تكون القوانين المتعلقة بالشرطة متفقة مع المواثيق الدولية التي أصبحت البلد طرفاً فيها، كما يجب أن تكون واضحة وفي متناول الجمهور. ويجب أن تخضع الشرطة للتشريعات نفسها التي يخضع لها المواطنون العاديون.

القسم ثالثاً، المادة 8 تقول "لابد أن يكون من الممكن دائماً الطعن في أي عمل أو قرار أو الامتناع عن فعل من جانب الشرطة، إذا كان من شأن ذلك الإضرار بالحقوق الفردية، أمام السلطات القضائية".

القسم رابعاً، المواد من 12 إلى 17 تنص على ضرورة تنظيم الشرطة حتى تظفر باحترام الجمهور؛ وعلى ضرورة خضوعها لمسؤولية السلطات المدنية؛ وعلى ضرورة إمكان التعرف على أفرادها بوضوح في الأحوال العادية؛ وضرورة تمتع الشرطة "بدرجة كافية من الاستقلال في العمل" ومساءلتها عن ذلك؛ قائلة إن أفراد الشرطة على جميع المستويات "ينبغي أن يكونوا مسؤولين ومساءلين عما يفعلونه أو ما يمتنعون عن فعله أو عن أوامرهم إلى رؤوسهم"؛ وتقول إنه لابد من وجود تسلسل واضح في القيادة "بحيث يمكن في جميع الأحوال تحديد هوية الرئيس الذي يتحمل المسؤولية آخر الأمر عما يفعله أفراد الشرطة أو يمتنعون عن فعله".

وتنص المواد من 19 إلى 21 على ضرورة استعداد الشرطة لتقديم المعلومات الموضوعية عن أنشطتها إلى الجمهور؛ قائلة إن على هيئة الشرطة "أن تكون لديها التدابير الفعالة اللازمة لضمان نزاهة أفراد الشرطة وسلامة أدائهم، وخصوصاً لضمان احترام الحقوق والحريات الأساسية للأفراد"؛ إلى جانب توافر التدابير الفعالة لمحاربة الفساد.

وتنص المادتان 33 و34 على أن الإجراءات التأديبية المتخذة ضد العاملين بالشرطة تخضع للمراجعة من جانب هيئة مستقلة أو محكمة وأن على السلطات العامة مساندة أفراد الشرطة الذين يتعرضون لاتهامات باطلة بشأن واجباتهم.

القسم خامساً، المواد 38 و39 و46 تتعلق بواجب الشرطة في التحقق من مشروعية أعمالها المعتمدة، وضرورة امتناع أفرادها عن تنفيذ الأوامر المخالفة بوضوح للقانون، وإبلاغهم عن هذه الأوامر "دون خوف من العقاب"، كما يجب عليهم الإبلاغ عن حالات الفساد.

ويتناول القسم سادساً قضية المساءلة بصفة خاصة. وتنص المواد من 59 إلى 63 على أن الشرطة: مساءلة أمام الدولة، والمواطنين وممثلهم؛ وأنها تخضع للرقابة الخارجية الفعالة؛ وأن رقابة الدولة تنقسم ما بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية (انظر البرواز أدناه)؛ وأن على السلطات العامة أن تضمن الإجراءات الفعالة المحايدة لفحص الشكاوى من الشرطة؛ وأنه يجب تعزيز آليات المساءلة القائمة على التواصل والفهم المتبادل بين الجمهور والشرطة؛ وأنه لابد من وضع مدونات للأخلاق، قائمة على المبادئ المنصوص عليها في المدونة الأوروبية، في الدول الأعضاء، وأن تتولى الهيئات المناسبة الإشراف عليها.

وأخيراً تنص المادة 66 على ضرورة قيام "مجلس أوروبا بالفحص الدقيق" لتنفيذ المدونة المذكورة.

وتقول المادة 60 من "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة" ما يلي: "تنقسم رقابة الدولة على الشرطة ما بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية".

ويقول التعليق عليها:

تحقيقاً لكبر قدر من الكفاءة في الرقابة على الشرطة، يجب أن تصبح الشرطة مساءلة أمام سلطات مستقلة شتى للدولة الديمقراطية، ألا وهي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. ويقول النموذج المبسط إن السلطة التشريعية (البرلمان) تمارس رقابة سابقة بسن القوانين التي تنظم الشرطة وصلحاياتها، وأحياناً ما تمارس السلطة التشريعية أيضاً رقابة لاحقة من خلال "لجان العدل والداخلية" أو "أعضاء البرلمان" الذين يجوز لهم الشروع في إجراء التحقيق بحكم منصبهم أو بناء على شكاوى الجمهور من سوء الإدارة. وأما السلطة التنفيذية (الحكومة، المركزية أو الإقليمية أو المحلية) التي تدين الشرطة إليها بالمساءلة في جميع الدول، فإنها تمارس الرقابة المباشرة على الشرطة لأن الشرطة جزء من السلطة التنفيذية. والشرطة تتلقى مخصصاتها المالية من الميزانية التي تقرها الحكومة (ويوافق البرلمان عليها أحياناً). كما إن الشرطة تتلقى التوجيهات من الحكومة فيما يتعلق بالأولويات العامة لأنشطتها، وتضع الحكومة أيضاً تنظيماً تفصيلية لأعمال الشرطة. ومن المهم التأكيد على ضرورة تكليف السلطة التنفيذية للشرطة بالاستقلال العملي في أداء مهامها المحددة (انظر أيضاً المادة 15). وأما السلطات القضائية (والتي تضم في هذا السياق النيابة والمحاكم) فيجب عليها أن تتولى الرصد المستمر لأداء الشرطة لوظائفها باعتبارها عنصراً من عناصر نظام العدالة الجنائية. كما إن السلطات القضائية (أي المحاكم في هذا السياق) تتولى أيضاً مهمة الرقابة اللاحقة على الشرطة من خلال إجراءات النظر في الدعاوى المدنية والجنائية التي ترفعها هيئات الدولة الأخرى والجمهور. ومن الأهمية القصوى أن تشارك هذه السلطات جميعاً في الرقابة على الشرطة بصورة متوازنة.

8-3-4 ما لا تقوله المواثيق

تركز المواثيق الدولية على مبادئ المساءلة اللاحقة، وجانب المساءلة السابقة مضمراً فيها وغير منصوص عليه صراحةً (باستثناء وحيد هو "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة"). كما إن توصيات منظمة العفو الدولية أقرب إلى التركيز على المساءلة اللاحقة، ولكن هذا المدخل يتسم بالضيق الشديد. والمدخل الكلي يقول بالإدراج الصريح لجوانب المساءلة السابقة الوقائية.

ولا تحدد المواثيق أي منهج أو هيكل بعينه لضمان المساءلة. وعلى كل نظام قضائي أن يضع التنظيمات والإجراءات العملية اللازمة لأداء الوظائف الشرطية بأسلوب يكفل احترام حقوق الإنسان وحمايتها.

8-4 أربعة مجالات للمساءلة الشرطية

في القسم "8-2" أعلاه، أكدنا أهمية نشر وظائف المساءلة بين أكثر من جهة واحدة، بغرض منع (انفراد طرف واحد في اكتساب السيطرة آخر الأمر على الشرطة وأفعالها). وهكذا فنحن في حاجة إلى نظام يكفل التوازن بين شتى القوى والمشاركين، وسوف نناقش في هذا القسم شتى الأدوات والآليات المتاحة.

1-4-8 المساءلة الداخلية

تُعتبر قواعد المساءلة الداخلية، بما في ذلك التسلسل الداخلي لمراتب الشرطة، ذات أهمية بالغة في سياق السعي إلى تحقيق احترام حقوق الإنسان. فإذا لم يُعاقب أفراد الشرطة على انتهاكاتهم لحقوق الإنسان ولم يكثر رؤساؤهم، فلماذا يكثر هؤلاء الأفراد؟ إن المساءلة الداخلية تبدأ بالقيادة الصالحة. وعلى المديرين أن يراقبوا فرقهم وأفرادها ويجروا تقييمات مستمرة. وعلى مديري الشرطة أن يحيطوا بما يفعله أفرادهم، وأن يعبروا عن آرائهم الواضحة عن الصورة الواجبة لعمل الشرطة (مسبقاً) وعن كيفية تنفيذ إحدى العمليات (لاحقاً). كما يجب عليهم التعاون مع آليات الإشراف (الخارجي).

ويتعلق الإشراف الداخلي في المقام الأول بمسؤولية سلسلة القيادة، وتسمى هذه عملية الإشراف المستمر، ولها عناصر سابقة وعناصر لاحقة. فالتصدي لسوء سلوك الشرطة تقابله إجراءات تأديبية (و/أو جنائية)، وإجراءات شكاوى (للنظر في الشكاوى المقدمة من أفراد الجمهور) إلى جانب إجراءات الإبلاغ بطبيعة الحال. وسوف نناقش بعض هذه العناصر بتفصيل أكبر.

1-4-8 (أ) مسؤولية سلسلة القيادة

يعتمد الانضباط اليومي داخل الشرطة على سلسلة القيادة، التي تعني تدرج المراتب الداخلي اللازم لتحقيق الانضباط والسيطرة. ففي كل هيئة من هيئات الشرطة سلسلة قيادة تبدأ من رئيس الشرطة، وخلال الهيئة ورؤساء الوحدات حتى تصل إلى أحدث مجند في الخدمة. ولما كان جميع أفراد الشرطة على جميع المستويات مسؤولين ومساعدين شخصياً عما يفعله كل فرد أو يمتنع عن فعله،⁽¹⁶⁾ فينبغي أن يكون من الممكن دائماً تحديد من يدين بالمسؤولية لمن، وكما ينبغي أيضاً تحديد الرئيس المسؤول عن أفعال الأفراد بوضوح.⁽¹⁷⁾ وهكذا فإن وجود سلسلة قيادة واضحة، إلى جانب الإشراف الفعال، ذو أهمية حاسمة للمساءلة الداخلية، أي الحفاظ على الانضباط والسيطرة ومنع الإفلات من العقاب. ويتوقع من أفراد الشرطة أن يطيعوا أوامر رؤسائهم كما يتوقع منهم أيضاً الامتناع عن تنفيذ الأوامر غير القانونية.⁽¹⁸⁾

- والمشرفون (أي شرطي مسؤول عن الإشراف على آخرين) مسؤولون عما يلي:
- الإشراف على أفراد الشرطة الأفراد، وعلى سبيل المثال: ضمان الرفاهية؛ تقديم الإرشاد والتشجيع؛ والقيام بمهام التقييم المنتظمة لل أداء؛
- الإشراف على العمليات بإصدار التعليمات المناسبة قبل القيام بإحدى العمليات، وتقييمها بعد أن تتم واتخاذ أي إجراء متابعة يقتضيه الأمر؛
- كتابة التقارير عن أعمالهم وعن أعمال مرؤوسيهـم. بما في ذلك الاستخدام الصحيح للسلطات التقديرية. ورفع هذه التقارير إلى رؤسائهم في سلسلة القيادة.

ولا تكفي الكلمات للتعبير عن مدى أهمية الإدارة والقيادة، إذ إن تأثيرهما في ثقافة الشرطة وترسيخ قيم أخلاقية تحترم حقوق الإنسان، وكذلك في فتح قنوات الاتصال، ووضع المعايير والرصد، تأثير ذو أهمية حاسمة.⁽¹⁹⁾ ومن شأن جودة إدارة سلسلة القيادة والإشراف من جانبها أن يكفل الرضا عن العمل، والتحديد المبكر للمشاكل وزيادة الفعالية، فهما يمثلان مفتاح نجاح الضوابط الداخلية في أداء مهمتها. والواقع أن العمل الشرطي الملتمزم بروح المهنة كثيراً ما يقترن بالاهتمام الواسع بقضايا القيادة، وبذلك يقر بدورها في الحفاظ على قيم حقوق الإنسان. ومن المحتوم فشل الإصلاح مهما يكن نوعه إذا لم يتوافر التزام حقيقي من قيادة الشرطة، من القمة للقاعدة، وبيروز

(16) "اتفاقية مناهضة التعذيب"، المادة 2(3) لا يجوز التذرع بالأوامر الصادرة عن موظفين أعلى مرتبة (...). كمبرر للتعذيب". وعلى الرغم من عدم النص الصريح على ذلك فإن هذه المسؤولية الشخصية تمثل توسعاً في المبادئ 10-11 و24-26 من "المبادئ الأساسية"، والمادة 5 من "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك".

(17) "المبادئ الأساسية"، المبدأ 24.

(18) المادة 39 من "المدونة الأوروبية للأخلاق للشرطة".

(19) "المدونة الأوروبية للأخلاق للشرطة"، التعليق على المادة 20.

بوضوح،⁽²⁰⁾ ولهذا السبب فإن عملية التعيين ذات أهمية حاسمة: إذ يجب أن تتسم التعيينات بالمصادقية وأن تولد الثقة في نظام الانضباط.⁽²¹⁾

ولن تنجح سلسلة القيادة الداخلية في إعلاء شأن الأخلاق والانضباط إلا إذا كانت تتمتع أيضاً بالصلاحيحة اللازمة لاتخاذ الإجراء المناسب بشأن سوء السلوك، وأما نقل صلاحية فرض العقوبات على سوء السلوك إلى خارج نطاق قيادة الشرطة، على نحو ما توحى به بعض التوصيات وبعض المقترحات الخاصة بأدوات الإشراف، فإنه ينتزع المسؤولية من قيادة الشرطة، ويُعرضها للاتهام بالعجز ويهيئ لها فرصة تناحش تحمل المسؤولية. وفي مقابل ذلك، نجد أن منح هذه الصلاحية لقيادة الشرطة يقتضي منها الالتزام الحقيقي بتصحيح سوء السلوك وفرض العقوبات اللازمة على مرتكبيه، وإلا انتهى الأمر بتستر الشرطة على سوء سلوك أفرادها. ويجب أن يتلقى مديرو الشرطة المعلومات اللازمة عن الشكاوى المرفوعة ضد أفراد الشرطة التابعين لهم ونتائج التحقيقات في هذه الشكاوى. ويجب أن تؤخذ السجلات التأديبية في الحسبان عند اتخاذ القرارات الخاصة بالترقية أو النقل.⁽²²⁾

8-4-1 (ب) إجراءات كتابة التقارير

يقتضي العمل الشرطي، تعريفاً، تمتع أفراد الشرطة بالأفراد بدرجة كبيرة من السلطة التقديرية، ما دام معظم عملهم يجري ودون رقابة المشرفين عليهم، ودون إمكان طلب الأوامر من رؤسائهم. ومن ثم فإن توافر الإجراءات الكافية لكتابة التقارير مسألة جوهرية لضمان المساءلة من خلال الإشراف ورقابة سلسلة القيادة. ونادراً ما تشير الموائيق الدولية بصورة محددة إلى إجراءات كتابة التقارير.⁽²³⁾ ومع ذلك فإن الالتزام بالكثير من أحكام الموائيق الدولية لا يمكن تحقيقه إلا بتوافر إجراءات كتابة التقارير.

وتفرض معظم هيئات الشرطة على أفرادها تقديم تقارير بعد القيام بعملياتهم مثل الاعتقال والحجز، أو التفتيش أو استخدام القوة والأسلحة النارية. ومن الشائع في مهنة الشرطة الاحتفاظ بسجل يومي (دفتر يومية) لكل الأعمال التي تقوم بها الشرطة ولا تتطلب استخدام صلاحيات الشرطة (مثل إجراء مناقشات مع أفراد المجتمع المحلي بخصوص التصدي لمشكلة معينة). وليس من الممكن في جميع الحالات أن يضمن الرؤساء دقة هذه التقارير، ولكن استمارات التقارير المفصلة تساعد على "تدريب" ضابط الشرطة على اتخاذ الإجراءات، وتشكل سجلاً يتيح مساءلته عن أفعاله.

8-4-1 (ج) آليات تلقي الشكاوى من أفراد الجمهور والتعامل معها

لابد من توافر نظام مستقل واضح ويتمتع بالدعابة اللازمة لتلقي الشكاوى من الجمهور بشأن سلوك أفراد الشرطة. وسوف نناقش في القسم "8-4-4" أدناه أمثال هذه الآليات المستقلة للشكاوى بمزيد من التفصيل. لكننا نشير هنا إلى أنه أحياناً ما يكون التجاهل مصير إمكان قيام الجمهور بتقديم الشكاوى مباشرة إلى مراكز الشرطة. ويجب أن تكون عمليات تلقي الشكاوى واضحة ولا تنطوي على تمييز، ويجب ألا تمنع الشاكين من التقدم بشكاوهم بأي أسلوب، ومن هذه الأساليب⁽²⁴⁾:

- يجب إتاحة تقديم الشكاوى شخصياً وتليفونياً؛
- يجب إتاحة تقديم الشكاوى في أي مركز شرطة (لا في المقر الرئيسي فقط)؛
- يجب أن يقبل ضابط الشرطة الذي يعنيه الأمر جميع الشكاوى (أي يجب ألا يستند إلى سلطة التقديرية في البت فيما إذا كان سيقبل الشكاوى أم يرفضها)؛
- يجب ضمان أمن الشاكي، أي يجب ألا يتعرض الشاكي للتهديد أو للتخويف حتى لا يقدم الشكاوى.

Bayley, D., 2001, (20)
Democratizing the police abroad:
What to do and how to do it.

WOLA, Themes and debates (21)
in public security reform. A
manual for public society -
Internal Controls and Disciplinary
Units and External Controls.

(22) المرجع السابق.

(23) حالات الاستثناء، تتضمن التعليق
"ج" على "مدونة الأمم المتحدة
لقواعد السلوك"، والمبدأ 6 والمبدأ
11(و) من "المبادئ الأساسية"، وهي
تقتضي إعداد تقرير في كل مرة يتم
فيها إطلاق ذخيرة السلاح الناري، كما
تقتضي "مجموعة المبادئ" تسجيل
تفاصيل التحقيقات (المبدأ 23).

WOLA, Themes and debates (24)
in public security reform. A
manual for public society -
Internal Controls and
Disciplinary Units.

ويُضاف إلى ذلك ضرورة وجود سجل إلزامي ونظم رصد لمسير ومصير جميع الشكاوى، بهدف منع أفراد الشرطة من تجاهل بعض الشكاوى أو التستر عليها.

"نظم الإنذار المبكر"

أنشأت الشرطة في بعض البلدان نظاماً أطلقت عليها اسم "نظم الإنذار المبكر" أو نظم التدخل المبكر، ويقضي النظام المذكور بالاحتفاظ بسجلات للشكاوى المرفوعة ضد أفراد الشرطة (تبيين عدد الشكاوى ونوعها) بهدف تحديد الأفراد المعرضين للخطر أي الذين قُدمت فيهم شكاوى كثيرة. وفي بعض هيئات الشرطة في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، تُؤدى النظم المذكورة إلى رفع تقارير تلقائية إلى رئيس الشرطة عندما تكون قد وصلت أكثر من مجموعة واحدة من الشكاوى. وحتى إن لم يكن للشكاوى أساس من الصحة، فإن تراكم عدد كبير من الشكاوى ضد ضابط شرطة واحد من شأنه أن يشير إلى وجود مشكلة ما خاصة بأسلوبه الفردي في العمل الشرطي. وعادة ما تتضمن السجلات الأوقات التي يصادف فيها أحد أفراد الشرطة مقاومة تتسم بالعنف أثناء اعتقال شخص ما، وعدد الإصابات الناجمة عن احتكاك الشرطة بالجمهور، وعدد المرات التي استخدم فيها أحد أفراد الشرطة سلاحه الناري.⁽²⁵⁾

ويمكن أن تكون الشكاوى بداية لاتخاذ إجراءات تأديبية أو جنائية. ولاحظ أن بعض الشكاوى لا تحتاج إلى التحقيق الدقيق. والواقع أنه أحياناً ما تكفي عبارة اعتذار بسيط من ضابط الشرطة الذي يعنيه الأمر لتسوية المسألة.

ويعتمد تقديم الشكاوى مباشرة إلى الشرطة بوضوح على ثقة الجمهور في الشرطة. فهيئات الشرطة التي لا تتمتع بالموارد الكافية أو تواجه مستويات مرتفعة من الجريمة، أو تعاني من نقص القيادات الكافية أو التدريب الكافي، عادة ما تكون عازفة عن إنشاء نظم فعالة للتعامل مع الشكاوى. ولذلك فمن المهم تأكيد فوائد هذه النظم: فالشكاوى تتيح للشرطة رفع مستوياتها، ومجرد تقديم الناس للشكاوى يبين أنهم يثقون في النظام. وعلى أية حال، فلو لم يكن الناس واثقين في الشرطة فليس من المحتمل أن يثقوا في نظام الشكاوى، بل ولن يكثرثوا بتقديم الشكاوى، بسبب ذلك. والواقع أن النتيجة الأولى لتنفيذ آلية شكاوى فعالة كثيراً ما تكون زيادة في عدد الشكاوى، لا انخفاضاً في هذا العدد.

(25) المربع السابق. وانظر أيضاً: www.policeraccountability.org وهو موقع إلكتروني يحتوي معلومات عن نمط الممارسات المثلى بالإضافة إلى مراجع عن هيئات المراجعة المدنية، والإشراف المدني على الشرطة، والاستهداف العرقي، وما إلى ذلك، في الولايات المتحدة الأمريكية.

شكاوى أم استراتيجية؟

أحياناً ما تُقدم الشكاوى لأسباب تختلف عن طلب العدالة، فقد يتقدم المشتبه فيهم جنائياً بشكاوى بهدف إبطاء مسار أحد التحقيقات الجنائية أو إعاقته تماماً، وقد يتقدم من قُرُضت عليهم غرامات مالية بشكاوى لتجنب دفع الغرامات، وقد يتقدم شخص بشكاوى لأنه يشعر أن الشرطة لم تفعل ما طلبه منها (كأن يتقدم شخص بشكاوى لأن الشرطة رفضت المساعدة في إصلاح إطار عجلته سيارته المثقوب، وليس ذلك كما هو واضح من مهام الشرطة). ومن الطريف أن الشرطة أحياناً تلجأ إلى التكتيك نفسه، إذ تتقدم بشكاوى ضد أحد أفراد الجمهور لتمنعه من التقدم بشكاوى ضد أحد أفراد الشرطة. ويمكن أن يصبح التحقيق مهمة عسيرة بسبب كثرة المصالح المؤثرة فيها واختلافها.

وتؤدي الشكاوى الكيدية إلى عزوف الشرطة عن تلقي الشكاوى، وهو ما يزيد المسافة التي تفصل بين الجمهور والشرطة. ومن ناحية أخرى، فإن الأعداد الكبيرة للشكاوى الكيدية لها دلالة مضمرة ألا وهي إمكان تحسين ثقة الجمهور. وأحياناً ما نصادف الشكاوى الكيدية في البلدان التي مرت بمرحلة انتقالية، أي من العمل الشرطي السلطوي إلى العمل الشرطي المتجاوب، بل إنها قد تعكس رغبة الجمهور في اختيار النظام وطلب الحد الأقصى من الحرية على حساب إنفاذ القوانين.⁽²⁶⁾

وتعترف " المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة " بأن الشرطة كثيراً ما تواجه شكاوى كيدية وتحث هيئات الشرطة على مساندة أفراد الشرطة المتهمين بسوء السلوك، بما في ذلك من خلال جهاز القضاء.⁽²⁷⁾

8-4-1 (د) الإجراءات التأديبية

تتضمن الإجراءات التأديبية إلى القانون الإداري وتتعلق بسلوك أفراد الشرطة باعتبارهم من الموظفين. ومثلما يكون من حق أي موظف في أية مؤسسة، ومن واجبه، أن يتصدى لأية حالة يصادفها لسوء السلوك (سواءً بناءً على شكوى أم لا) ينطبق ذلك على مديري الشرطة وقد تكون إساءة السلوك طفيفة، مثل التأخر في الحضور للعمل، أو عدم ارتداء الملابس الصحيحة أو التدخين حيثما يكون التدخين ممنوعاً... وما إلى ذلك، لكنها قد تكون جرائم كبرى تتضمن انتهاكات لحقوق الإنسان. وبصفة عامة، تُخصص الإجراءات التأديبية للتعامل مع المخالفات الطفيفة ولكن الجرائم الخطيرة (الجرائم الجنائية) تخضع للإجراءات الجنائية (انظر أدناه).

Uildriks, N. & P. van Reenen, (26)
2003, Policing postcommunist
societies. Policepublic violence,
democratic policing and human
rights.

(27) " المدونة الأوروبية لأخلاق
الشرطة"، المادة 34 وتنص على أنه
" يجب أن تدعم السلطات العامة أفراد
الشرطة الذين يتعرضون لتهامات لا
أساس لها بخصوص واجباتهم".

WOLA, Themes and debates (28)
in public security reform. A
manual for public society -Internal
controls and disciplinary units.

(29) المرجع السابق، ص 4.

ويجب أن تحرص الإجراءات التأديبية على الدرجة الكافية من الحياد ولكن هذا لا يحدث في الكثير من هيئات الشرطة. ففي النظم التي تحترم الحياد، يتولى إجراءات التحقيق أفراد شرطة من مقاطعة أو منطقة أخرى، ومن وحدة متخصصة مثل قسم الأخلاق والانضباط (وكثيراً ما يُشار إليه باسم مكتب الشؤون الداخلية) وهم الذين يُستدعون عادةً في حالة الجرائم الخطيرة، وأما المخالفات الطفيفة (مثل الفظاظة أو التأخر... وما إلى ذلك) فتترك لتقدير المشرف على ضابط الشرطة. ويجب أن يكون العاملون في وحدات الشؤون الداخلية محققين تلقوا التدريب الصحيح والمناسب. ويجب أن يتولى التحقيق ضابط شرطة من رتبة الشخص الخاضع للتحقيق أو أعلى رتبة منه.⁽²⁸⁾ وتسمح بعض النظم للمشرف بتعيين لجان تأديب مخصصة، سواء كانت تتيح أو لا تتيح للمتهم أن يعطن في تشكيل هذه اللجان.

متى تكون الجريمة خطيرة تستدعي التحقيق؟

"لابد من الحرص الشديد في التمييز بين سوء السلوك الطفيف والخطير، وإجراء الفحص الدقيق لضمان عدم وضع تعريفات فضفاضة أو غامضة " للمخالفات الطفيفة " حتى لا تخضع إلا أخطر الجرائم لإجراءات خارج النطاق التأديبي الرسمي. فمثلاً إذا امتنع ضابط شرطة عن التحقيق السليم في إحدى القضايا بسبب التعصب العنصري أو السياسي، فقد ينشأ خطر اعتبار ذلك ضعفاً في الأداء بدلاً من اعتباره تمييزاً غير مشروع ".⁽²⁹⁾

وفي معظم نظم الشرطة يُسمح للأفراد الشرطة الذين يواجهون عقوبات تأديبية فوق مستوى معين بتعيين شخص آخر للدفاع عنهم؛ إما أحد الزملاء أو محام مستقل. ويمكن لنقابات الشرطة، حيثما توجد، تقديم المحامي أو تحمل تكاليف المشورة القانونية المهنية. ويُقال إن النظم التي لا تسمح للمتهم باختيار محاميه تنتهك حق الدفاع. وتُرفع نتائج الإجراءات التأديبية، إذا تجاوزت مستوى معيناً، إلى مستويات الإدارة العليا في العادة. فمثلاً قد يُطلب من القائد العام أن يصدر حكماً نهائياً في حالة توصية لجنة التأديب بإيقاف ضابط الشرطة عن العمل أو فصله. ولا بد من إتاحة فرصة استئناف الحكم. وعلى الرغم من اختلاف إجراءات الاستئناف من بلد إلى آخر، فإنها عادة تتضمن طلبات مكتوبة تطعن فيما انتهت إليه المحاكمة التأديبية. وتنص المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة على ضرورة قيام هيئة مستقلة أو محكمة بمراجعة القرارات التأديبية.⁽³⁰⁾

وينبغي أن تكون الإجراءات التأديبية دقيقة ومنصفة، لحماية حقوق الشاكي أو الضحية وضابط الشرطة، وأن تُتخذ في غضون فترة زمنية معقولة. صحيح أن أماننا نماذج من الإجراءات التأديبية الفاشلة التي تسمح فيها إدارة الشرطة بتمرير انتهاكات حقوق الإنسان من دون الإبلاغ عنها أو معاقبة مرتكبيها، ولكن العكس صحيح أيضاً، فالإجراءات التأديبية أحياناً ما تظلم ضابط الشرطة، وتؤدي إلى عقوبات تأديبية على أفعال مزعومة لا تكاد تتوافر الأدلة على وقوعها. والواقع أن حقوق أفراد الشرطة تتعرض للانتهاك في الكثير من نظم التأديب الداخلي. ويعتبر عدد كبير من النظم الداخلية آليات سيطرة مؤسسية يستخدمها كبار الضباط لمعاقبة مرؤوسهم ذوي الرتب الدنيا. وفي بعض الحالات تنشأ قضايا خطيرة تتمثل في إنكار الحقوق وفرض العقوبات قبل التوصل إلى أية نتائج (فالإيقاف عن العمل، بلا مرتب، أثناء إجراء التحقيق قد يستمر شهوراً طويلة على سبيل المثال).

المراقبة الشرطية للشرطة

من القضايا المهمة التي ينبغي النظر فيها قضية من يقوم بالتحقيقات فيما يفعله ضابط الشرطة. ففي معظم النظم القضائية تتولى الشرطة التحقيق في الجرائم المرتكبة ضد موظفيها. والتحقيق الجنائي أو التأديبي يتطلب اختصاصات محددة، إلى جانب الخبرة، وهو ما يتمتع به أفراد الشرطة عادة. كما إن هيئات التحقيق المستقلة كثيراً ما تستقي خبرتها من ضباط الشرطة السابقين. وليس من شأن هذا أن يقلل من فاعلية التحقيق، ولا يؤدي بصورة تلقائية إلى الانحياز أو الثأر أو الإفلات من العقاب، ولكنه يستلزم قدرماً من الضبط والربط (أي التصريح بإجراء التحقيق، ورفع الدعوى والمحاكمة)، ضماناً للحيد والموضوعية.

1-4-8 (هـ) الإجراءات الجنائية

يخضع أفراد الشرطة للقانون الوطني، فإذا توافرت معلومات تفيد أن إحدى المخالفات قد تمثل جريمة جنائية، كان لا بد من الإبلاغ عنها فوراً إلى سلطات التحقيق والدعاء المختصة. وقد تبرز المعلومات الخاصة بتورط أحد أفراد الشرطة في جريمة ما:

- أثناء أحد الإجراءات التأديبية؛
- أثناء التحقيق الجنائي في مسألة أخرى؛
- من تقرير من أحد زملائه أو من شكوى من أحد أفراد الجمهور.

(30) المادة 33 من "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة"، والتي تنص على أنه "يجب أن تخضع الإجراءات التأديبية المتخذة ضد أفراد الشرطة للمراجعة أمام هيئة مستقلة أو محكمة".

وإذا توافرت المعلومات عن ارتكاب جريمة جنائية ولم تعثر سلطات التحقيق على الأدلة الكافية لتوجيه التهمة إلى ضابط الشرطة المشتبه فيه، فيجوز خضوعه رغم ذلك للإجراءات التأديبية.

وينبغي لأفراد الشرطة المتهمين بارتكاب جرائم أن يتمتعوا بنفس حقوق الدفاع التي يتمتع بها أي مواطن آخر، بما في ذلك الحق في افتراض البراءة، والحق في إطلاعه على التهم المنسوبة إليه، والحق في تسمية شهود الدفاع واستجواب شهود الإثبات، والحق في أن يساعد المحامي الذي يختاره وحق الاستئناف ضد الحكم والعقوبة.

حماية الشهود

قد يكون من اللازم وضع نظام فعال لحماية الشهود الذين يقدمون الشكاوى ضد الشرطة أو يدلون بشهادتهم بأي أسلوب آخر.

والمعترف به صراحةً في البرازيل أن موقف الشرطة غامض فيما يتعلق بضرورة حماية الشهود الذين يدلون بشهادتهم ضد الشرطة. ولهذا السبب تقوم منظمة غير حكومية محلية بتنفيذ برنامج لحماية الشهود (يسمى بروفيتا) في كل ولاية (وتشرف على التنفيذ على المستوى القومي منظمة غير حكومية قومية). ويعتمد التمويل على الولاية والحكومة الفيدرالية. وقد أثبت البرنامج أهميته في ضمان إحالة أفراد الشرطة الذين يرتكبون انتهاكات لحقوق الإنسان، خصوصاً الإعدام خارج نطاق القضاء والجريمة المنظمة، إلى العدالة. ويلاحظ أن المشروع يهدف إلى حماية "الأدلة" لا الأفراد. وهكذا فإذا كان أحد أقرباء شخص قتلته الشرطة يتعرض للتهديد بسبب مطالبته بالعدالة، فإنه لن يتلقى الحماية ما دام لا يملك أدلة يقدمها. وكان التعاون بين الولاية والمجتمع المدني خلافاً في نظر الكثير من المنظمات غير الحكومية.

8-4-1 (و) إجراءات تأديبية أم جنائية؟

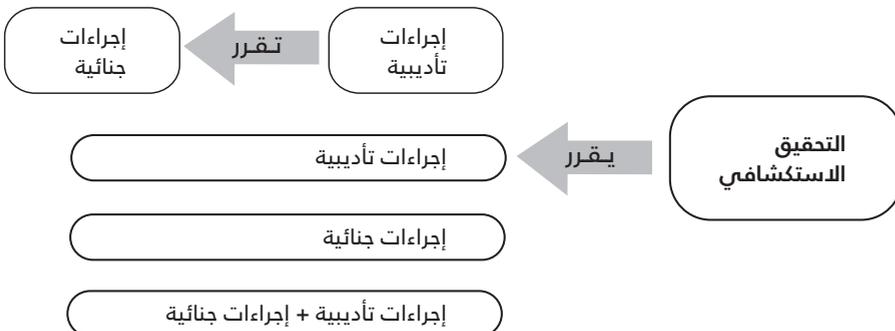
يجب التعامل مع سوء السلوك المنطوي على جرائم جنائية بموجب القانون الجنائي (وإن كان يمكن كذلك أن يؤدي إلى عقوبات تأديبية مثل الفصل من الوظيفة)؛ وأما جميع أنواع سوء السلوك الأخرى فيمكن جرائم جنائية فلا بد من الشروع في التحقيق الجنائي. وفي بعض النظم القضائية، كالنظام الهولندي، يمكن أن تسير التحقيقات التأديبية جنياً إلى جنب مع التحقيق الجنائي، وإن كانت النظم الأخرى تنص على أنه لا يجوز الشروع في تحقيق تأديبي حتى ينتهي التحقيق الجنائي: فإذا أدى التحقيق التأديبي إلى تحقيق جنائي وجب "تجميد" الإجراءات التأديبية حتى تتوافر نتائج التحقيق الجنائي. وعلى أية حال فإنه إذا اتضح أن المخالفة التي يجري التحقيق فيها تشكل جريمة جنائية فلا بد من إحالتها إلى محكمة الجنائيات.

وكما سبقت الإشارة، فإن ضمان إنصاف ودقة الإجراءات التأديبية يُعتبر أمراً جوهرياً، وتشبه الإجراءات التأديبية إجراءات المحاكمة (الجنائية) ولكن قواعد الأدلة ليست بالصرامة نفسها، كما إنها لا تتوافر لها نفس الضمانات الخاصة بحماية حقوق المشتبه فيه المتوافرة في الإجراءات الجنائية. إذ يقضي القانون الجنائي بأن المسؤولية عن الجريمة يجب إثباتها دون أي قدر من الشك المعقول، وأما في ظل الإجراءات التأديبية فيكفي تلبية "ميزان الاحتمالات": أي إن إثبات احتمال وقوع الجريمة، واحتمال ارتكاب

ذلك الشخص عينة لها، يكفي لإثبات الإدانة. ويتعين على ضابط الشرطة في هذه الحال إثبات العكس، أضيف إلى ذلك أنه إذا قُدِّمَتْ شُكوى في حق شخص ما، من دون إقامة البرهان على صدقها، يجوز رغم ذلك تسجيلها في ملف المستخدمين الخاص به (وإن كان ذلك لا يستمر في بعض الأحيان إلا فترة محدودة). أضيف إلى ذلك أيضاً أن ضابط الشرطة المتهم ليس من حقه التزام الصمت، بل بالعكس، قد يأمر رئيس رؤوسه بالكلام، وليست الكراسات التي يحملها المرؤوسون في جيوبهم ويسجلون فيها الوقائع من ممتلكاتهم الخاصة، على سبيل المثال.

وهكذا يمكن أن يقل تأثير افتراض البراءة، وقد يجد أفراد الشرطة أنفسهم في مواقف يقومون فيها بإدانة أنفسهم بأنفسهم (وهذا أيضاً هو سبب الفصل الزمني في بعض النظم القضائية بين الإجراءات التأديبية والإجراءات الجنائية وعدم السماح بإجرائها في الوقت نفسه). ومن ناحية أخرى فإن العقوبات التي تُفرض في العملية التأديبية، والتي تتراوح ما بين الإنذارات اللفظية والفصل من الخدمة، ليست بخطورة العقوبات الجنائية (وإن كانت بعض النظم التأديبية تسمح بعقوبة الحبس الإداري، مثل النظام التأديبي في أنغولا الذي يسمح بالاحتجاز مدة قد تصل إلى 30 يوماً).

وأحياناً ما تبدأ بعض هيئات الشرطة إجراءاتها بالقيام بما يسمى "التحقيق الاستكشافي" بعد سماعها بوقوع سوء السلوك. والقصد من إجراء هذا التحقيق الاستكشافي، الذي عادةً ما يتسم بالسرية التامة، هو جمع المعلومات بشأن ضرورة إجراء التحقيق أصلاً، فإذا ثبتت ضرورته كان السؤال: أي صورة ينبغي أن يتخذها: الصورة الجنائية أم التأديبية. وفي النظم القضائية القائمة على التحقيق، يتعين على الشرطة إبلاغ النيابة في حالة اعتزام البدء في الإجراءات الجنائية، ولكن لها أن تتولى بنفسها الإجراءات التأديبية، وأما في النظم القضائية القائمة على التقاضي (نظم الاختصاص) فإن للشرطة أن تنهض بنفسها بكلتا النوعين من هذه التحقيقات (انظر الفصل الثاني حيث مناقشة الفوارق بين النظامين، نظام التحقيق ونظام التقاضي أو الاختصاص). وعادةً ما تملأ الإجراءات التأديبية التي تقرر إبلاغ المعلومات إلى السلطات الجنائية، وعادةً ما يقوم بذلك الشخص المكلف بالإجراءات التأديبية. ومزية إجراء تحقيق استكشافي أنه يستطيع إرشاد صُناع القرار ويمنع إلحاق الضرر بضابط الشرطة الذي تثبت براءته. ومع ذلك فإن منع الضرر المذكور قد تكون له نتائج عكسية، إذ إنه قد يؤدي إلى عدم إجراء تحقيق على الإطلاق، وما ينجم عن ذلك من إفلات فعلي من العقاب.



8-4-1 (ز) إخفاء الأسرار

تنص المادة 8 من "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" على ما يلي "على الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، الذين يتوافر لديهم ما يحملهم على الاعتقاد بوقوع أو وشك وقوع انتهاك لهذه المدونة، إبلاغ الأمر إلى سلطتهم العليا وكذلك، عند اللزوم، إلى غيرها من السلطات والأجهزة المختصة التي تتمتع بصلاحيات المراجعة أو رفع الظلمة". ويقول التعليق عليها إن هذه المادة تسعى إلى "المحافظة على التوازن بين الحاجة إلى الانضباط الداخلي للهيئة التي تتوقف عليها السلامة العامة إلى حد كبير من جهة، والحاجة إلى معالجة حقوق الإنسان من جهة أخرى. ويجب على الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين أن يبلغوا عن الانتهاكات التي تقع في إطار التسلسل القيادي وألا يقدموا على اتخاذ أية إجراءات قانونية أخرى خارج نطاق التسلسل القيادي إلا في الحالات التي لا يوجد فيها طرق رجوع أخرى متاحة أو فعالة. ومن المفهوم أنه لا يجوز تعريض الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين لأية عقوبات إدارية أو غير إدارية بسبب قيامهم بالإبلاغ عن وقوع انتهاك لهذه المدونة أو عن وشك وقوع مثل هذا الانتهاك". وعبارة "السلطات والأجهزة المناسبة التي تتمتع بصلاحيات المراجعة أو رفع الظلمة" يُقصد بها "أية سلطة قائمة أو جهاز قائم بمقتضى القانون الوطني، سواء داخل هيئة إنفاذ القوانين أو على نحو مستقل عنها، وتكون لها أو له صلاحية، مستمدة من القانون أو العرف أو من مصدر آخر، للنظر في التظلمات والشكاوى الناجمة عن انتهاكات تدخل في نطاق أحكام مدونة قواعد السلوك هذه".

ويُعد "إفشاء الأسرار" من أشق الأمور على معظم أفراد الشرطة. فتقافة الشرطة تعلني من شأن الولاء، وأحياناً ما يكون ذلك على حساب النزاهة تجاه الجمهور (جدار الصمت الأزرق)⁽³¹⁾ ولما كان سوء السلوك من شأنه الاستمرار في الحالات التي تفتقر إلى الإشراف الفعال، وبهذه الصفة دائماً ما يدل على وجود قيادة غير فعالة، فإن المشرفين (وهم أيضاً جزء من ثقافة الشرطة) كثيراً ما تكون مصالح شخصية في الحفاظ على إخفاء سوء السلوك. ويمثل ذلك إشكالية خصوصاً ما دامت السياسات تقتضي عادة أن يبدأ مُفشي السر بإبلاغ الأوامر أو الممارسات غير القانونية أولاً من خلال التسلسل القيادي، وكثيراً ما يكون ذلك مصدر المشكلة، ولا تسمح بإفشاء الأسرار إلا إذا ثبت عجز خطوط الشكاوى الداخلية عن فعل أي شيء.

والواقع أن ثمة تدابير تمنع مسئولية الدولة من إفشاء معلومات ذات طابع سري. وهو ما تعترف به المادة 4 من "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" التي تقول "يحافظ الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين على سرية ما في حوزتهم من أمور ذات طبيعة سرية ما لم يقتضي خلاف ذلك كل الاقتصاد أداء الواجب أو متطلبات العدالة". ويقول التعليق على هذه المادة: "... ينبغي توخي الحرص الشديد في الحفاظ على هذه المعلومات واستخدامها، ولا ينبغي إفشاء هذه المعلومات إلا بحكم أداء الواجب أو خدمة العدالة. وأي إفشاء لهذه المعلومات لأغراض أخرى أمر غير مشروع على الإطلاق".

والمعضلة واضحة: فالنظم الداخلية تمنع إفشاء الأسرار وتسمح باستمرار الانتهاكات، من خلال وصف المعلومات بالسرية. ولهذا نجد أن "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" تسمح لمسؤولي الدولة "كوسيلة أخيرة وبما يتفق مع قوانين وأعراف بلدانهم وكذلك مع أحكام المادة 4 من هذه المدونة، بتوجيه انتباه الرأي العام إلى الانتهاكات عن طريق وسائط الاتصال الجماهيري".

وحتى نتجنب استمرار قانون الصمت في الشرطة وتأثيره المدمر على الشفافية والمسائلة وجودة القيادة، لابد من إنشاء نظام داخلي مستقل للشكاوى واتخاذ التدابير

(31) انظر على سبيل المثال: Reenen, P. van, 1997, "Police integrity and police loyalty: The Stalker dilemma."

المناسبة لحماية من " يفشون الأسرار " ، باعتبار ذلك ذا أهمية جوهرية. وتقول " مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك " يستحق الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين، الذين يتقيدون بأحكام مدونة قواعد السلوك هذه، أن ينالوا الاحترام والدعم الكامل والتعاون من قبل المجتمع ومن قبل الهيئة المسؤولة عن تنفيذ القوانين التي يعملون فيها، وكذلك من قبل المجتمع ومن قبل الهيئة المسؤولة عن تنفيذ القوانين التي يعملون فيها، وكذلك من قبل جميع العاملين في إنفاذ القوانين " ، وهو ما يعني ضمناً لزوم حماية مفشي الأسرار واحترامه.

تفاحة فاسدة أم بستان فاسد؟⁽³²⁾

لا يتضح لنا ما يحدث في أعقاب إجراء التحقيقات الداخلية في جميع الأحوال، فقد يُعاقب ضابط الشرطة الذي أجرى معه التحقيق، وقد تتراوح عقوبته من الإنذار الشفوي (بموجب الإجراءات التأديبية) إلى الحبس (بموجب القانون الجنائي). وفي معظم الحالات تُعتبر الانتهاكات أحداثاً فردية. وهكذا يسود الاعتقاد أنه ما إن تحل هذه الحادثة الواحدة، ما إن نتخلص من هذه التفاحة الفاسدة، حتى نكون قد قضينا على المشكلة. ولكن هذا الافتراض نادراً ما يتحقق في الواقع. ففي حالات كثيرة، تقع المخالفات نتيجة عيوب في عمل نظام الضبط والربط كله، بل في نظام المساءلة (الداخلي) كله. وكثيراً ما يساهم في أسباب وقوع المخالفة غياب أو نقص الإجراءات العملية وأ/أو الإدارية، وإهمال المشرفين، وثقافة تنمي مبادئ " الأذوة " لا قواعد المهنة. والواقع أن الذين يتولون التحقيق في المخالفات كثيراً ما يصادفون شتى ضروب مثالب النظام التي أدت إلى استمرار وقوع المخالفات. ولذلك فمن المهم إلى أقصى حد استنباط الدروس من التحقيقات في الحالات الواقعية، وهي التي يمكنها أن تساهم في إصلاح وتدعيم النظام درءاً لوقوع مخالفات في المستقبل، وفي وضع حد للممارسات الفاسدة.

ويلاحظ أن " جانباً " كبيراً من الجهود العملية في مجال حقوق الإنسان يركز على الحالات الفردية التي تُنتهك فيها هذه الحقوق ويسعى في هذه الحالات إلى مساءلة أفراد الشرطة الذين ارتكبوها. كما إن تحليلات حقوق الإنسان تسجل أيضاً الانتهاكات المنتظمة ضد القطاعين العرقي والسياسي، ولكنها تكاد تجهل في حالات كثيرة الجوانب المحددة لقيادة الشرطة ونظمها وممارساتها وثقافتها التي تسهم في وقوع الانتهاكات وتمثل أعقد المشكلات حتى تصبح نقاط التركيز الرئيسية في أي جهد من جهود الإصلاح.⁽³³⁾

2-4-8 المساءلة أمام الدولة

2-4-8 (أ) السلطة التنفيذية

في معظم البلدان يكون رئيس هيئة الشرطة على المستوى القومي مسؤولاً أمام وزير الشؤون الداخلية وهو المسؤول بدوره أمام رئيس الحكومة المسؤول بدوره أمام البرلمان. وفي النظم اللامركزية يكون مفوض الشرطة الإقليمي/المحلي مساعداً أمام الممثلين الإقليميين أو المحليين للدولة، مثل العمدة أو رئيس المدينة، وهو المساعِل بدوره أمام أحد المجالس المحلية. ولا تتضح لنا في جميع الحالات الجهة المسؤولة عن تعيين وإدارة رؤساء الشرطة، وعن الإجراءات التأديبية، وعن التوجيه في ضوء السياسات، وعن رصد مدى الالتزام بهذه السياسات. ومع ذلك فإن أمثال هذه المسؤوليات، في معظم البلدان، تدخل في نطاق اختصاص الوزارة المعنية، بحيث تكون الشرطة

Punch, M., 2003, "Rotten (32) Orchards: 'Pestilence', Police Misconduct and System Failure."

WOLA, Themes and debates (33) in public security reform. A manual for public society - Internal controls and disciplinary units.

مسؤولة عن التنفيذ والإبلاغ. ولما كان من الواجب ألا يتدخل الإشراف التنفيذي في الاستقلال العملي للشرطة، فمن المهم إلى أقصى حد وضع الحدود الواضحة للدور والمسؤوليات والعلاقات بين الشرطة والوزارات، حسبما هو منصوص قانوناً عليه.⁽³⁴⁾

وعادةً ما تتولى السلطة التنفيذية وضع المبادئ التوجيهية في مجال السياسات، وتحديد أهداف الشرطة ومراميها (وهو ما يتطلب في العادة موافقة البرلمان). ومن الوظائف المهمة للسلطة التنفيذية وضع (أو الترخيص بوضع) **مدونات قواعد السلوك، ومدونات الانضباط، وإجراءات العمل الموحدة** التي تضع القانون موضع التنفيذ (وهذه تمثل الأساس التنظيمي للمساءلة):

- فأما مدونات قواعد السلوك فعادةً ما تتضمن مبادئ حقوق الإنسان، مثل حظر التعذيب، وعادةً ما تتضمن النص على وجوب عصيان أفراد الشرطة للأوامر المخالفة بوضوح للقانون. وبعض مدونات قواعد السلوك تتميز بالتحديد الشديد والبعض الآخر يتسم بالعمومية الشديدة.

وفي بعض الأحيان، تُعتبر مدونات قواعد السلوك سرية، والنتيجة حرمان المنظمات غير الحكومية وأجهزة الإعلام من معرفة السلوك المفترض من جانب أفراد الشرطة، أو إذا ما كانت هذه المدونات تلتزم بالمواثيق الدولية لحقوق الإنسان. والعمل الشرطي المراعي لحقوق الإنسان يتطلب الكشف عن القواعد واللوائح التي تحكم سلوك الشرطة. كما لا بد أن تكون هذه المدونات ملزمة قانوناً، إما باعتبارها جزءاً من قانون الشرطة أو في قوانين منفصلة ومن ثم يمكن الاستناد إلى مدونات قواعد السلوك القانونية عند نظر قضية مدنية أو جنائية.

ومدونات قواعد السلوك، التي تسمى أحياناً **مدونات قواعد الأخلاق**، قد تتضمن أموراً لا تتصل اتصالاً مباشراً بانتهاكات حقوق الإنسان، مثل ملابس الشرطة، وطاعة الرؤساء، وقواعد تتعلق بالمشاركة في الأنشطة السياسية أو الأنشطة النقابية. ومثل هذه اللوائح مهمة لأفراد الشرطة أنفسهم على أي حال، لأنها تميل إلى تقييد حقوقهم. فأما الذين يمارسون الدعوة والاشتباك مع الشرطة فيجب عليهم أن يحاولوا عدم إغفال حقوق الشرطة، فمن شأن هذا تفريج التوتر ويمكنه المساعدة على وضع برنامج عمل مشترك.

- وأما إجراءات العمل الموحدة، التي يُشار إليها أيضاً بمصطلح "التعليمات" أو "اللوائح" أو "مدونات القواعد العملية"، أو ببساطة بتعبير "القواعد"، فتستخدم في شتى البلدان في وصف الإجراءات اللازمة لتنفيذ الوظائف الشرطية، خصوصاً فيما يتعلق بالاعتقال واستخدام القوة. وعادةً ما يتولى صياغة هذه إجراءات العمل الموحدة هذه موظفون في الوزارات ذات الصلة بعمل الشرطة، ولكنها قد تتشكل من القاعدة إلى القمة ثم تصرح إحدى الوزارات بها، بمجرد إثبات فاعليتها عملياً. ويجب أن تكون هذه الإجراءات قائمة على القانون الوطني، والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، والمدونات الوطنية لقواعد السلوك/الأخلاق، والمفاهيم العامة لعمل الشرطة. فمثلاً قد تسمح القوانين الوطنية بإجراء تفتيش للعقار من دون الحصول على إذن بالتفتيش إذا كان من شأن أي تأخير المخاطرة بضياع الأدلة، وعلى الإجراءات المذكورة أن تقدم الإرشادات الدقيقة بصدد الشروط التي ينبغي إجراء مثل هذا التفتيش

في ظلها وإجراءات الإبلاغ المطلوبة في هذه الحالة. ولا تتخذ إجراءات العمل الموحدة عادةً شكل القانون. ومع ذلك يجوز للمحكمة أن تأخذها في اعتبارها دليلاً على صورة السلوك المتوقع للشرطة.

- وأما مدونات قواعد الانضباط فعادةً ما تحدد ما يلي:
 - المعايير التي على أفراد الشرطة الالتزام بها، وعادةً ما تتسم هذه بالتجريد، كأن تنص على ضرورة "السلوك المهذب" و"الاجتهاد" في العمل؛
 - أشكال المكافأة على جودة العمل والسلوك والعقوبات على مخالفة مدونة قواعد الانضباط؛
 - إجراءات الإبلاغ عن حالات انتهاك مدونة قواعد الانضباط أو خرق القانون؛
 - الضابط المكلف بالأمر بتطبيق مدونة قواعد الانضباط (وهو في العادة رئيس الشخص المشتبه في انتهاكه للانضباط)؛
 - شتى اللجان وآليات التحقيق المشكلة للنظر في الشكاوى؛
 - حقوق أفراد الشرطة الذين يواجهون إجراءات تأديبية، بما في ذلك حق الاستئناف.

وتوجد في معظم البلدان أيضاً إدارة تفتيش شرطية، تكون عادةً في داخل وزارة الداخلية. ففي فرنسا مثلاً "يقوم المفتش العام للإدارة، باسم وزير الداخلية، والأمن الداخلي، والحقوق المحلية، ووزير الأراضي فيما وراء البحار، بممارسة" أعلى مستوى من الإشراف" على جميع الأفراد أو الأقسام أو الهيئات أو المؤسسات، والإبلاغ إلى هاتين الوزارتين. كما تقوم إدارته بإجراء التحقيقات الخاصة بالانضباط".⁽³⁵⁾ وهناك مثال آخر وهو إدارة التفتيش الملكية للشرطة في المملكة المتحدة. وتقول في تعريفها للغرض منها إنه "تعزيز كفاءة وفاعلية العمل الشرطي في إنجلترا وويلز وأيرلندا الشمالية من خلال تفتيش هيئات الشرطة ووظائفها لضمان تحقيق المعايير المتفق عليها والحفاظ عليها. وكذلك تقديم المشورة والدعم للشركاء الثلاثة (وزير الداخلية، وسلطات الشرطة وقواتها) والنهوض بدور مهم في إعداد قادة المستقبل".⁽³⁶⁾

وعادةً ما تتولى إدارات التفتيش الشرطية تقييم أداء الشرطة وفاعلية الاستراتيجيات والسياسات (الداخلية) وكثيراً ما يكون ذلك على أساس سنوي. ولا يقوم بعضها بالتحقيق في قضايا فردية بل تهدف إلى تحديد أنساق نشاط الشرطة. وكثيراً ما يكون العاملون في هذه الإدارات من أفراد الشرطة السابقين أنفسهم، والمعتقد أنهم قادرون على الفهم الأفضل لحقائق الشرطة. ورغم أن هذا صحيح بلا مراء فإننا نوصي بشدة بالجمع بين العاملين المدنيين والشرطيين في إدارات التفتيش تيسيراً للشفافية والمساءلة.

2-4-8 (ب) السلطة القضائية: المساءلة القانونية

يتضمن الإطار القانوني لهيئة الشرطة أحكاماً دستورية، وقواعد جنائية، وقواعد إجراءات جنائية، إلى جانب لائحة واحدة أو أكثر تبين الغرض من الهيئة، وهيكلها، واختصاصاتها ومسؤولياتها (وعادةً ما يُشار إليها باسم قانون الشرطة). وكما أشار إليه تقرير مساءلة الشرطة الذي وضعته "مبادرة حقوق الإنسان لدول الكومنولث" في 2005، فإن قوانين الشرطة المذكورة أحياناً تنتمي أصولها إلى ما قبل عام 1948 بفترة طويلة، وهو العام الذي صدر فيه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وهكذا نوصي بالنظر فيما إذا كان هذا التشريع يتفق مع المواثيق الدولية الحالية لحقوق الإنسان.⁽³⁷⁾ كما إن الإطار القانوني يتضمن أيضاً مدونات قواعد الأخلاق والانضباط وغيرها من الوثائق القانونية. وينبغي أن يكون الإطار القانوني الذي يحكم عمليات الشرطة، بما فيه من مدونات قواعد الأخلاق

(35) النص منقول عن الموقع الإلكتروني المتاح باللغة الإنجليزية أيضاً. انظر:

<http://www.interieur.gouv.fr/>.

(36) النص منقول عن الموقع الإلكتروني. انظر:

<http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmic/>.

(37) CHRI, 2005, Police accountability; too important to neglect, too urgent to delay.

والانضباط، في تناول أيدي الجمهور، من حيث توافره ومن حيث وضوحه.⁽³⁸⁾ ومن الجلي أن ضابط الشرطة ملتزم أيضاً بالقانون الدولي. فحظر التعذيب مثلاً مطلق، وعلى ضابط الشرطة أن يعرف هذا. ومع ذلك فإن هذا الحظر المطلق لن يكون له معنى في بلدان كثيرة إذا لم يكن ضابط الشرطة يعرف بوجود شيء يُسمى القانون الدولي أصلاً، ناهيك بالتزامه به. ولا يتسم أفراد الشرطة عادةً بالإحاطة الجيدة بالقانون الدولي، فهم يسترشدون بالقانون الوطني ويتحمل المشرعون على المستوى الوطني مسؤولية ضمان اتفاق القانون الوطني مع القانون الدولي.

وتخضع عمليات الشرطة أيضاً لتشريعات أخرى، أهمها ما يُسمى بالتشريع الأمني (انظر أيضاً الفصل الثاني) الذي يزيد في حالات كثيرة من صلاحيات الشرطة وينتقص من مستويات حماية حقوق الإنسان للذين يشته في ممارستهم "للإرهاب".⁽³⁹⁾ وينبغي فحص هذا التشريع الأمني من حيث قدرته على تسهيل الإفلات من العقاب ووضع العراقيل أمام محاكمة المخطئين من أفراد الشرطة وتعريض الضحايا ورفع القضايا المدنية لصالحهم.⁽⁴⁰⁾

وأفراد الشرطة، كغيرهم من المواطنين، مساءلون أمام السلطات القضائية. ويجب أن يقبل أفراد الشرطة صراحةً استقلال القضاء وأن يلتزموا بالأوامر القضائية. ويُعتبر وجود نظام قضائي مستقل ومحايد أمراً جوهرياً في كل النظم القضائية لضمان إجراء المحاكمات العادلة وكذلك للتصدي لسوء سلوك الشرطة. ففي الهند، على سبيل المثال، أصدرت المحاكم العليا عدداً من الأحكام المهمة التي تنص على الضمانات أو المبادئ التوجيهية الخاصة بتنظيم سلوك الشرطة أثناء الاعتقال والاستجواب وغير ذلك من مراحل التحقيق (انظر الفصل السادس).

ولا تقتصر أهمية دور القضاء على مرحلة التحقيق مع أفراد الشرطة أنفسهم، بل تتجاوز ذلك إلى توجيه تحقيقات الشرطة والإشراف عليها. فإذا كان استخدام أساليب تحقيق معينة يتطلب تصريحاً به من جهة مستقلة، فالشرطة ملزمة بالحصول عليه. كما يجب أن تبدي الشرطة الشفافية إزاء أسلوب إجراءاتها للتحقيق حتى تُتاح أساليبها للفحص والمراجعة قضائياً. وأخيراً، فإن الشرطة مساءلة أمام النيابة (أو قاضي التحقيق) وأحياناً تعمل (في النظام القضائي القائم على التحري) في ظل سلطة المدعي العام (النائب العام).

2-4-8 (ج) السلطة التشريعية: الإشراف البرلماني على الشرطة

تسن البرلمانات تشريعات تحدد فيها وظائف الشرطة (انظر ما سبق). ويجب على المجتمعات أن تضمن، من خلال ممثليها المنتخبين، أن تكون القوانين التي تحكم الشرطة "مفهومة جيداً ومقبولة من الجمهور، ولها طابع إنساني"⁽⁴¹⁾ وأنها تلتزم بالمواثيق، وأن الحكومات توفر الموارد الكافية للشرطة.

وتتضمن الرقابة البرلمانية في معظم البلدان حق أعضاء البرلمان في طرح الأسئلة على أعضاء الحكومة، ومن بينهم المسؤولون عن الشرطة، والحصول على كل ما يلزم من تعاون من جانب الهيئات العامة لمساعدتهم في عملهم. وأحياناً ما تُشكل لجان برلمانية مخصصة للتحقيق في الفضائح والأحداث المتعلقة بالشرطة (انظر ما يلي). وفي بعض البرلمانات لجان لحقوق الإنسان تتولى النظر في القضايا الخاصة بسلوك الشرطة. وفي البلدان ذات النظم اللامركزية أيضاً، في بعض الأحيان، مجالس المدن أو برلمانات إقليمية تؤدي الوظيفة نفسها.

(38) تنص المادة 4 من "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة" على أنه "ينبغي أن تكون التشريعات المنظمة للشرطة متاحة للجمهور وواضحة ودقيقة بشكل كاف، وإذا لزم الأمر، ينبغي أن تدعمها قواعد منظمة تكون هي الأخرى متاحة للجمهور وواضحة". وتنص المادة 5 على أنه "يجب أن يخضع أفراد الشرطة لنفس التشريعات التي يخضع لها المواطنون العاديون، ولا يجوز تبرير أية استثناءات إلا لأسباب تتعلق بالأداء الواجب لعمل الشرطة في مجتمع ديمقراطي".

(39) منظمة العفو الدولية، 2002، "حقوق في خطر: بواعث قلق منظمة العفو الدولية بخصوص التشريعات الأمنية وإجراءات إنفاذ القوانين".

(40) CHRI, 2005, Police accountability; too important to neglect, too urgent to delay.

(41) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 34/169، الذي اعتمدت بموجبه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، في 17 ديسمبر/كانون الأول 1979.

ومن الأدوار الجوهرية للبرلمان مراجعة ميزانية الشرطة وإقرارها. وتعتبر هذه مناسبة سنوية لطرح الأسئلة على الشرطة في عدد من القضايا. وللأسف كثيراً ما تتحول هذه كلها إلى عمليات شكلية اعتيادية أشبه بالبصم، ومتفاقمة السوء بسبب قلة المعلومات التي تقدمها الشرطة، ونقص الخبرة البرلمانية في المراجعة ومناقشة ما تعنيه بعض البيانات المعنية. وكثيراً ما تقتصر الأسئلة الموجهة إلى الشرطة على معدلات الجريمة، استناداً إلى افتراض قدرتها على السيطرة على هذه المعدلات. وكثيراً ما يقتصر فهم السياسات على تقديم المزيد من المال والصلاحيات القانونية، كما يحظى كسب التأييد السياسي المظهري بالأسبقية على موضوع المساءلات. وهذا النقص في خبرة البرلمانيين يقابله في الكفة الأخرى أحياناً ثقل يعادله، وذلك عندما تعقد جلسات استماع علنية أو عندما يبدي البرلمانيون استعدادهم لتلقي آراء المنظمات غير الحكومية والخبراء المستقلين.

WOLA, Themes and debates (42) in public security reform. A manual for public society, External controls.
 (43) انظر الموقع:
<http://www.parc.info/reports/>.
 (44) انظر الموقع:
<http://www.burojansen.nl/traa/e.htm>
 (45) انظر الموقع (وهو متوفر باللغة الفرنسية أيضاً):
http://www.dekamer.be/kvocr/pdf_sections/comm/dutroux/49K0713006.pdf

وتميل الشرطة في بعض البلدان إلى مقاومة الإشراف البرلماني. "وأشد ردود الشرطة شيوعاً هو اتهام الجهود البرلمانية لإصلاح التشريعات أو لزيادة الإشراف على سياسات الأمن العام بأنها تدخل سياسي لا مبرر له".⁽⁴²⁾

التحريات المستقلة

وتوجد أمثلة كثيرة للتحريات المستقلة في سوء سلوك الشرطة، أحياناً من جانب البرلمان أو الحكومة أو الهيئات المحلية المنتخبة. ومن بين هذه الأمثلة ما يلي:

- قيام "لجنة مولين" بالتحقيق في فساد الشرطة وإجراءات مناهضة الفساد في شرطة مدينة نيويورك، في الولايات المتحدة، وقدمت تقريرها في 7 يوليو/ تموز 1994.⁽⁴³⁾
- بدأ التحقيق البرلماني في هولندا عام 1994 في أساليب تحقيق الشرطة، في إطار مكافحة ما انتهت إليه أن الشرطة لا بد أن تلتزم بتشريع واضح فعال، وأن تخضع أفعالها للإشراف القضائي الصارم.⁽⁴⁴⁾
- "لجنة ديترو"، وهي لجنة للتحري البرلماني، سُكّلت في بلجيكا عام 1996 في أعقاب انتشار الانتقاد لأسلوب إجراء التحقيقات الجنائية في سلسلة من حوادث الاختطاف والقتل العمد. ونشر في عام 1998⁽⁴⁵⁾ تقريران، الأول يضم حقائق القضية والثاني يسعى لإيضاح مناحي القصور المؤسسية ويقدم توصيات لإصلاح هيكل الشرطة وآليات مساءلتها.
- قام السير وليم ماكفرسون بتحريات في التحقيق الجنائي (أو بالأحرى في عدم التحقيق الجنائي) في مقتل شاب أسود في لندن، بالمملكة المتحدة، عام 1993. ونشر تقريره عام 1999 (المعروف باسم "تقرير ماكفرسون") الذي يتحدث عن العنصرية "المؤسسية" الراسخة في نظام العدالة الجنائية في المملكة المتحدة ويقدم العديد من التوصيات للتصدي لها.
- وسُكّلت "لجنة باتين" في أيرلندا الشمالية (واسمها الرسمي "اللجنة المستقلة عن العمل الشرطي في أيرلندا الشمالية") ومُنحت صلاحيات واسعة بعد صلح بلفاست عام 1998 للنظر في الدور المنوط بالشرطة. وفي عام 1999 أصدرت اللجنة تقريراً بعنوان بداية جديدة: العمل الشرطي في أيرلندا الشمالية، وكثيراً ما يُستشهد به في المطبوعات الخاصة بالشرطة وحقوق الإنسان.

3-4-8 المسألة أمام الجمهور

على نحو ما ذكرنا آنفاً، تشترط "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" مسألة الشرطة أمام الجمهور الذي تخدمه، ولكن المدونة لا تحدد على وجه الدقة كيفية تحقيق هذه المسألة. ويقول قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الذي اعتمدت بموجبه هذه المدونة: "على كل هيئة مكلفة بإنفاذ القوانين (...) تنفيذ واجبها في الانضباط الذاتي ملتزمة في ذلك التزاماً كاملاً بالمعايير والمبادئ المنصوص عليها هنا، وبأن تكون أفعال الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين متاحة للفحص من قبل الجمهور، سواء تولى الفحص مجلس مراجعة أو إحدى الوزارات، أو هيئة مفوضة، أو سلطة قضائية، أو مفوض المظالم، أو لجنة مواطنين، أو أية هيئة تجمع بين الهيئات المذكورة، أو أية هيئة مراجعة أخرى".⁽⁴⁸⁾

وأصدرت "اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب" قراراً في عام 2006 تحث فيه الدول الأطراف في "الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب" على أن "تنشئ آلية مدنية مستقلة للإشراف على عمل الشرطة، إذا لم تكن موجودة وبحيث لا بد من المشاركة المدنية فيها".⁽⁴⁹⁾

وتنص "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة" على أن على الشرطة أن "تخضع لرقابة خارجية ذات كفاءة".⁽⁵⁰⁾ والمسألة أمام الجمهور، السابقة منها واللاحقة، تقتضي أن تكون هيئات الشرطة مساءلة أمام المجتمع الذي تخدمه، إما مباشرة أو من خلال ممثليه. وتستطيع المنظمات غير الحكومية وأجهزة الإعلام تعزيز الشفافية ومراعاة القانون والمواثيق، ولكن الشرطة غير مساءلة أمامها.

3-4-8 (أ) التجاوب مع المجتمع

كثيراً ما يُقال إن زيادة مساءلة الشرطة، بشكل من الأشكال، ترتبط بالعمل الشرطي المجتمعي الذي نُوقش باستفاضة في الفصل الثالث من الدليل الحالي. والعمل الشرطي المجتمعي فلسفة من فلسفات العمل الشرطي تسعى إلى زيادة حساسية الشرطة لحاجات الجمهور وكثيراً ما تنشأ من الإقرار بأن الشرطة تفتقر إلى رضا الجمهور، وتقتضي شكلاً من أشكال العمل الشرطي الذي يتجاوز اقتصار العمل الشرطي على ردود الأفعال ويعني تعاون الشرطة مع المجتمع في حل مشكلات الأمن الجماهيري، ويسعى إلى زيادة إمكانيات تلاقي الجمهور مع الشرطة وتشجيع الشرطة على زيادة تجاوبها مع الجمهور. ويُقال إن هذا من شأنه زيادة ثقة الجمهور في الشرطة وتشجيع أفراد الجمهور على التعاون مع الشرطة. وعندما تنجح هذه النظم عملياً تسهم في زيادة كفاءة الشرطة ومساءلتها أيضاً. أي إنه ينبغي تمكين المجتمعات من الإشراف على الشرطة بصورة ما، إما مباشرة أو عن طريق ممثليها، ومثل هذا الإشراف الجماهيري أداة مهمة من أدوات المساءلة.

إن أفراد الشرطة مساءلون مساءلة مباشرة أمام الشعب الذي يخدمونه. فأفراد الشعب يخاطبون الشرطة بشأن القضايا التي تشغل بالهم، ويشكون إلى الشرطة بشأن ما يرون أنه من عثرات إقامة العدل، ويقدمون انطباعاتهم عن الأداء الشامل والمحدد للشرطة. ومن الواضح أن هذه الصلات العشوائية بين الجمهور والشرطة لا تنشأ إلا حين يُولي الجمهور ثقته لهيئة الشرطة ككل، ويعتبر أن الحفاظ على الأمن جهد مشترك يتحمل كل فرد المسؤولية عنه. وأحياناً ما يشار إلى هذا اللون من المساءلة بتعبير "المساءلة غير الرسمية"، وهو مفهوم نوصي باجتنابه ما دام يوحى ضمناً بأنه أقل أهمية أو قيمة من الألوان "الرسمية"، بل يجب أن يكون واضحاً أن الصلات المباشرة

(46) انظر الموقع:

<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4262/sli-00.htm>

(47) انظر الموقع:

<http://www.belfast.org.uk/report/fullreport.pdf>

(48) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 34/169، الذي اعتمدت بموجبه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، في 17 ديسمبر/كانون الأول 1979.

(49) اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، "قرار بشأن إصلاح الشرطة والمساءلة والإشراف على الشرطة المدنية في إفريقيا، اعتمدت في الدورة الأربعين العادية للجنة، التي عُقدت في بانجول، بغامبيا، في الفترة من 15 إلى 29 نوفمبر/تشرين الثاني 2006.

(50) المادة 59 من "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة".

بين الجمهور والشرطة ذات أهمية حاسمة لنجاح هيئة الشرطة في عملها ومعياري رئيسي لقياس ثقة الجمهور.

زيادة المساءلة أمام الجمهور: أسبوع زوار مراكز الشرطة

في نوفمبر/تشرين الثاني 2006، قام "ائتلاف ألتوس"، وهو ائتلاف عالمي من ست منظمات غير حكومية تعمل عبر قارات العالم، بتنظيم أول أسبوع لزيارة مراكز الشرطة، إذ زار أفراد الجمهور مراكز الشرطة المحلية لديهم لتقييم نوعية الخدمات المتاحة. وبلغ العدد الكلي 1500 شخص زاروا ما يزيد على 450 مركزاً للشرطة في 23 بلداً من بلدان العالم (كان من بينها ألمانيا، البرازيل، بلجيكا، بنين، بيرو، جنوب إفريقيا، روسيا، سري لنكا، شيلي، غانا، كندا، كوريا الجنوبية، لاتفيا، ليبيريا، ماليزيا، المجر، المكسيك، المملكة المتحدة، النيجر، نيجيريا، الهند، هولندا، الولايات المتحدة):

- إتاحة الفرصة لأفراد الجمهور لملاحظة مراكز الشرطة لديهم وزيادة التعرف على الشرطة؛
- إتاحة الفرصة للشرطة للاستفادة من الزيارات في زيادة تحسين خدماتها؛
- إتاحة الفرصة للشرطة لمعرفة أساليب "الممارسة الجيدة" ووضع مركز الشرطة بالنسبة لغيره من المراكز في المنطقة وفي العالم كله.

واستعداداً لهذا "الأسبوع" تشكلت فرق صغيرة من الزوار، يتراوح عدد كل منها ما بين ثلاثة وثمانية أشخاص، ويرأسه أحدهم، للقيام بزيارات قصيرة مخططة (ساعة واحدة تقريباً). وكان كل فريق يُسأل بعد الزيارة عن انطباعاته ويطلب منه ملء استمارة خاصة، يدخلها المختصون بعد ذلك في موقع جُهر لذلك على الإنترنت، ويجري فيه تفريغ البيانات وتحليلها. وكانت كل استمارة تتكون من 20 سؤالاً عاماً لتسهيل عملية التقييم، مصنفة في خمسة موضوعات هي: التوجه نحو المجتمع المحلي؛ والأحوال المادية للمركز؛ والمساواة في معاملة الجمهور دون انحياز يستند إلى العمر، أو الجنس، أو الانتماء العرقي، أو الجنسية، أو الانتماء إلى أقلية من حيث التوجه الجنسي؛ والشفافية والمساءلة، وأحوال الحجز. وفي عام 2007 قام "ائتلاف ألتوس" بتنظيم أسبوع زوار مراكز الشرطة مرة أخرى، وفي هذه المرة شارك فيه نحو 3500 زائر، زاروا ما يزيد على 800 مركز للشرطة. وللמיד من المعلومات انظر www.altus.org.

3-4-8 (ب) أجهزة الإعلام والمنظمات غير الحكومية والأكاديميون

تعتبر أجهزة الإعلام في بعض البلدان عيناً من أشد العيون التي ترقب الشرطة بقطعة وانتباهاً⁽⁵¹⁾، ويمكن أن تكون لها سلطة هائلة ونفوذ جبار، خصوصاً في البلدان التي تتمتع فيها أجهزة الإعلام بقدر كبير من الحرية، ويمكن أن تصل أنباء أي انتهاك لحقوق الإنسان إذا تناولته أجهزة الإعلام إلى سائر المواطنين بسرعة مذهلة. ويضاف إلى ذلك أن بعض الأجهزة، خصوصاً الأجهزة الإلكترونية الحديثة، تستطيع أن تستخدم عمليات "الدغ" إذ تضبط أفراد الشرطة أثناء تلقيهم الرشا أو انخراطهم في شكل آخر من أشكال سوء السلوك. ومع ذلك، فالعكس يحدث أيضاً: إذ أحياناً ما تكون التغطية الإعلامية ناقصة أو انتقائية أو تستجيب لدوافع الربح. وإلى جانب هذا نجد أن الانحياز وانخفاض مستوى حساسية التقدير للقضايا المطروحة قد أضرا بالتغطية الإعلامية، وباختيار الموضوعات والمضامين. ويمكن أن يكون تأثير أجهزة الإعلام ذا شقين، ففي مقدورها المساهمة إلى حد كبير في المساءلة، ولكن هذا يتطلب أجهزة إعلام حرة تلتزم بقواعد

(51) بناء على اتصال شخصي مع السيد غ. ب. جوشي، من "مبادرة حقوق الإنسان لدول الكومنولث"، وهو منسق برنامج الشرطة في الهند.

المهنة وإعلاميين يحيط خير إحاطة بأخلاق الشرطة ووظائفها. ولا يمكن إلا في هذه الحال أن تعتبر أنباء ارتكاب الشرطة لانتهاكات حقوق الإنسان مصدراً مهماً للمعلومات اللازمة للسلطات الداخلية أو المستقلة التي تفحص الشكاوى وكذلك للمنظمات غير الحكومية. وتقول مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك إننا يمكن أن نعتبر أن أجهزة الإعلام تنهض بوظائف مراجعة الشكاوى (انظر القسم "1-4-8 (ج)").

وتستطيع المنظمات غير الحكومية التي تتصدى لانتهاكات الشرطة لحقوق الإنسان أن تساهم أيضاً مساهمة مهمة في المساءلة. وسوف نقدم في الفصل العاشر مناقشة صريحة للفرص المتاحة أمام المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال حقوق الإنسان للتأثير في سلوك الشرطة. ولكن العلاقة بين الشرطة وأجهزة الإعلام ومجموعات حقوق الإنسان علاقة معقدة (انظر الفصلين الأول والعاشر). ففي حالات ارتفاع مستويات الجريمة، مثلاً، وهي كثيراً ما تحظى بتغطية إعلامية مكثفة في أجهزة الإعلام (المحلية) يميل الجمهور إلى أن يناز إلى صف السياسيين وأجهزة الإعلام التي تدعو إلى سياسات تتشدد مع المجرمين، وبعضها يخفض من مستويات حقوق الإنسان. والاستقطاب الناشئ بين حقوق الإنسان من جانب وبين الأمن من جانب آخر يتطلب العمل الشرطي المراعي لحقوق الإنسان.⁽⁵²⁾ وينبغي التأكيد من جديد على أن العمل الشرطي المتجاوب، الذي يرتقى بفصل آليات المساءلة الجماهيرية، لا يعني ببساطة أن الشرطة تفعل أي شيء يريد منها الجمهور أن تفعله.

وفي بعض البلدان، مثل الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة، يقوم الأكاديميون ببحوث كثيرة في ممارسات العمل الشرطي وكذلك في ثقة الجمهور في المناهج والفلسفات المطبقة. ويعتبر توفير المعلومات الخاصة بالشرطة للأكاديميين القائمين بالبحوث في العمل الشرطي يعتبر في ذاته من المعايير المهمة لشفافية الشرطة.

وأحياناً نشهد استثمارات شرطية كبيرة في إنشاء مكاتب للعلاقات العامة. ولا شك أن مكاتب العلاقات العامة الشرطية تستطيع الإسهام في المساءلة. فبالإضافة إلى إجابتها على استفسارات أجهزة الإعلام، تقدم بعضها تقارير منتظمة حول اتجاهات الجريمة وكذلك المشورة بصدد منع وقوع الجريمة. وبعض هيئات الشرطة تتخذ موقفاً يتسم بالمزيد من الشفافية تجاه إجراءات التأديب الداخلية فيها وتبدي الاستعداد للكشف عن التحقيقات الداخلية ونتائجها. ويبين ذلك التزامها بمعارضة السلوك غير الأخلاقي. وبالإضافة إلى ذلك، تستطيع مجموعات حقوق الإنسان أو أجهزة الإعلام الطعن في مزاعم الشرطة. ولكننا نشهد أيضاً، مع الأسف، عكس هذا السلوك: أي وجود مكاتب علاقات عامة شغلها الشاغل تجنب الكشف عن أي شيء، وإبعاد الجمهور، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، عن الشرطة.

4-4-8 آليات المساءلة الخارجية المستقلة

أشرنا في القسم "1-4-8 (ج)" إلى وجوب تمكين أفراد الجمهور من تقديم الشكاوى مباشرة إلى الجمهور. ويجب أن تُنشأ إلى جانب هذا آليات مستقلة، يستطيع الجمهور أن يقدم الشكاوى إليها، وتستطيع التحقيق في أفعال الشرطة ومراقبتها. وتتضح ضرورة وجود مثل هذه الآليات المستقلة عندما تختفي ثقة الجمهور في الشرطة، ولكنها حتى إن وجدت فإن الآليات المستقلة ذات أهمية جوهرية لضمان النظر في أحوال الشرطة (وفي السلطات التنفيذية الأعم والأشمل). والمبادئ الخاصة بتقديم الشكاوى مباشرة

إلى الشرطة، وهي التي سبقت مناقشتها في القسم "8-4-1 (ج)"، تنطبق أيضاً على هيئات الشكاوى المستقلة.

ولنا أن نقسم آليات المساءلة المستقلة إلى الآليات التي تنظر إلى الصورة العامة، بما في ذلك سياسات الشرطة واستراتيجياتها الكلية، والآليات التي تفحص الشكاوى الفردية. والآليات المستقلة تتضمن كياناً قانونية مثل اللجان الوطنية لحقوق الإنسان. وعادة ما تنظر هذه في أي سلوك منحرف من جانب أي مسؤول في الدولة، ومن بينهم أفراد الشرطة، ولكنها أن تقوم بوظيفة صوت الجمهور، وضمان تجاوب الشرطة، وتحمل مسؤولية أنشطتها. وهذه الهيئات كلها، على الرغم من تمويلها من السلطة التنفيذية والتصريح بها قانوناً، ينبغي أن تتخذ موقفاً مستقلاً ومحايداً. والهيئات تحتاج إلى الصلاحيات الكافية للتحقيق في الشكاوى وحتى تكفل اتخاذ الإجراء الصحيح لرفع الظلمة. كما إنها تحتاج إلى الموارد الكافية وإلى عاملين ذوي سمعة ناصعة، سواء من حيث المهارة أو من حيث الخبرة.

8-4-4 (أ) مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية

تتميز مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، وهي التي تضم مفوضي المظالم المكلفين بالدفاع عن حقوق الإنسان، عن المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان، بأن هذه المؤسسات تنشأ باعتبارها هيئات شبه حكومية تشغل مكاناً فريداً بين الوظائف القضائية والتنفيذية للدولة، وبين الممثلين المنتخبين للشعب حيثما يوجد هؤلاء. والهدف من إنشائها هو تعزيز وحماية حقوق الإنسان، من خلال التحقيق الفعال في بواعث القلق العامة على حقوق الإنسان والشكاوى التي يتقدم بها الأفراد من انتهاكات حقوق الإنسان التي كابدوها، ومن خلال وضع التوصيات المناسبة واللائمة بيد أنه لا ينبغي أن يعتبر إنشاء هذه المؤسسات غاية في ذاته، بل يجب أن يستند الحكم عليها إلى نتائجها من حيث تحسين أحوال حقوق الإنسان في البلد، وضمان إجراء التحقيقات ورفع الظلمات في الحالات الفردية.

والوثيقة التي يُشار إليها باسم "مبادئ باريس" تضع المبادئ التي يُسترشد بها في تحديد مكانة المؤسسات المذكورة ووظائفها، إذ تقول إن صلاحياتها ينبغي أن تكون "واسعة بقدر المستطاع".⁽⁵³⁾ وتتناول هذه المؤسسات حالات سوء السلوك من جانب جميع مسؤولي الدولة أي إنه إطار أوسع كثيراً من الشرطة وحسب. وتقول "مبادئ باريس" إن مسؤوليات هذه المؤسسات يجب أن تتضمن التقدم، إما بناء على طلب رفع إليها أو بمبادرة منها، بآراء وتوصيات ومقترحات وتقارير بصدد أي أمر يتعلق بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها؛ أو يتعلق بأية أحكام تشريعية أو إدارية، إلى جانب الأحكام الخاصة بالتنظيم القضائي، بهدف الحفاظ على حماية حقوق الإنسان وتوسيع هذه الحماية؛ أو بصدد أية حالة تنتهك فيها حقوق الإنسان وتقرر المؤسسة التصدي لها؛ وإعداد التقارير الخاصة بالأوضاع على المستوى القومي بالنسبة لحقوق الإنسان بصفة عامة، وبصدد أمور أشد تحديداً؛ ولفت أنظار الحكومة إلى الأحوال، في أي مكان في البلد، التي تنتهك فيها حقوق الإنسان وتقديم المقترحات إليها بشأن المبادرات اللازمة لوضع حد لهذه الحالات، وكذلك، إذا اقتضى الأمر، التعبير عن رأيها في المواقف وردود الفعل من جانب الحكومة. ويجب أن يتجلى في تشكيل المؤسسة المذكورة طابع التعددية في المجتمع وأن يضمن هذا التشكيل استقلالها. وينبغي لها أن تتمتع بالحرية في بحث أية مسائل تقع في نطاق اختصاصها، والاستماع إلى فرد، والحصول على أية معلومات لازمة لإجراء تقييم ونشر آرائها وتوصياتها.

(53) اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة رقم 48/134، في 20 ديسمبر/ كانون الأول 1993.

وقد يُصرح لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية أن تسمع وتبحث الشكاوى والالتماسات الخاصة بالحالات الفردية. وقد تقدم إليها الحالات من جانب الأفراد، أو ممثليهم، أو أطراف ثالثة، أو منظمات غير حكومية، أو روابط النقابات وغيرها من المنظمات الممثلة للطوائف المهنية. وقد تسعى هذه المؤسسات إلى تشويه المنازعات من خلال التصالح أو قد تحيل الشكاوى إلى غيرها أو تشير على الشاكي باتخاذ الخطوات اللازمة التالية أو تتخذ الإجراءات معاً. وإلى جانب هذا فإنها تقدم توصياتها إلى السلطات المختصة، وخاصةً من خلال اقتراح تعديلات أو إصلاحات في القوانين، أو اللوائح الداخلية أو الممارسات الإدارية، خصوصاً إذا كانت قد أدت إلى صعوبات صادفها المتقدمون بالالتماسات ابتغاء تأكيد حقوقهم.

ومن الأمثلة التوضيحية مكتب مفوض مظالم حقوق الإنسان في السلفادور، فليده مكاتب ميدانية في طول البلد وعرضها حيث يمكن للناس التقدم بشكاواهم. ولهذه المكاتب القدرة على تحديد إمكان التصدي للشكاوى، وإجراء التحقيقات وإصدار نتائجها. ومن حق هذه المكاتب الحصول على جميع الوثائق من السلطات قيد الاتهام، فإذا رفضت الأخيرة تقديم المعلومات المطلوبة، فإن رفضها يسمح لمفوض المظالم بافتراض صحة المزاعم المقدمة. ومن حق مفوض المظالم في كل حالة وضع التوصيات الخاصة بكيفية الحيولة دون تكرار وقوع المخالفة.⁽⁵⁴⁾

WOLA, Themes and debates (54) in public security reform. A manual for public society. External controls.

ويوجد في هذا الدليل تقييم لتأليات المراجعة المستخدمة في السلفادور والبرازيل وكولومبيا.

(55) منظمة العفو الدولية، 2001، "توصيات منظمة العفو الدولية بشأن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان".

(56) يستند هذا النص إلى: منظمة العفو الدولية، 2001، "توصيات منظمة العفو الدولية بشأن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان".

منتدى مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية

هذا منتدى دولي للباحثين والممارسين في ميدان مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية. ومن يطالع موقعه في الإنترنت (<http://www.nhri.net>) فسوف يجد ما يلي:

- وثائق عالمية وإقليمية أساسية؛
- وثائق عن عمل المنتديات العالمية والإقليمية؛
- معلومات عن مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية ومنها؛
- بيليوغرافيا ومواد بحثية؛
- موارد لبناء القدرات والتدريب.

وفي عام 2001 نشرت منظمة العفو الدولية توصيات بشأن مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية استناداً إلى مبادئ باريس.⁽⁵⁵⁾ ونوصي قراء الدليل الحالي بالرجوع إلى ذلك التقرير.

توصيات منظمة العفو الدولية بشأن مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية⁽⁵⁶⁾

كثيراً ما تكون هذه المؤسسات ذات صلاحيات واسعة وموارد شحيحة. ولذلك فمن المهم لها تحديد أولوياتها من طريق التشاور مع المتضررين، والعمل بصدد هذه الأولويات بأسلوب استراتيجي، وضمان تحقيق الأهداف المرصودة قبل اختتام العمل بصدد قضية من القضايا. ويجب أن تتضمن الأولويات انتهاكات حقوق الإنسان التي تعتبر بموجب القانون الدولي خطيرة، مثل الإعدام خارج نطاق القضاء، وغيره من حالات القتل دون وجه حق، والتعذيب، و"الاختفاء"، وجرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية.

ومع ذلك فيجب أن يكون من صلاحية هذه المؤسسات أن تتخذ الإجراءات اللازمة بشأن انتهاكات الحقوق الأخرى، خصوصاً الحقوق الاجتماعية والثقافية والاقتصادية. وهكذا فإن على مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية أن تعتبر القانون الدولي لا المحلي مرجعاً لها في عملها.

ويجب أن تركز التحقيقات على الحالات الفردية وعلى الأنساق الأوسع، بهدف اكتشاف الأسباب الأصلية والمشكلات المستمرة، وينبغي أن تكون النتائج التي تنتهي إليها متاحة للفحص من جانب الجمهور، كما يجب على هذه المؤسسات أن تقبل، عند إجراء تحقيقاتها، جميع مصادر المعلومات، والتي قد تتضمن أقوال الضحايا، والشهود ومرتكبي المخالفات المزعومة، والتقارير الطبية، وملفات تحقيقات الشرطة، وملفات المحاكم، وأنباء أجهزة الإعلام، والمعلومات المقدمة من المنظمات غير الحكومية وأسر الضحايا والمحامين. ولهذا أهميته الخاصة لأن التحقيقات التي تقتصر، مثلاً، على فحص ملف تحقيقات الشرطة القائم، قد تؤدي إلى تكرار حالات الإخفاق في التحقيق، وقد يؤدي ذلك عندها إلى الإسهام في الإفلات من العقاب، ويجب تمكين هذه المؤسسات والسماح لها بالاستفادة بالخبرة (العلمية الشرطية) الإضافية، وأن يتاح لها بأكمل صورة وأفعالها الانتفاع بالآليات التي تكفل توفير حماية مناسبة للشهود أو الشكاكين أو غيرهم ممن يوفرون الأدلة إلى هذه المؤسسات. وقد تبدأ هذه المؤسسات تحقيقاتها بمبادرة منها، أو بناء على الشكاوى التي يقدمها أفراد الجمهور. ولا ينبغي اتخاذ توجيه الاتهام بناء على إحدى الشكاوى والسير في الإجراءات الجنائية ذريعة لتوقف إحدى هذه المؤسسات عن العمل بصد الشكاوى المذكورة، أو اتخاذ أي إجراء آخر في إطار صلاحيتها للتصدي لبواعث القلق على حقوق الإنسان.

ويجب رسم خط واضح يفصل بين الأدوار المناسبة لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية وبين القضاء. فيجب تمكين هذه المؤسسات من إجراء التحقيق ولكنها يجب ألا تملك صلاحيات قضائية، بل يجب أن تُحال نتائج تحقيقاتها إلى الهيئات القضائية المختصة دون إبطاء حتى تتمكن من اتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها. وإذا عثرت هذه المؤسسات على ما يدل على أن الشرطة قد أجرت تحقيقاً لم تخرج منه بنتيجة قاطعة أو جعلته غير مقبول لأسباب أخرى (بسبب عدم حماية حقوق الإنسان) أو على أن بعض الأفراد قد ارتكبوا انتهاكات لحقوق أو أمروا بذلك أو شجعوه أو سمحوا به (أي لم يبدوا الاحترام لحقوق الإنسان) فينبغي التحقيق في حقائق القضية بصورة فورية وفعالة ومُحكمة ومحايدة من جانب السلطات التي تتمتع بصلاحيات رفع الدعوى الجنائية، كما ينبغي إذا اقتضى الأمر إحالة المسؤولين عن ذلك إلى العدالة في إطار إجراءات قانونية تراعى الحقوق المعترف بها دولياً في المحاكمة العادلة. ويجب أن تتمتع هذه المؤسسات بصلاحيات التوصية بإحالة رؤساء أفراد الشرطة إلى العدالة لمسؤوليتهم عن الأفعال التي ارتكبت في ظل سلطتهم ويجب أن تحول لهم صلاحية المتابعة الوثيقة للإجراءات القانونية التالية في القضية، وذلك بمراقبة المحاكمات، أو، إذا اقتضى الأمر، بالحضور إلى المحكمة للتقدم بطلبات قانونية لاتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة في غضون فترة زمنية معقولة. وإذا استطاعت إحدى هذه المؤسسات، في غضون عملها، تحديد عيوب في القانون تحول دون محاسبة أمثال هؤلاء الأفراد، فينبغي لهذه المؤسسة تقديم توصيات بإجراء إصلاح قانوني يضمن عدم تسهيل القانون الوطني للإفلات من العقاب.

وعلى الرغم من أهمية الحفاظ على الاستقلال الوظيفي لكل من السلطة القضائية ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية فيجب على الأخيرة مراقبة مدى الأخذ بتوصياتها، وعليها ألا تلتزم الصمت في حالة تجاهل ما أوصت به من إجراء التحقيق ورفع الدعوى القضائية. وفي أمثال هذه الحالات يجب على هذه المؤسسات أن تواصل مطالبتها للسلطات بالتصدي للقضية، إذا اقتضى الأمر بالدعاية لها محلياً ودولياً أو، حيثما يكون ممكناً، رفع قضية قضائية للطعن في القرار الذي اتخذته النيابة ومراجعته. ويجب ألا تتواطأ هذه المؤسسات في الإفلات من العقاب. ويجب أن تتعهد الحكومة بالالتزام بالرد، في غضون مهلة زمنية معقولة، على ما يخص القضية، وينطبق على غيرها بصفة عامة، من نتائج وتوصيات قدمتها هذه المؤسسات ويجب أن يُعلن رد الحكومة على الملأ.

4-4-8 (ب) هيئات الشرطة المختصة بالإشراف

تتضمن "المبادئ التوجيهية للتنفيذ الفعال لمدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين" باباً عنوانه "شكاوى أفراد الجمهور" يقول "تُدرج أحكام خاصة داخل الآليات المذكورة [ضمن آليات الرقابة الخارجية والانضباط الداخلي] بتلقي ودراسة الشكاوى التي يقدمها أفراد الجمهور ضد الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون، ويُعلن على الجمهور وجود هذه الأحكام".⁽⁵⁷⁾ والواقع أن بلداناً كثيرة لديها هيئات مستقلة متخصصة في الشكاوى ضد الشرطة، وهي تعمل جنباً إلى جنب مع مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، بالإضافة إلى إمكانية تقديم الشكاوى مباشرة إلى الشرطة. والنظم المستخدمة في البلدان المختلفة تتضمن خطوطاً هاتفية يمكن استعمالها بتكلفة قليلة أو مجاناً، وصناديق بريد في مراكز الشرطة. وفي بعض النظم مكاتب يقصدها الأشخاص لتسجيل شكاواهم شخصياً. وعلى أية حال فليس على الشاكي أن يتقدم بشكواه إلى المركز الذي يضم ضابط الشرطة المشكو منه، بل يجب دائماً توفير إمكانية تقديم الشكاوى عن طريق محام ودفع رسوم لتسجيل الشكاوى.

والواقع، بصفة عامة، أن المبادئ التي نُوقشت في القسم السابق تنطبق على الهيئات المخصصة لنظر الشكاوى الخاصة بالشرطة دون تمييز، فمن المهم لتحقيق فعالية أي نظام ما يلي:

- الإعلان على نطاق واسع لإجراءات مكتب الشكاوى؛
- تيسير إتباع إجراءات الشكاوى؛
- عدم إحساس الشاكي بالتهديد؛
- إبلاغ الشاكي بما يتوقع وكيف يتابع مسيرة شكواه (ويمكن أن يتضمن ذلك إعطاء الشاكي رقماً مرجعياً واسم الموظف الذي يتعامل مع الشكاوى)؛
- تمكين الشاكي من التمتع بحماية الشهود إذا اقتضى الأمر؛
- أن يتضمن النظام فرص تسوية المنازعات بين الشرطة وأفراد الجمهور بأسلوب غير رسمي (إذ كثيراً ما يمكن إجراء التسوية بتقديم اعتذار بسيط)؛
- توافر ثقة الجمهور في النظام.

ويمكن تشجيع ذلك بنشر تقارير تتضمن إحصاءات ومعلومات عن الإجراءات التي اتخذت ضد أفراد الشرطة الذين ينتهكون حقوق الإنسان (مع حماية هوية الضحايا). ومن الأساليب الأخرى إقامة قدر من الإشراف المستقل، وقد يكون ذلك مثلاً بتمكين

(57) القرار رقم 1989/61، الذي اعتمده "المجلس الاقتصادي والاجتماعي"، وصدقت عليه الجمعية العامة بموجب قرارها رقم 44/162، الصادر في 16 ديسمبر/كانون الأول 1989.

أحد أفراد الجمهور أو عدد من أفراد الجمهور الذين يتمتعون بالاحترام من الإطلاع على الملفات والصلاحيات للطعن في أي جانب من جوانب التعامل مع الشكاوى وتبنيه رئيس الشرطة إلى الشكاوى.

نموذجان تكثُر الإشارة إليهما: المملكة المتحدة وجنوب إفريقيا

كثيراً ما يُشار في التقارير الخاصة بمساءلة الشرطة إلى آليتي الشكاوى المستقلتين في المملكة المتحدة وجنوب إفريقيا. والمعلومات التالية مستقاة من موقعيهما على الإنترنت.

اللجنة المستقلة لشكاوى الشرطة في المملكة المتحدة، التي أنشئت عام 2004، هيئة عامة غير حكومية، تمويلها وزارة الداخلية، ولكنها مستقلة تماماً عن الشرطة، والمجموعات ذوات المصالح، والأحزاب السياسية، والقرارات التي تصدرها في القضايا المعروضة عليها لا تتدخل الحكومة فيها.⁽⁵⁸⁾ وتشرف هذه اللجنة على نظام شكاوى الشرطة برمته. ولها أن تختار أن تدير أو تشرف على تحقيق الشرطة في إحدى القضايا وأن تقوم بتحقيق مستقل في أخطر القضايا. ومن حق أي فرد من أفراد الجمهور أن يتقدم بشكاوى في الحالات التالية:

- إذا تعرض للظلم من جانب شخص يخدم في الشرطة وأساء سلوكه. وقد يتضمن سوء السلوك فظاظة ألفاظ ضابط الشرطة أو أحد العاملين فيها أو استخدامه للقوة المفرطة. وقد يتضمن أيضاً اعتقال شخص دون وجه حق أو انتهاك حقوق شخص ما؛
- إذا كان حاضراً وقت وقوع سوء سلوك مزعوم، أو موجوداً على مسافة قريبة تتيح له أن يشاهد أو يسمع سوء السلوك، وتعرض بسبب هذا للخسارة أو للضرر أو الأذى أو المتاعب أو لآية أخطار؛
- إذا كان من أصدقاء أو أقرباء من تعرض لسوء السلوك المزعوم، واستاء من آثار الحادثة على الضحية؛
- إذا كان شاهداً على سوء السلوك المزعوم؛
- إذا كان مؤكلاً عن أي من المذكورين أعلاه.

ولما كانت هذه اللجنة لم تُنشأ إلا منذ عهد قريب فإن الوقت لم يكن بعد للحكم على فاعليتها.

وأما إدارة الشكاوى المستقلة في جنوب إفريقيا فإنها مصلحة حكومية أُنشئت عام 1997، للتحقيق في الشكاوى من المعاملة الوحشية، والجنائية، وسوء السلوك من جانب هيئة شرطة جنوب إفريقيا وجهاز الشرطة البلدية⁽⁵⁹⁾ وهي مستقلة عن هيئة الشرطة في قيامها بفاعلية وكفاءة بالتحقيق فيما يرتكبه أفراد هيئة الشرطة من سوء السلوك أو الأعمال الجنائية المزعومة، ورسالتها هي تعزيز السلوك السليم من جانب الشرطة، وتتولى التحقيق فيما يلي:

- وفاة الأشخاص في حجز الشرطة أو نتيجة لأفعالها (مثل إطلاق النار أو العدوان)؛
- تورط أفراد هيئة شرطة جنوب إفريقيا في أنشطة جنائية مثل العدوان، والسرقة، والفساد، والسطو والاعتصاب، وأية جرائم جنائية أخرى؛

(58) لمزيد من المعلومات انظر: www.ipcc.gov.uk

(59) لمزيد من المعلومات انظر: www.icd.gov.za

- كل سلوك أو تصرف شرطي محظور بموجب الأوامر الدائمة لهيئة شرطة جنوب إفريقيا أو لوائح الشرطة، مثل إهمال الواجب أو عدم الالتزام بمدونة الشرطة لقواعد السلوك؛
- الاستياء أو عدم الرضا عن مستوى الخدمة المنخفض لدى الشرطة؛
- التقاعس عن مساعدة أو حماية ضحايا العنف الأسري اللتين ينص عليهما قانون مناهضة العنف الأسري؛
- سوء السلوك أو الجرائم التي يرتكبها أفراد جهاز الشرطة البلدية.

وقد أبدت منظمة العفو الدولية تعليقات حول إدارة الشكاوى المستقلة المذكورة، تقول إنه على الرغم من تمتعها قطعاً بعناصر إيجابية، فإنها تعاني من نقاط ضعف مهمة تقوض فاعليتها واستقلالها وتتعلق بتبعية هذه الإدارة لوزارة السلامة والأمن بدلاً من خضوعها المباشر للبرلمان، وبمواردها المحدودة، وعدم إرغام الشرطة على الإبلاغ عن حالات التعذيب إلى هذه الإدارة.⁽⁶⁰⁾ وشهد عام 2006 إجراء مراجعة مستقلة لهذه الإدارة. ويقول تقرير المراجعة إن الإدارة تعرضت لقيود الميزانية وبعض مشكلات الإدارة، وعجزت عن تلبية المطالب التي يفرضها عبء القضايا الملغاة على عاتقها. ويقول التقرير إنها تحتاج إلى تحديد أولوياتها، ويشير إلى عدم تعاونها مع هيئة شرطة جنوب إفريقيا، كما يقول التقرير في تلخيصه "برزت نقاط إشكالية في مجال تعاون الشرطة مع تحقيقات الإدارة وقضايا التزام الشرطة بتوصيات الإدارة فيما يتعلق بالإجراءات التأديبية أو تدابير الانتصاف. ويزيد من خطورة الموقف عدم معاقبة أفراد الشرطة غير الملتزمين وضعف التدابير القائمة لرفع الظلمات وهي المتاحة حالياً للإدارة حتى في غياب التعاون المطلوب".⁽⁶¹⁾

ويلاحظ أنه توجد في بعض البلدان هيئات مستقلة للإشراف على الشرطة من دون أن تنشغل بالتصدي للشكاوى، ومن أمثلتها أيرلندا الشمالية. فقد تقرر في أعقاب "لجنة باتين" إنشاء مجلس خاص بالشرطة في أيرلندا الشمالية. ولكنه لا يتعرض للشكاوى التي يختص بها مفوض مظالم الشرطة الخاص لأيرلندا الشمالية. ولكن المجلس المذكور يتمتع بصلاحيات واسعة تتضمن الإشراف العام. بل إن البعض يقولون إنه لا توجد في العالم كله اليوم هيئة شرطة تخضع للمراقبة الدقيقة أكثر من هيئة الشرطة في أيرلندا الشمالية. ويقول موقع المجلس المذكور في الإنترنت إنه أنشئ "لضمان فاعلية وكفاءة الشرطة في أيرلندا الشمالية". فللمجلس الحق في مساءلة رئيس هيئة الشرطة عن أفعاله وأفعال العاملين لديه، ووضع الأهداف العامة والخاصة لأداء الشرطة (بالتشاور مع رئيسها) وقياس التقدم المحرز بمدى تحقيق هذه الأهداف، إلى جانب رصد الاتجاهات والأنساق الخاصة بالجرائم المرتكبة في أيرلندا الشمالية واتخاذ الترتيبات اللازمة لتسهيل تعاون الجمهور في منع وقوع الجريمة. ويراقب المجلس مدى سلامة عمل النظم، بما في ذلك إجراءات الانضباط الداخلية، ويرصد مدى الالتزام في العمل بقانون حقوق الإنسان ومدونة قواعد السلوك. كما يتولى المجلس تعيين زوار مستقلين لحجز الشرطة وإدارة النظام المستقل لزيارات الحجز، إلى جانب تمتعه بشتى الصلاحيات في مجال التجنيد والاختيار والتوظيف.⁽⁶²⁾

(60) منظمة العفو الدولية، 2002، "العمل الشرطي من أجل حماية حقوق الإنسان. استقصاء، لممارسات الشرطة في بلدان "مجموعة التنمية في الجنوب الإفريقي"، "، 1997-2002"، ص 60-61.

(61) Mistry, D. and M. Lue- Dugmore, 2006, An overview of the independent complaints directorate (ICD) in the light of proposals to restructure the directorate, p.5.

(62) لمزيد من المعلومات عن هيئة العمل الشرطي في أيرلندا الشمالية، يرجى زيارة الموقع: www.nipolicingboard.org.uk.

لمزيد من المعلومات عن مكتب مفوض المظالم في أيرلندا الشمالية، يرجى زيارة الموقع: www.policeombudsman.org.

إنشاء شبكة دولية للإشراف المستقل على عمل الشرطة

يجرى حالياً إنشاء هذه الشبكة الدولية الجديدة للمنظمات العاملة بالإشراف المستقل على عمل الشرطة. وتقول النشرة التي تقدم الشبكة ما يلي: "الإشراف المستقل على عمل الشرطة لنشاط بالغ التخصص. وحيثما أنشئت هيئات لتنفيذ ذلك لا تكاد توجد منظمات مماثلة داخل ولاياتها القضائية تستطيع أن تناقش معها التحديات التي تواجهها. والحفاظ على الاستقلال يفرض على هذه الهيئات الحفاظ على مسافة معينة في علاقتها مع الحكومة، ومع الهيئات التي تشرف عليها، وغيرها من الجماعات والأفراد الذين يهمهم الأمر ويتأثرون بعملها. وما دام عملها خلافياً فقد تواجه أيضاً ضغوطاً سياسية تهدد بتقويض استقلالها".⁽⁶³⁾

ومن دون إغفال ذلك نجد أن أهداف هذه الشبكة ذات شقين، هما:

- مناصرة مبدأ الإشراف الفعال المستقل على عمل الشرطة؛
- خلق الفرص لمنظمات الإشراف القائمة للمشاركة في المعرفة والتعلم.

ويجري العمل الآن في وضع مشروع معايير العضوية في الشبكة ودستور لها. ومن المعتمز إعلان انطلاق الشبكة رسمياً في أواخر عام 2008. وللمزيد من المعلومات انظر www.iniop.org

4-4-8 (ج) أشكال أخرى من الإشراف المستقل

يتولى الإشراف على بعض هيئات الشرطة مراجعون مستقلون يرصدون جوانب العمل الشرطي بهدف تحسين السياسات والأداء العام (لا أداء الأفراد). فالمراجعون يجرون المقابلات الشخصية مع ممثلي الجماعات المستهدفة، مثل المحتجزين وأطفال الشوارع وأفراد الشرطة، وهم يقدمون المعلومات جميعاً على أساس السرية المطلقة.

ومن النظم الأخرى للمساءلة الجماهيرية "نظم زيارة الأشخاص العاديين للزنانات"، وهي التي تقضي بتمكين مجموعة من المدنيين أو إحدى المنظمات غير الحكومية بزيارة زنانات الشرطة من دون إخطار مسبق لضمان سلامة معاملة المحتجزين. وعادة ما ينخرط في هذه النظم مدنيون عاديون يتمتعون بالخبرة في قضايا معينة مثل الرعاية الطبية أو الأبنية أو الرعاية الاجتماعية. والواضح أن تحقيق الفعالية في هذا الصدد يتطلب سماح ضابط الشرطة لهؤلاء الزوار بالدخول فوراً، وهو ما لا يتأتى دائماً بسهولة. ويناقش الفصل السادس قضية الإشراف فيما يتعلق بالاحتجاز بمزيد من التعمق.

5-8 مساءلة الشرطة: صورة متكاملة

كان هدفنا في هذا الفصل إلقاء نظرة شاملة على شتى الآليات المتعلقة بمساءلة الشرطة. وقلنا إن تحقيق فاعلية المساءلة يحتاج إلى وضع نظام تشارك فيه عدة أطراف يتحكم كل منها في الآخر، واختربنا وضع التصنيف القادر على تقريب هذا الموضوع المعقد إلى الأذهان وتيسير تفهمه. والتصنيف تعسفي إلى حد ما، ما دامت السبل متاحة لتصوير مختلف الأطراف المشاركة في الأمر، ولكنه يتبع تصنيفاً نأمل أن يكون مألوفاً للكثير من دعاة حقوق الإنسان.

"Together we can make it (63) work", Version 2, November 2006. Download from INIOP's website: "Introduction to the development of the network".

وقد لخصنا في الجدول الوارد في آخر هذا الفصل شتى جوانب مساءلة الشرطة التي نُوقِشت في الأقسام السابقة من هذا الفصل.

والأعمدة الأربعة تتبع المجالات الأربعة للمساءلة التي نُوقِشت في القسم "4-8":

1. المساءلة الداخلية؛
2. والمساءلة أمام الدولة (السلطات التنفيذية والقضائية والتشريعية)؛
3. والمساءلة أمام الجمهور؛
4. والإشراف الخارجي المستقل.

وأدرجنا في كل عمود أسماء المؤسسات العاملة في المجالات الأربع المختلفة بنمط **الخط الأسود الثقيل**. ومن هذه المؤسسات:

1. هيئة الشرطة نفسها؛
2. الوزارات المسؤولة عن عمل الشرطة؛ والقانون والقضاء وكذلك النيابة، والهيئات التشريعية مثل البرلمان ومجالس المدن؛
3. أفراد الجمهور؛ وأجهزة الإعلام، والمنظمات غير الحكومية، والأكاديميون؛
4. هيئات المساءلة الخارجية المستقلة، مثل مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية.

وفي كل باب من أبواب هذه المؤسسات أدرجنا الفروع المنفصلة داخلها، وتحت كل منها خط. وفي إطار هذه المؤسسات والفروع أدرجنا بالخط المائل عناصر مسؤولياتها فيما يتعلق بعمليات الشرطة بعد تقسيمها إلى "سابقة" و "لاحقة". وحيثما اقتضى الأمر نصصنا على مهام هذه المؤسسات الجارية ("جارية") كالإشراف مثلاً على إجراءات الشرطة.

مثال

في باب المساءلة أمام الدولة وضعنا المساءلة أمام السلطة التنفيذية، وأدرجنا تحتها بنمط الخط الأسود الثقيل **وزارة الداخلية**، وتحت هذه وضعنا إدارة وضع سياسات الشرطة وكذلك إدارة التفتيش. ووضعنا بالخط المائل أنشطتها، ما الذي تفعله هذه المؤسسات وعلاقة ذلك بالمساءلة. وهكذا ففي باب السلطة التنفيذية نقول إن وزارة الداخلية تحدد الأهداف الاستراتيجية للشرطة وكذلك تبت في تخصيص بنود الميزانية. وكل من هاتين المهمتين تسبقان العمليات الشرطية، وهي من ثم أنشطة سابقة. وللوزارة أيضاً وظيفة إشراف مستمرة (الرقابة) التي تتزامن مع العمليات وتستطيع إدارة التفتيش فيها ممارسة فحص السياسات والإدارة. وأخيراً تستطيع الوزارة القيام بالتقييم، واتخاذ إجراءات تصحيحية، وإدخال تعديلات في الميزانية، وتعديل اللوائح واقتراح تغييرات تشريعية، في أعقاب العمليات الشرطية، (أي إنها لاحقة).

وعلى غرار ذلك وصفنا جميع المؤسسات التي تنهض بدور ما في مساءلة الشرطة. ويتعين لمن يريد أن يفهم الفهم الصحيح للعمل الشرطي، باعتباره وظيفة وباعتباره نشاطاً لأفراد الشرطة الأفراد أيضاً، أن يدرك أنه يجري في هذا الإطار الكبير المعقد الذي يضم أطرافاً كثيرة مختلفة، ومصالح كثيرة مختلفة. وبعبارة أخرى نقول إنه يندر إمكان تقييم سلوك الشرطة، أو النتائج التي تحققها الشرطة، بمعزل عن سواها، بل لابد من إجراء تحليل كامل لجميع هذه المؤسسات الأخرى وأسلوب تنفيذها لمهامها حتى يتسنى التحديد الكافي للمسؤول ومن يشاركه المسؤولية والتدابير التصحيحية التي من المحتمل أن تحقق الحد الأقصى من التأثير.

وباختصار: يساعد الجدول دعاة حقوق الإنسان على تحديد الإطار الذي تعمل فيه الشرطة، وما إذا كان فعلاً "نظاماً متوازناً تشترك فيه أطراف عديدة"، وما إذا كانت هذه تقوم بوظائف إشراف سابقة، وجارية، ولاحقة، أو بإحدى هذه الوظائف. ومن شأنه المساعدة على تحديد نقاط ضعف النظام إذا لم يكن يتمتع بالتوازن الصحيح (أي تحديد الجهة التي تمارس السلطة الكبرى على الشرطة). وبعد تطبيق الجدول على بلد من البلدان (أي بعد التحقق من وجود المؤسسات الموصوفة، مثلاً هل لديه مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان؟) يمكن استخدامه لوضع تقييم كيفي لأسلوب عمل هذه المؤسسات والأطراف. والمعلومات اللازمة لإجراء هذا التقييم الكيفي واردة فيما يتضمنه هذا الفصل من معلومات أساسية.

6-8 ملخص

لابد من معاقبة شتى درجات سوء السلوك في الشرطة، من الجرائم الطفيفة إلى الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. ومن المحال أن تصبح المساءلة الشرطية فعالة إلا بتوافر الإرادة السياسية والالتزام الحكومي، ومن بالغ الأهمية إنشاء آليات للمساءلة الشرطية الفعالة، وحتى تصبح هذه الآليات فعالة ونحول دون انتقال مصدر السلطة ببساطة إلى مؤسسة أخرى، لابد من إقامة هيكل يضم شتى آليات المساءلة المختلفة، ويتجلى فيه عدد من القيم، ألا وهي الاستجابة للجمهور؛ والالتزام بالسياسات واللوائح والقوانين، واحترام القضاء؛ والشفافية فيما يتعلق بأجهزة الإعلام والأكاديميين والمنظمات غير الحكومية؛ وتوافر موقف الصراحة والتعاون تجاه هيئات الإشراف المستقلة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن جميع هذه القيم تحتاج إلى الدعم، نظرياً وعملياً، من جانب الإدارة الشرطية. والواقع أن وجود صفوف قيادة وزعامة فعالة مكرسة لإنشاء شرعة احترام حقوق الإنسان من الشروط الأساسية اللازمة لإعلاء شأن موثيق حقوق الإنسان. ويضاف إلى ذلك ضرورة تقييم تعليمات الشرطة ولوائحها في الصورة التي قدمت بها من قبل الحادثة وبعدها: أي إن المساءلة يجب أن تتضمن عناصر سابقة وعناصر لاحقة.

1- المساءلة الداخلية

2- المساءلة أمام الدولة

الجانب القانوني	الجانب التنفيذي
<p>القانون</p> <p>المهام السابقة</p> <ul style="list-style-type: none"> • وضع الإطار والمبادئ التوجيهية القانونية التي يجب على الشرطة العمل من خلالها (وأهمها قانون الشرطة، والقانون الجنائي، وقانون الإجراءات الجنائية، والتشريعات الامنية). <p>المهام اللاحقة</p> <ul style="list-style-type: none"> • إجراءات الدعاوى المدنية والجنائية المقامة من جانب الهيئات الحكومية الأخرى والجمهور. <p>القضاء</p> <p>المهام السابقة</p> <ul style="list-style-type: none"> • النص على التزام الشرطة بالأحكام القضائية الخاصة بعمليات الشرطة. <p>المهام الجارية</p> <ul style="list-style-type: none"> • الإشراف المستقل على عمليات الشرطة الذي يتطلب صلاحيات كبيرة (من بينها الاعتقال والاحتجاز وأساليب تحقيق معينة، ووسائل معينة لاستخدام القوة). <p>المهام اللاحقة</p> <ul style="list-style-type: none"> • إجراء تحريات قضائية • تقييم مدى الالتزام بالقوانين واللوائح أثناء الإجراءات الجنائية والمدنية والإدارية. <p>الالتزامات القانونية الدولية</p> <p>المهام السابقة</p> <ul style="list-style-type: none"> • ضمان اتساق القوانين واللوائح مع الالتزامات القانونية الدولية. 	<p>الوزارة المختصة (الداخلية/العدل)</p> <p>يمكن أن تتضمن إدارة وضع السياسات <u>الشرطية</u> أو إدارة <u>التفتيش</u>. وفي بعض البلدان تخضع الشرطة (أيضاً) للمساءلة أمام <u>العمدة أو رئيس المدينة</u>.</p> <p>المهام السابقة</p> <ul style="list-style-type: none"> • وضع أهداف استراتيجية للشرطة • تخصيص الموارد • وضع مدونة قواعد السلوك، وإجراءات العمل الموحدة، والمدونات التأديبية. <p>المهام الجارية</p> <ul style="list-style-type: none"> • مراقبة أداء الشرطة • الإشراف على سياسات الشرطة وإدارتها <p>المهام اللاحقة</p> <ul style="list-style-type: none"> • تقييم الأداء الشامل للشرطة • البدء في إجراء الإصلاح القانوني أو الإداري اللازم و/أو إدخال تغييرات في الميزانية. • اتخاذ الإجراءات التصحيحية
	<p>هيئة الشرطة</p> <p><u>الإدارة (سلسلة القيادة)</u></p> <p>المهام السابقة</p> <ul style="list-style-type: none"> • تقديم اقتراحات خاصة باللوائح والموارد • الأهداف العملية المحددة/عمليات الخطة • ضمان تأسيس الانضباط داخل الشرطة إلى جانب نظام للإبلاغ عن المشكلات عبر سلسلة القيادة <p>المهام الجارية</p> <ul style="list-style-type: none"> • ضمان الاستقلال العملي في ممارسة الصلاحيات الشرطية • تفسير وتنفيذ السياسات الحكومية • الإشراف على سلسلة القيادة • مراقبة الأداء العملي والسلوك الفردي <p>المهام اللاحقة</p> <ul style="list-style-type: none"> • تقييم أداء الشرطة • تنفيذ الإصلاحات اللازمة للتصدي لحقوق الإنسان والإجراءات التصحيحية في الحالات الفردية. • ضمان اتخاذ الإجراءات التصحيحية في إطار اللوائح التأديبية (أو العقابية). <p><u>هيئة التحقيق الداخلي</u></p> <p>المهام اللاحقة</p> <ul style="list-style-type: none"> • التحقيق في الشكاوى المقدمة ضد الشرطة داخلياً ووضع التوصيات باتخاذ الإجراءات التصحيحية. <p><u>إدارة الشكاوى الشرطية الداخلية</u></p> <p>المهام اللاحقة</p> <ul style="list-style-type: none"> • أول جهة تتلقى الشكاوى. وتتعامل مع الشكاوى الطفيفة ضد الشرطة وتحيل الشكاوى إلى هيئات أخرى. <p><u>إدارة العلاقات العامة بالشرطة</u></p> <p>المهام اللاحقة</p> <ul style="list-style-type: none"> • تكشف عن المعلومات الخاصة بأداء الشرطة والأفعال المحددة التي قامت بها والأحداث التي وقعت أيضاً
	<p>النيابة</p> <p>المهام الجارية</p> <ul style="list-style-type: none"> • الإشراف المستقل على عمليات الشرطة الذي يتطلب صلاحيات كبيرة (من بينها الاعتقال، والاحتجاز، وأساليب تحقيق معينة، ووسائل معينة لاستخدام القوة)

4- المساءلة الخارجية المستقلة والإشراف

هيئات الإشراف الحكومية المستقلة

المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (بما في ذلك: مفوض المظالم)، والآليات المستقلة للشكاوى الشُّرطية، والمراجعون المستقلون وما إلى ذلك.

المهام الجارية

- مراقبة/مراجعة أفعال الشرطة وسياساتها
- المهام اللاحقة
- التحقيق في حالات انتهاك حقوق الإنسان وأنساقها
- اقتراح سبل رفع الظلامة

3- المساءلة أمام الجمهور

المنظمات غير الحكومية، أفراد الجمهور

المهام السابقة

- وضع الطلبات للشرطة
- المهام الجارية
- إجراء حوار مع الشرطة حول القضايا التي تثير القلق
- مراقبة أداء الشرطة
- المهام اللاحقة
- توثيق انتهاكات حقوق الإنسان
- متابعة الشكاوى ضد الشرطة

أجهزة الإعلام

المهام السابقة

- تصوير وتقديم ما يُطلب من الشرطة وما يتوقع منها
- المهام الجارية
- مراقبة أداء الشرطة
- المهام اللاحقة
- نشر أنباء أداء الشرطة، بما في ذلك انتهاكات حقوق الإنسان

الأكاديميون

المهام اللاحقة

- كتابة التقارير/تقييم أداء الشرطة

الجانب التشريعي

الهيئات التشريعية/النيابية

البرلمان القومي، والمجلس الإقليمي/المحلي

المحلي

المهام السابقة

- إصدار التشريعات
- تحديد الأهداف للشرطة
- الموافقة على الموارد
- المهام الجارية
- مراقبة أداء الشرطة
- استجواب أعضاء الحكومة المعنيين، والمسؤولين عن الشرطة
- المهام اللاحقة
- تقييم أداء الشرطة
- تقديم التوصيات (بتغييرات في الميزانية أو تعديلات تشريعية)

لجان البرلمان/المجالس المعنية

المهام الجارية

- مراقبة أداء الشرطة
- المهام اللاحقة
- تقييم أداء الشرطة
- تقديم التوصيات (بتغييرات في الميزانية أو تعديلات تشريعية)



© Hollandse Hoogte / Sasse / Laif

"يسعى جميع أفراد المجتمع وهيئاته، واضعين هذا الإعلان نُصب أعينهم على الدوام،
ومن خلال التعليم والتربية، إلى توطيد احترام هذه الحقوق والحريات (...)"

من ديباجة "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان"

9- التجنيد والاختيار والتدريب

1-9 تمهيد

يذهب كثيرون إلى أن العمل الشَّرطي المراعي لحقوق الإنسان يبدأ باختيار الأشخاص المناسبين للعمل أفراد شرطة واستبعاد من لا يُعطي شأن قيم حقوق الإنسان مواقفها. ويستند البت فيمن يصبح رجل شرطة ومن لا يصبح إلى معايير التجنيد والاختيار. وأما الاختيار والتدريب فهما وجهان لعملة واحدة، إذ يهدفان إلى ضمان شغل وظائف هيئات الشرطة بمن يتمتعون بالقدرة والاستعداد لاحترام حقوق الإنسان وحمايتها. وإذا كان من الصعب غرس بعض الصفات في شخص لم تُغرس فيه سلفاً فمن اليسير تعليمه صفات أخرى، وهكذا فإن التحدي الذي تواجهه هيئات الاختيار يتمثل في القدرة على إدراك الفرق بين هذه وتلك. ويرمي التدريب إلى ضمان اكتساب المهارات والمعارف المهنية غير الموجودة سلفاً وزيادة تحديد صورة السلوك في المستقبل.

وكثيراً ما يُعتبر التجنيد والاختيار والتدريب من الأدوات المهمة اللازمة لرفع مستوى احترام حقوق الإنسان بأوسع معانيه.⁽¹⁾ غير أن هذه الأدوات كثيراً ما تتسم في الواقع العملي بنقصان بعض جوانبها، إن لم تكن غائبة تماماً، لشتى الأسباب وأهمها نقص الموارد أو عدم تفهم أهميتها، بل إن بعض البلدان لا تطبق أصلاً الإجراءات الصحيحة للتجنيد والاختيار، ويقتصر التدريب فيها على أدنى حد ممكن. ولا يُستثنى من هذا وجود أفراد شرطة أميين، بطبيعة الحال.

ولكن حتى حين تتخذ هذه الأدوات صورتها الكاملة، كثيراً ما يكون تأثيرها هامشياً، فالعمل الشَّرطي يميل إلى مقاومة التغيير وينظر إلى التغييرات (التي عادةً ما تصاحب التدريب) ببعض القلق. ويُضاف إلى ذلك أن عدداً كبيراً من انتهاكات حقوق الإنسان لا تقع نتيجة أوجه نقص في نظم التجنيد والاختيار والتدريب ذاتها بل نتيجة أوجه النقص في السياسات والإجراءات التي تسترشد بها هذه جميعاً. وبعبارة أخرى، فإن المشكلة لا تكمن عادةً في نقص التدريب عن الحد اللازم، بل في الجهل بما ينبغي التدريب عليه، وهي قضية لا تحلها أكاديميات الشرطة بل السلطات الشَّرطية.

وسوف نبدأ في القسم "2-9" باستكشاف ما تقوله مواثيق الأمم المتحدة عن التجنيد والاختيار والتدريب، ثم نناقش التجنيد والاختيار في القسم "3-9" والتدريب في القسم "4-9". وسوف نصف أساليب استخدام هذه الأدوات في الواقع العملي والمبادئ العامة لاستخدامها كوسيلة معاونة لرفع مستوى الالتزام بمواثيق حقوق الإنسان. وسنلقي في القسم "5-9" نظرة نقدية على الآثار العملية للتجنيد والاختيار والتدريب، ونختتم الفصل بملخص في القسم "6-9". ويُلاحظ أن مراكز عضوية منظمة العفو الدولية، والمنظمات غير الحكومية المحلية، كثيراً ما تركز جهودها في الارتباط بالشرطة على برامج التدريب على حقوق الإنسان. وسوف تناقش هذه القضية وحدها في الفصل العاشر إذ يتناول الفصل الحالي قضية التدريب الأساسي الذي تتولاه الشرطة بنفسها.

(1) انظر، على سبيل المثال:
O'Rawe, M. & L. Moore, 1997,
Human rights on duty; WOLA,
Themes and debates in public
security reform. A manual for
public society - Training.

المصطلحات الإنجليزية:

كثيراً ما يُستخدم مصطلحا "التجنيد" "recruitment" و "الاختيار" "selection" معاً، بل وأحياناً باعتبارهما مترادفين، ولكنهما ليسا كذلك. فالتجنيد يعني تشجيع أفراد الجمهور على تقديم طلبات للعمل في الشرطة، ويهدف إلى إنشاء مجموعة تمثل المجتمع واختيار مرشحي المستقبل منها للانضمام إلى الشرطة. ويجب أن تتميز الخطوة التالية، أي الاختيار، بالشفافية والإنصاف. ويجب أن تهدف معايير الاختيار إلى تشكيل هيئة شرطية ممثلة للمجتمع وذات نزاهة حقة وتنطبق على أفرادها المعايير الموضوعية.

ويرى البعض أن تعبير "التدريب الشرطي" يشير إلى التدريب المهني الأساسي (أي تعلم المهارات الشرطية)؛ ويرى غيرهم أنه قد يشير إلى أي نشاط تعليمي تقوم به الشرطة. وأحياناً ما يُستخدم مصطلح "التعليم" في مقابل "التدريب" بحيث يشير الأول إلى الجانب النظري والثاني إلى المهارات العملية، وبنفس الداليتين يُستخدم مصطلحا "المعلم" و "المدرّب". لكننا في هذه الأيام نستخدم مفهوم "المدرّب" للدلالة بصورة متزايدة على كل ضرب من ضروب النشاط التعليمي، سواء أكان نظرياً أو عملياً. ومن ثم فسوف نستخدم لفظ "المدرّب" فقط بحيث تشمل الجوانب النظرية والمهارات العملية. وسوف نحدد المواضيع التي نشير فيها إلى التدريب الشرطي الأساسي للمجندين الجدد، والتي نشير فيها إلى التدريب أثناء الخدمة لأفراد الشرطة العاملين.

2-9 ما تقوله المواثيق عن التجنيد والاختيار والتدريب

مبدأ عدم التمييز منصوص عليه في المواثيق الدولية الملزمة وغير الملزمة، وهو ما يعني ضرورة الالتزام بعدم التمييز في أساليب تجنيد أفراد الشرطة واختيارهم وتدريبهم؛ إذ ينبغي أن تُتاح الفرصة لكل من تنطبق عليه المعايير الأساسية حتى يتقدم بطلب التحاق ويجتاز اختبارات الاختيار. والقرار الذي اعتمدت بموجبه الأمم المتحدة "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين" ("مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك") يتضمن الفكرة التالية: "إن كل هيئة مكلفة بإنفاذ القوانين، شأنها في ذلك شأن جميع هيئات نظام العدالة الجنائية، ينبغي أن تكون ممثلة للمجتمع ككل ومتجاوبة معه ومسائلة أمامه".

وتنص ديباجة "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" على أن "... يسعى جميع أفراد المجتمع وهيئاته... ومن خلال التعليم والتربية، إلى توطيد احترام هذه الحقوق والحريات". ويمكن تطبيق هذه الدعوة على التربية الشرطية. فليس من اللازم أن يعرف أفراد الشرطة مواد حقوق الإنسان الخاصة بعملهم على وجه الدقة وأين يجدونها بقدر ما يلزمهم أن يتعلموا جوهر هذه المواد أي ماذا تعنيه للممارسة الشرطية؟ وينص القرار الذي اعتمدت بموجبه "مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك" على أن "... المواثيق في ذاتها تفتقر إلى القيمة العملية ما لم يصبح مضمونها ومعناها، من خلال التعليم والتدريب، ومن خلال المراقبة، جزءاً من عقيدة كل موظف مكلف بإنفاذ القوانين"⁽²⁾.

وتقضي "اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة" بأنه ينبغي على كل دولة من الدول الأطراف أن تضمن "إدراج التعليم والإعلام فيما يتعلق بحظر التعذيب على الوجه الأكمل في برامج تدريب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، سواء كانوا من المدنيين أم من العسكريين، والعاملين في ميدان الطب، والموظفين العموميين أو غيرهم ممن قد تكون لهم علاقة باحتجاز أي فرد مُعرض لأي شكل من أشكال الاعتقال أو الاحتجاز أو الحبس، أو باستجواب هذا الفرد ومعاملته". وإلى جانب هذا تنص المادة 11 على أن "تُبقي كل دولة قيد

(2) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 34/169، الذي اعتمدت بموجبه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، في 17 ديسمبر/كانون الأول 1979.

الاستعراض المنظم قواعد الاستجواب وتعليماته وأساليبه وممارساته، وكذلك الترتيبات المتعلقة بحجز ومعاملة الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاعتقال أو الاحتجاز أو الحبس في أي إقليم يخضع لولايتها القضائية، وذلك بقصد منع حدوث أية حالات تعذيب". ومن الجوهرى أن يستفيد التدريب من نتائج هذه المراجعات وصولاً إلى منع انتهاكات حقوق الإنسان.

وتتضمن "المبادئ التوجيهية للتنفيذ الفعال لمدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"⁽³⁾ مبادئ عامة منها:

- "تولى الأهمية الأولى لاختيار وتعليم وتدريب جميع الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، وتتولى الحكومات أيضاً تعزيز التعليم والتدريب من خلال التبادل المثمر للأفكار على المستوى الإقليمي وفيما بين الأقاليم".
- "تتخذ الحكومات التدابير اللازمة للقيام، في إطار دورات التدريب الأساسي والتدريب اللاحق والتجديدي، بتعليم الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين أصول الأحكام المنصوص عليها في التشريعات الوطنية التي ترتبط بالمدونة وكذلك بالنصوص الأساسية الخاصة بقضية حقوق الإنسان".

وتخصص وثيقة "المبادئ الأساسية بشأن استعمال القوة والأسلحة النارية" فصلاً عن "المؤهلات والتدريب" يتضمن المواد التالية:

- المادة 18 "تضمن الحكومات والهيئات المكلفة بإنفاذ القوانين اختيار جميع الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين من خلال إجراءات الفحص الصحية، وتمتعهم بالصفات الأخلاقية والنفسية والبدنية الملائمة للممارسة الفعالة لجميع وظائفهم، وتلقيهم التدريب المهني المستمر والمُحْكَم. وينبغي إجراء مراجعات دورية للياقتهم المستمرة لاداء هذه الوظائف".
- المادة 19 "تضمن الحكومات والهيئات المكلفة بإنفاذ القوانين توفير التدريب لجميع الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، واختبارهم وفقاً لمعايير الكفاءة في استخدام القوة. ولا يسمح للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين بحمل الأسلحة النارية، ما دام عملهم يقتضي ذلك، إلا بعد إتمام دورة تدريبية خاصة على استعمالها".
- المادة 20 "تولي الحكومات والهيئات المكلفة بإنفاذ القوانين عناية خاصة، في تدريب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، لقضايا أخلاق الشرطة وحقوق الإنسان، خصوصاً في إجراءات التحقيق، وللبدائل المتاحة لاستخدام القوة والأسلحة النارية، بما في ذلك التسوية السلمية للصراعات، وتفهم سلوك الجماهير، وأساليب الإقناع، والتفاوض، والوساطة، وكذلك للوسائل التقنية، بغرض الحد من استخدام القوة والأسلحة النارية. وينبغي للهيئات المكلفة بإنفاذ القوانين مراجعة برامجها التدريبية وإجراءاتها العملية على ضوء الأحداث الفعلية".

ويلاحظ أنه يمكن النظر إلى هذه المبادئ باعتبارها تمثل حق أفراد الشرطة في تلقي التدريب الصحيح على استخدام الأسلحة النارية، إذ إن عدم كفاية التدريب والمعدات ربما يؤدي لا إلى انتهاك حق الآخرين في الحياة فقط بل إلى فقدان أفراد الشرطة أنفسهم لأرواحهم.

(3) القرار رقم 61/1989 الذي اعتمده المجلس الاقتصادي والاجتماعي في 24 مايو/أيار 1989، وصادقت عليه الجمعية العامة في قرارها رقم 44/162 بتاريخ 16 ديسمبر/كانون الأول 1989.

3-9 التجنيد والاختيار

1-3-9 تمهيد

يبدأ العمل الشرطي الجيد بتوافر الأشخاص المناسبين لأداء العمل، وهو ما يتطلب إجراءات فعالة في التجنيد والاختيار، تكفل توعية الجمهور بوجود الوظائف الخالية في الشرطة وتوافر الرغبة والقدرة لدى الأفراد للتقدم لشغلها. والعلاقة بين التجنيد والاختيار وثيقة بطبيعة الحال، فالتجنيد موجه إلى الأشخاص الذي يمكن أن يتقدموا بطلباتهم ومن المتوقع توافر معايير الاختيار فيهم. ولكن التجنيد والاختيار خطوتان منفصلتان من خطوات توظيف الأفراد الجدد، ولذلك نناقش كلا منهما على انفراد هنا.

2-3-9 التجنيد

2-3-9 (أ) مبادئ عامة

يشير التجنيد إلى تشجيع الأفراد الجدد على تقديم الطلبات للعمل في الشرطة. وكثيراً ما يدل أسلوب وضع إجراءات التجنيد (أو عدم وضعها) على قيم تنظيمية داخلية. فمثلاً إذا كانت إحدى رسائل اجتذاب الأفراد تتضمن صورة للشرطة تؤكد صلاحيات استخدام القوة لديهم (مثل صور أفراد الشرطة وهم مدججون بالسلاح ويرتدون أزياء القتال الرسمية) فإن هذه "الرسالة" الخاصة بالشرطة تختلف كل الاختلاف عن الرسالة المضمرمة في صورة رجل شرطة بملابس مدنية يحدث أطفالاً صغاراً. فالواقع أن أساليب التجنيد كثيراً ما تؤكد ثقافة الشرطة وممارستها، ولا تسعى لتحقيق التغيير.

وينبغي أن يتجلى في أساليب التجنيد في الشرطة الالتزام بالعمل الشرطي المراعي لحقوق الإنسان: "أي يجب أن يسترشد التجنيد بالمعايير الهادفة إلى تكوين قوة شرطية مدنية، مهنية، تراعي الحقوق، ذات فاعلية وصدق. وقد تبرز أهمية أساسية لمعايير أخرى في سياقات وطنية مختلفة، إلى جانب هذه، مثل ضمان تمثيل المجتمع".⁽⁴⁾ أما الواقع العملي فيقول إن معايير التجنيد كثيراً ما تركز على اللياقة البدنية للشخص، وهي اللازمة لأداء العمل، لا على جوانب موقفه الشخصي (ونناقش معايير الاختيار في القسم التالي).

ويعتمد تجنيد أفراد الشرطة في بعض البلدان إلى حد كبير على "الاختيار الذاتي"، كأن يستند مثلاً إلى أسس الانتماء العرقي أو الديني (فأحياناً ما تقتضي التقاليد العائلية بأن يلتحق أبناء الأسرة بالشرطة) لا على الإجراءات الكفيلة بتشجيع مجموعة متنوعة إلى أقصى حد ممكن على التقدم للعمل بالشرطة. وفي بعض البلدان تتكون هيئة الشرطة إلى حد كبير من طبقة أو مجموعة أو فئة عرقية واحدة في المجتمع. وكثيراً ما تكون إجراءات التجنيد غير متقنة بسبب نقص الموارد أو بسبب عدم اعتبار التجنيد من الأولويات، أو للسببين معاً. وأما الفساد في عمليات التجنيد فيمثل تحديات خاصة.

وينبغي أن تتسم هيئة الشرطة بالوعي والحساسية لجميع قطاعات المجتمع ومشاعرها. وينبغي أن يكون المبدأ الشامل للتجنيد استهداف جميع قطاعات المجتمع. ومع ذلك فالواقع يقول إن التمثيل الصادق للمجتمع نادر، إن وجد أصلاً، في هيئات الشرطة. فأفراد الشرطة يتكونون في الغالب من الرجال، وأساساً من الفئة العرقية/الاجتماعية المهمية. ولكن هذا لا يعني بالضرورة أنهم سوف يكونون دائماً بلا حساسية إزاء حاجات الفئات الأخرى. وهكذا فإن زيادة الحساسية لقضايا التنوع، بدلاً من تحقيق التمثيل

العديدي، قد يكون في الواقع ذا فعالية مساوية أو أكبر في تحسين التجاوب مع المجتمع. وقد نُوقشت قضية التمثيل أيضاً في الفصلين الثالث والثامن.

ومع ذلك كله، فإن هيئة الشرطة الممثلة للمجتمع أقرب إلى أن تُعتبر فعلاً جزءاً منه عملياً وفي عيون الجمهور.⁽⁵⁾ وقد دأبت منظمة العفو الدولية وغيرها من المنظمات على الدعوة، بصورة شبه منتظمة، إلى تمثيل فئات الأقلية والطوائف الدينية والمرأة وغير ذلك في هيئات الشرطة كوسيلة من وسائل التصدي للتمييز.⁽⁶⁾ والسعي إلى إنشاء هيئة شرطة تمثل شعبها تمثيلاً صادقاً يعني إرسال رسائل تجنيد عبر قنوات بالغة التنوع، من بينها الإذاعة والصحف واللوحات الإعلانية وغيرها، والتوجه إلى الجمهور العريض، واستخدام القنوات القادرة على استهداف مجموعات محددة، كالصحف الخاصة بمجتمعات محلية معينة والإعلانات الإذاعية. ويجب أن تصل رسائل التجنيد إلى جميع المجموعات والجماعات في المجتمع، وبوجه خاص:

- ينبغي أن يكون التمثيل على جميع المستويات داخل هيئة الشرطة؛
- ينبغي وضع الأهداف والحفاظ عليها لتجنيد الفئات العرقية والأقليات والنساء؛
- ينبغي تقييم أسباب انخفاض تجنيد أفراد الأقليات والنساء؛
- ينبغي اتخاذ الإجراءات الكفيلة بنزع الصبغة السياسية عن ثقافة قوة الشرطة ورموزها، باعتبار ذلك وسيلة لتشجيع أفراد شتى الجماعات على التقدم بطلبات الالتحاق؛
- أن تكون مكاتب التجنيد قريبة المنازل، بمعنى إتاحة فرص التقدم للالتحاق أمام المقيمين في الريف؛
- ينبغي ألا تكون تكاليف إجراءات التقدم بالطلبات باهظة (فبعض البلدان تتطلب شتى الشهادات الطبية والإدارية، مثل شهادة الإقامة، وهي التي يتكلف استخراجها دفع الكثير)؛
- ينبغي إعادة التقييم بصورة منتظمة لسياسات التجنيد ومعايير الاختيار.

وتعني إعادة تقييم سياسات التجنيد والاختيار تقييم تأثيرها من ناحية التمييز في جماعات معينة، إلى جانب وضع تقدير لمدى الأهمية الحاسمة لهذه السياسات بالنسبة لتنفيذ وظيفة الشرطة. إذ يحدث مثلاً في بلدان كثيرة أن تُنشر القوانين وجميع السياسات والوثائق الرسمية باللغة الرسمية للبلد. ومن ثم فمن المنطقي أن تتوقع اشتراط إجادة المجندين لهذه اللغة، حتى ولو كان مثل هذا الشرط يمثل تمييزاً ضد جماعات (عرقية) معينة، إذ إن تجاهل مثل هذا المعيار اللغوي من المحتمل أن يؤدي إلى عجز أفراد الشرطة عن فهم نظمهم وموآثيقهم المهنية ومن ثم إلى عدم الالتزام بها.

نموذج هايتي

يُشترط في هايتي أن يتحدث جميع المجندين اللغة الفرنسية، وهو ما يجعل من المحال على 80 بالمئة من السكان التقدم بطلبات الالتحاق. ومع ذلك فما زال النظام القانوني في هايتي يعتمد على اللغة الفرنسية ومن شأن هذا بروز تحديات حقيقية إذا لم يكن أفراد الشرطة قادرين على إتقان الحديث باللغة الفرنسية. وقد أدى اشتراط قبول الناطقين بالفرنسية إلى اختلاف طبقي معين وانحياز إلى المدن بين أفراد الشرطة (الذين ينفرون من المهام الريفية ويعتبرون أنهم أرقى من "الفلاحين"، وهو الأمر الذي يُعد مشكلة أيضاً). وقد جرت مناقشة حول إنشاء "وكلاء ريفيين" للشرطة، ولكن فكرة خلق قوة شرطية من الدرجة الثانية أثارت الخلافات.⁽⁷⁾

(5) تنص المادة 25 من "المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة" على ما يلي: "تستند إجراءات التجنيد إلى أسس موضوعية غير تمييزية، وإتباع الفحص الدقيق للمرشحين. وبالإضافة إلى ذلك تستهدف السياسات تجنيد رجال ونساء من شتى قطاعات المجتمع، بما في ذلك جماعات الأقليات العرقية، والهدف الشامل هو جعل الشرطة تمثل المجتمع الذي تخدمه".

(6) الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية، 2004، "توصيات منظمة العفو الدولية بشأن العمل الشرطي، استعراض ودليل". وفيه نماذج كثيرة للتوصيات التي قدمتها المنظمة في هذا الصدد.

(7) هذا المثال يستند إلى اتصال خاص مع راشيل نيلد، من "مبادرة عدالة المجتمع المفتوح"، الولايات المتحدة.

وفي كل الأحوال، ينبغي أن تكون القاعدة العامة هي أن الإجابة لا تتمثل في تخفيض المستويات، بل يجب أن يُنظر في إمكان الوصول إلى الجماعات المستهدفة المذكورة وإعدادها بصورة أفضل لتلبية المعايير الموضوعية. ومن الواضح أنه لا ينبغي وجود أي تمييز على الإطلاق لصالح أو ضد جماعة أو فئة في التجنيد، بل ينبغي تجنيد أفضل المتاحين. ويضاف إلى ذلك ما سبقت الإشارة إليه آنفاً من ضرورة أداء الشرطة لوظائفها بصورة محايدة ونزيهة. وقد يساعد إنشاء هيئة شرطية ممثلة للمجتمع على تحقيق ذلك، ولكنه لا يمثل في الواقع ضرورة مطلقة لتحقيقه.

التنوع كوسيلة لتحسين العلاقات مع المجتمع؟

يميل دعاة حقوق الإنسان إلى تأكيد أهمية وجود هيئة شرطة تمثل المجتمع إلى جانب شروط أخرى (فضلاً عما تنص عليه المواثيق الدولية) وهي ضرورة قيام أفراد شرطة معينين بمهام شرطية معينة. فعلى سبيل المثال، لا ينبغي القيام بالتفتيش الشخصي، في حدود المستطاع، إلا من جانب أفراد شرطة ينتمون للجنس نفسه، وعلى غرار ذلك، ينبغي إتاحة الفرصة أمام الضحايا الإناث، في حدود المستطاع، للإبلاغ عن الجرائم الجنسية وغيرها من أشكال العنف الجنسي للشرطيات. وكثيراً ما يُعتقد بأن تعيين أفراد شرطة من أبناء المجتمع المحلي من شأنه المساعدة على تدعيم الصلات مع ذلك المجتمع المحلي، وهو ما يعني ضمناً أن يكون هؤلاء مسؤولين عن هذه الصلات. ومع ذلك فالجدل يدور حالياً حول إذا ما كان يمكن أن يطلب من أفراد الألقليات والجماعات المستضعفة المعيّنين في الشرطة أداء الوظائف الشرطية النوعية الخاصة بالمرأة أو المجتمع المحلي أو كليهما. وينبغي ألا تصبح هذه قاعدة عامة بل قد يكون لها تأثير عكسي ما دام يمكنها أن تؤدي إلى تشكيل وحدات متخصصة للتعامل مع القضايا الحساسة، من دون المساس بالثقافة الشرطية التمييزية المهيمنة في الجوانب الأخرى لهيئة الشرطة. ويضاف إلى ذلك أن من شأن هذا أن يؤدي إلى تنميط أفراد الشرطة المذكورين إذ يصبحون ممثلين "لجماعاتهم" لا أفراد شرطة يسعون لتحقيق طموحاتهم المهنية الفردية.

2-3-9 (ب) تجنيد قيادة الشرطة

يمثل تجنيد قيادة الشرطة تحدياً مستقلاً، إذ لا ينبغي التهورين من تأثير القيادة في عمل الشرطة والشرطة الأخلاقية لهيئة الشرطة، على نحو ما سبقت مناقشته في الفصل الثامن الخاص بالمساءلة، وقيادة الشرطة في معظم البلدان تتبع أحد هيكلي القيادة المبيينين فيما يلي:

- إما أن القادة يصعدون إلى القمة في مراتب الهيئة، مبتدئين من أدنى مرتبة وصاعدين الدرجات؛
- وإما أنهم يسلكون دروب تجنيد واختيار منفصلة تتطلب تمتعهم بمعايير اختيار أرقى وتلقيهم مستوى تدريبياً أرفع (أحياناً على المستوى الجامعي، بافتراض أن أصحاب المؤهلات الأكاديمية يتمتعون بفهم أوسع للمجتمع وتعقيده). كما يجري تجنيد القيادات أيضاً من خارج الهيئة، وإن كان هذا لا يزال نادراً. فالواقع أن القيادة كثيراً ما تدعم القيم والممارسات القائمة بدلاً من شق الطريق إلى التغيير.

2-3-9 (ج) التجنيد في حالات الإصلاح

تختص حالات إصلاح الشرطة في أعقاب فترة الانتقال السياسي من نظام عسكري أو سواه إلى الديمقراطية بوضع قضايا متعلقة بالتجنيد⁽⁸⁾، وأولاها كيفية وضع معايير التجنيد، وإذا ما كان يجوز فتح باب الالتحاق بهيئة الشرطة الجديدة (وبأي شروط) أمام أفراد الجهاز الحربي أو الأمني السابق، أو كليهما (وخصوصاً أولئك الذين كانوا يخدمون مصالح النخبة الحاكمة السابقة، مثل بعض أجهزة الأمن في أوروبا الشرقية أو الشرطة السابقة في جنوب إفريقيا). والواقع أن إدخال أعداد كبيرة من العسكريين، خصوصاً عند السعي إلى إنشاء هيئة شرطة مدنية، قد يقوّض عملية التحول إلى الديمقراطية ويؤدي إلى فقدان ثقة الجمهور بهيئة شرطة مرتبطة بالعسكريين السابقين أو السلطات السابقة. ولهذا السبب ينبغي الاسترشاد في قبول المحاربين السابقين و"المسؤولين السابقين" في الشرطة بسياسات منصفة وشفافة. ويمكن القول في بعض الحالات بأن أفضل خيار يتمثل في التبدل الكامل لأجهزة الأمن السابقة، بما في ذلك الشرطة. ولكن ذلك عادةً ما يكون محالاً وحسب، لأنه يخلق فراغاً أمنياً خطيراً. والواقع أننا كثيراً ما نشهد في الفترات الانتقالية السياسية فورة كبيرة في ارتكاب الجرائم، وهو ما يقتضي الانتشار السريع والفعال لأفراد الشرطة. وكثيراً ما يستلزم ذلك قبول العاملين (العسكريين) السابقين في الشرطة، وإن يكن ذلك في ظل شروط صارمة (انظر أيضاً القسم "3-3-9 (ب)").

وتتعلق مشكلة ثانية بتجنيد قيادة شرطية مؤهلة تجمع بين القدرة والاستعداد لعدم الانحراف عن أهداف الإصلاح. وكثيراً ما يحدث في الحالات الانتقالية تغيير "القيادة القديمة" برمتها (فوق رتبة معينة). وقد يكون تعيين قادة جدد من الشروط الأساسية لنجاح الإصلاح، مادامت القيادة السابقة كثيراً ما تتسم بالفساد والتسلط والتسييس. وفي حالات إنشاء هيئة شرطية جديدة كل الجدة، لا مناص من الإتيان بالقيادة من خارج الهيئة أي بقيادة تفتقر إلى التجربة العملية والخبرة. وقد يؤدي هذا الواقع إلى ضغوط بقبول قيادة تتكون من قادة عسكريين سابقين يتمتعون بالخبرة اللازمة. فإذا استحال فعلاً استبعاد العسكريين السابقين من هيئة الشرطة الجديدة، فإن "مكتب واشنطن المعني بأمريكا اللاتينية" (وهو منظمة غير حكومية لحقوق الإنسان مختصة ببلدان أمريكا اللاتينية) تحث على الالتزام بالمبادئ التالية:⁽⁹⁾

- يجب أن يكون قبول هؤلاء العسكريين على أساس فردي؛
- يجب أن تتحقق في العسكريين المعايير نفسها الخاصة بغير العسكريين؛
- يجب الفرز الصارم لكل عسكري ضماناً لعدم ارتكابه أية انتهاكات لحقوق الإنسان قط؛
- يجب تلقي جميع العسكريين السابقين تدريباً مُحْكَمًا يؤكد أساليب وممارسات الشرطة المدنية.

وتتعلق مشكلة ثالثة بأسلوب هيكلية معايير التجنيد وإجراءاته بحيث تتجلى فيها مختلف طموحات الشرطة وأولوياتها. إذ إن إنشاء هيئة شرطة جديدة تماماً يمثل تحديات هائلة ما دام المطلوب تعيين أعداد كبيرة من المجندين الجدد الذين تتوافر فيهم المعايير اللازمة للجودة والبراعة المهنية.

9-3-3 الاختيار

9-3-3 (أ) مبادئ عامة

يهدف التجنيد إلى إنشاء مجموعة ممثلة للمجتمع يمكن اختيار المرشحين للعمل بالشرطة منها. ويجب أن تتسم الخطوة التالية، أي الاختيار، بالشفافية والإنصاف. ويجب أن تهدف معايير الاختيار إلى بناء هيئة شرطة ممثلة للمجتمع وتتمتع بدرجة عالية من النزاهة، ويحقق فيها الأفراد المعايير الموضوعية. وأما معايير الاختيار المستخدمة فتخضع إلى درجة كبيرة للحدود التي تفرضها موارد البلد، إذ إن وضع اختبارات يعتمد عليها جهد يستغرق وقتاً طويلاً ويتكلف مبالغ باهظة قد لا تُتاح للكثير من البلدان. يُضاف إلى ذلك أن بعض البلدان لا تملك فعلاً "اختار" بسبب الضالة البالغة لأعداد المتقدمين.

والواقع أن الاختيار، الذي يهدف في الواقع إلى التنبؤ بمستقبل السلوك، عملية مُركّبة تتكون من عناصر كثيرة. ويصدق هذا على عملية الاختيار التقنية نفسها وكثيراً ما يزيد من تعقيدها تدخل المصالح السياسية المختلفة التي تسعى إلى التأثير في مستقبل هيئات الشرطة. والواضح أنه لا بد أن يقوم الاختيار على أساس الجدارة لا على أساس الخلفية السياسية أو دفع الرشوة. أي لا بد أن يصبح الاختيار عملية محايدة وموضوعية ترمي إلى إنشاء هيئة شرطة تتوافر فيها المهارات اللازمة، وتتسم بالطابع المهني وتمثيل المجتمع، وتحترم حقوق الإنسان.

ولكن الواقع القائم في معظم البلدان مختلف، إذ إن معايير الاختيار لدى الشرطة تتركز وتقتصر على المعايير البدنية التي عادة ما تتضمن طول الشخص ووزنه ونجاحه في بعض الاختبارات العملية. وفي العادة يشترط أن يكون أفراد الشرطة في سن معينة (ما بين 17 و30 سنة مثلاً). وتشترط معظم البلدان أن يكون الأفراد قد حصلوا على الحد الأدنى من التعليم (لا يقل عن عشر سنوات مثلاً). وتستخدم بعض البلدان أيضاً اختبارات معقدة للذكاء وللشخصية. وعادةً ما تركز اختبارات الشخصية على جوانب معينة مثل مهارات التصدي للتوتر، والالتزان العاطفي.

وكثيراً ما يؤكد دعاة حقوق الإنسان أهمية تقييم موقف المجندين الجدد في الشرطة تجاه حقوق الإنسان، مشترطين أن يتمتعوا "بالصفات الأخلاقية اللائقة". ولا يوجد عادةً تحديد واضح لما تعنيه أمثال هذه الشروط على وجه الدقة ولا كيفية تقييمها عملياً. ويجرى العمل حالياً في بعض البلدان لوضع اختبارات قياس النزاهة وإثبات صحتها. ولكن ثبت أن هذا عامل شديد التعقيد ويصعب قياسه بأي أسلوب موثوق به. والأسلوب الأكثر شيوعاً هو إجراء مقابلات شخصية تُطرح فيها الأسئلة لتقييم المواقف الأخلاقية ومظاهر السلوك في الماضي. وهكذا، إذا كان قياس النزاهة من خلال اختبار ما أمراً عسيراً، فلنا أن نسأل أيضاً ما نوع المعضلات الأخلاقية التي مر بها المرء في الشهور الستة الأخيرة وكيف تم حلها.

- ويجب أن يتضمن الحد الأدنى من معايير اختيار أفراد الشرطة الأفراد ما يلي:
- إجراء فحص لخلفية الفرد للتأكد من عدم وجود سجل جنائي (وعادةً ما يُستبعد من ثبت ارتكابهم لجرائم جنائية، خصوصاً إن كانت تتسم بالعنف. ولكن المخالفات الطفيفة، مثل تجاوز السرعة المقررة في قيادة السيارة، تُقبل أحياناً)؛
- إجراء فحص للخلفية بحثاً عن ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان (يجب ألا تُقبل هذه أبداً)؛

- إجراء فحص للخلفية بحثاً عن ارتكاب سلوك تمييزي فعلي (يجب ألا تقبل هذه).
- وإلى جانب هذا يجب تقييم المجندين من حيث نظرهم للتمييز؛
- اللياقة البدنية (وهي لازمة خصوصاً لمن يجندون لأداء الوظائف الشرطية الأساسية)؛
- معرفة القراءة والكتابة (الحد الأدنى من التعليم شرط لفهم الوظائف الشرطية)؛
- القدرات اللغوية (القدرة على الحديث باللغة الرئيسية للبلد وفهمها). ويمكن أن يكون من المزايا معرفة لغات الأقليات وفهمها. ويجب أن يكون في كل هيئة من هيئات الشرطة أفراد يتحدثون بتلك اللغات؛
- الاستعداد لحلف "يمين" يؤكد، كحد أدنى، احترام مبادئ حقوق الإنسان وتحاشي الفساد.

ويلاحظ أن معايير الاختيار يمكن أن تنطوي على التمييز في ذاتها. ففيما يتعلق، مثلاً، بالمعايير البدنية، التي تشترط طولاً وقوة معينين (مثل القدرة على الجري مسافة 100 متر في ثوان محددة)، يكون الذكور أقدر بسهولة على تلبية هذه الشروط من الإناث. كما إن المعايير الخاصة بالتعليم يمكن أن تتضمن التمييز ضد الجماعات المحرومة من التعليم. وقد يتطلب ذلك في بعض الحالات تخفيض المستويات أمام بعض الجماعات لضمان تلبية شروط تمثيل المجتمع، وإن كان من اليسير أن يكون لهذا تأثير عكسي على هذه الجماعات ("لم تُقبل إلا لأنها امرأة") ومن ثم فلا بد من توصيل ذلك بأسلوب لائق إلى أفراد الشرطة الآخرين وإلى المجتمع بصفة عامة. ولهذا السبب اختارت بعض هيئات الشرطة تقديم التدريب الإضافي لبعض المجندين الذين لا تتوافر فيهم معايير معينة، مثل المهارات اللغوية، حتى يكتسبوها.

"الانتقال من عمل إلى عمل"

ويجب وضع معيار إضافي للاختيار، عندما يكون المتقدم ضابط شرطة من هيئة أخرى، ألا وهو ألا تتجاوز سجل عقوباته التأديبية على المخالفات حداً معيناً. وفي بعض البلدان نرى أن أفراد الشرطة الذين أدينوا بارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان أو غيرها يعودون إلى عمل مماثل في هيئة شرطية مماثلة. ومن ثم، فلا بد من الاحتفاظ بسجلات الأفراد المدنيين (بجرائم جنائية أو مخالفات تأديبية) وينبغي الرجوع إليها وأخذها في الاعتبار في حالات النقل أو الترقية أو كليهما.

9-3-3 (ب) الفحص الدقيق

يمكن عند تجنيد واختيار أفراد الشرطة الجدد، خصوصاً في الحالات الانتقالية سياسياً، أن تنشأ مشكلات نتيجة سد باب الالتحاق بالهيئة أمام مرتكبي الفساد أو انتهاكات حقوق الإنسان، أو الذين يفتقرون إلى النزاهة من جوانب أخرى. ويُشار إلى وضع إجراءات اختيار "تستبعد" أمثال هؤلاء الأفراد بمصطلح "الفحص الدقيق" (ويقول تعريفه إنه تقييم النزاهة للبت في ملائمة الشخص لشغل الوظيفة العامة⁽¹⁰⁾). "وعادةً ما يتضمن الفحص الدقيق إجراءات رسمية لتحديد وفصل الأفراد المسؤولين عن الانتهاكات، خصوصاً من الشرطة، ومصالحة السجون، والجيش، والقضاء".⁽¹¹⁾ وجاء في تعليق "لجنة إقامة العدالة" (بأيرلندا الشمالية) إنه إذا (...) كان يمكن تصحيح بعض أوجه سوء سلوك الشرطة في الماضي من خلال إعادة التدريب، وتقديم المشورة، ونظم الإنذار

International Centre (10) for Transitional Justice in collaboration with UNDP, 2004, Vetting and institutional reform in countries in transition: an operational framework.

UN Secretary-General's (11) Report, 2004, The rule of law and transitional justice in conflict and postconflict societies, p.17.

المبكر، فلابد من اتخاذ الخطوات اللازمة لضمان عدم إفلات مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان من العقاب" (12). وإلى جانب الحيولة دون الإفلات من العقاب، يوجد سبب ثانٍ للفحص الدقيق وهو أن تحقيق التغيير الفعال داخل الشرطة وإنشاء شرعة جديدة تراعي حقوق الإنسان يتطلبان أحياناً إنشاء جهاز شرطي جديد (باستبعاد مذبني الماضي) وهذه قد تكون ضرورة مطلقة.

ويقتضي تطبيق الفحص الدقيق بأسلوب منصف فعال النظر في القضايا التالية:

- يجب القيام بالفحص الدقيق بصورة مستقلة. وقد وضعت منظمة "هيومن رايتس ووتش" (مراقبة حقوق الإنسان) المبادئ التالية فيما يتعلق بالفحص الدقيق للشرطة في أيرلندا الشمالية: (13)
- إنشاء وحدة للفحص الدقيق تجمع بين الفعالية والمصداقية؛
- ينبغي أن يكون الفحص الدقيق شرطاً للاتحاق بأفراد الشرطة؛
- يجب أن تكفل الضمانات الإجرائية حقوق جميع الأفراد المنصوص عليها في الإجراءات القانونية الواجبة، ومن بينها حق الاستئناف، وما إلى ذلك؛
- يجب أن يكون الفحص الدقيق إجراءً "مفتوحاً" بمعنى إيضاحه للجمهور بالتفصيل، ووضع أساليب المشاركة الجماهيرية والإعلان عنها.
- مصدر المعلومات المستخدمة في الفحص الدقيق ودقتها: يعتمد إحكام الفحص الدقيق على توافر المعلومات الكاملة والموثوق بها، وكذلك على الاستعداد لاتخاذ الإجراء اللازم بناء على هذه المعلومات لاستبعاد المتهمين بأنشطة غير قانونية. (14) وتقتصر منظمة "هيومن رايتس ووتش" استخدام المصادر التالية للمعلومات: الوثائق السرية لدى الحكومة؛ القضايا المدنية، بما في ذلك التسوية خارج المحكمة لقضايا انتهاكات الشرطة؛ الدلائل المتوافرة على الاعترافات التي يحصل عليها بصورة غير قانونية؛ الشهادات المدلى بها في التحقيق القضائي؛ الشكاوى الرسمية؛ ملفات التحقيق لدى مدير النيابة العامة؛ ملفات المستخدمين؛ المشاورات مع المجتمع المحلي؛ المعلومات الواردة من المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية ذات الخبرة. (15)
- مستوى الدليل المطلوب للاستبعاد: إذا كان عبء الإثبات أعلى مما ينبغي، تمكن منتهكو حقوق الإنسان من الالتحاق بهيئة الشرطة الجديدة، لكنه إن كان أقل مما ينبغي فربما استُبعد بعض الأفراد ظلماً، بناء على الشائعات أو الأدلة الظرفية التي لا تصمد أمام الفحص القانوني. (16)

وبالإضافة إلى ذلك، يُوصى بأن يقضي الأفراد فترة تحت الاختبار، ويمكن أثناءها فصلهم إذا عجزوا عن إثبات لياقتهم، وكذلك إذا قدم أفراد الجمهور معلومات ذات مصداقية بشأن مخالفاتهم السابقة أو الجارية. ولهذا أهميته الخاصة في الحالات التي تعقب الصراع، حيث يكون من أشق الأمور القيام عملياً بالفحص الدقيق.

3-9-4 الترقّي/التقدم في الحياة العملية

لاشك في الأهمية الكبرى للتجنيد (والتدريب) للأفراد الجدد، ولكنهما ليسا كافيين في حد ذاتهما إذ توجد قضايا مهمة أخرى للمستخدمين مثل التعيين والنقل والمكافأة والعقوبات وما إلى ذلك. ويعتبر نقل أفراد الشرطة في بلدان كثيرة "سلاحاً" كثيراً ما يستخدمه السياسيون لإقناع أفراد الشرطة بتنفيذ طلباتهم. وفي مثل هذه البلدان تُستخدم آليات الثواب والعقاب في أحيان كثيرة حافزاً أو رادعاً، لمحاكاة "الاتباع" وتهميش الشرفاء.

O'Rawe, M. and L. Moore, (12) 1997, Human rights on duty, p.245.

HRW, 1999, Briefing Paper (13) for the Independent Commission on Policing for Northern Ireland: Recommendations for Vetting the Police Force in Northern Ireland.

WOLA, Themes and debates (14) in public security reform. A manual for public society - Recruitment.

(15) انظر الهامش رقم 13.

(16) انظر الهامش رقم 14.

ويُعد النفوذ السياسي في تعيين كبار ضباط الشرطة حقيقةً واقعةً في معظم البلدان ويتجلى فيه واقع السيطرة الديمقراطية على السلطة التنفيذية (التي تشمل الشرطة). لكنه يمكن أن يدل أيضاً على ضعف الاستقلال في العمل. والحد الأدنى اللازم أن تتوافر قيم الشفافية والموضوعية والحياد في سياسات التجنيد والتعيين والفصل والنقل والتثبيت في الوظيفة. ويجب أن يكون الوعي بقضايا حقوق الإنسان واحترام مبادئ حقوق الإنسان في أداء الواجب عنصراً مهماً من عناصر تقييم الأفراد في جهاز الشرطة. ويجب القيام بمراقبة الأداء، أي تقييم الأداء، بصورة منتظمة للترقية استناداً إلى الجدارة لا إلى النفوذ السياسي أو الاقتصادي أو غير ذلك من العوامل التي لا تتضمن كفاءة الشرطة.

استراتيجيات التجنيد والاستبقاء والترقية

في عام 1997 نشرت "لجنة إقامة العدالة"، وهي منظمة غير حكومية في أيرلندا الشمالية تقريراً بعنوان: "حقوق الإنسان وأداء الواجب: دروس دولية لأيرلندا الشمالية"⁽¹⁷⁾. ويناقش التقرير نتائج البحوث في أحوال الشرطة في المرحلة الانتقالية وإدارة التغيير في عمل الشرطة في كندا، وبلجيكا، وهولندا، وأستراليا، وإسبانيا، والسلفادور، وجنوب إفريقيا، ويتضمن فصولاً عن تمثيل المجتمع في العمل الشرطي والتدريب. وفيما يتعلق بتحقيق تمثيل المجتمع يشير التقرير إلى مختلف استراتيجيات التجنيد والاستبقاء والترقية المستخدمة في بلدان مختلفة، ومن بينها:

- الامتداد المجتمعي: باستخدام أنواع كثيرة من القنوات ومواد التجنيد؛
- نظم مد الجسور: لمساعدة الأفراد في المجتمعات المحلية المحرومة على الوصول إلى المستويات الموضوعية؛
- تحديد الأهداف؛
- نظم الالتحاق الجانبي: والتي تتيح للمجندين المؤهلين من الجماعات غير الممثلة تمثيلاً كافياً أن يلتحقوا بالشرطة في مراتب عليا على السلم الوظيفي؛
- نظم المراقبة: لتحديد من يمكن تجنيدهم من الجماعات غير الممثلة تمثيلاً كافياً، ويستطيعون عند ذلك العمل تحت إرشاد مرشد خاص حتى يصلوا إلى المستوى اللازم للتجنيد على مختلف المستويات؛
- درب النجاح السريع: لترقية المرشحين من الجماعات غير الممثلة تمثيلاً كافياً والذين تُلمسُ فيهم القدرة على تحقيق منجزات كبيرة؛
- إجراءات الاختيار التي تسيطر عليها هيئة مستقلة (أي معاهد التدريب) لا الشرطة؛
- حسم حالة التعادل: إذا تساوى مرشحان، يُختار المرشح المنتمي إلى جماعة غير ممثلة تمثيلاً كافياً؛
- التحري: للتيقن من مراعاة العناصر الثقافية، وما إلى ذلك؛
- الحصص.

وذكر التقرير أيضاً أن رموز وأسماء أفراد الشرطة، وداخل جهاز الشرطة، ينبغي أن يتجلى فيها الالتزام بتمثيل المجتمع والتجاوب معه. ولكن اللجنة المذكورة توضح أن تغيير القواعد وتنفيذ هذه الاستراتيجيات لا يكفي، إذ يجب التصدي أيضاً للثقافة التنظيمية، وكذلك لابد أن تتسم التشريعات التي تعمل الشرطة في ظلها بعدم التمييز وعدم الانحياز.

4-9 تدريب الشرطة

1-4-9 تمهيد

سوف نناقش في هذا القسم التدريب الأساسي للمجندين الجدد. ويختلف واقع تدريب الشرطة اختلافات شاسعة. ففي بعض البلدان لا يوجد ما يسمى التدريب، على الأقل بالنسبة لبعض أفراد الشرطة. ففي كوستاريكا، على سبيل المثال، كانت نسبة من تلقى دورة التدريب الأساسي للشرطة عام 2003 لا تزيد على واحد من بين ثلاثة.⁽¹⁸⁾ وبعض البلدان التي تفتقر إلى الموارد الأساسية تُضطر إلى قبول أفراد شرطة أميين، وأفراد شرطة يفتقرون إلى المهارات والمعارف الأساسية اللازمة لداء العمل الشرطي وفقاً لأية معايير كانت. وسوف يناقش هذا القسم باختصار أولاً أسلوب تنظيم التدريب في عدد من البلدان. وسوف نولي عناية خاصة بالتدريب على استخدام القوة والأسلحة النارية، والتدريب على مهارات التحقيق، لأن هذه الجوانب لا تحظى في كثير من الأحيان إلا بحد أدنى من الاهتمام في واقع التدريب العملي. وبعد ذلك سوف نناقش بعض المعايير اللازمة لأغراض التقييم، أي: ما هي مؤشرات برنامج التدريب الشرطي الفعال؟

2-4-9 تدريب الشرطة في الواقع العملي

2-4-9 (أ) التدريب الأساسي للشرطة في الواقع العملي

تتفق معظم البلدان بصفة عامة على ضرورة شمول التدريب الشرطي للجوانب النظرية والعملية. والنسق المعتاد هو قضاء فترة تدريب في معهد تدريب تتراوح ما بين ثلاثة أشهر و18 شهراً، وكثيراً ما يعقبها تدريب ميداني بتوجيه من ضابط شرطة رفيع الرتبة.⁽¹⁹⁾ ومن الأفضل أن يكون هذا الضابط الكبير قد تلقى تدريباً خاصاً في توجيه المجندين الجدد، وإن لم تكن تشهد ذلك دائماً في الواقع العملي. وفي معظم الأحوال يُخصص الوقت الذي يقضيه الطالب في التدريب الميداني لتعلم كيفية أداء أفراد الشرطة الحاليين لعملهم. وهكذا فإن التعليم كثيراً ما يقتصر في الواقع على المحاكاة. وهذا هو السبب الذي يفسر لنا (جزئياً) صعوبة تغيير ثقافة الشرطة وممارساتها، ما دام نموذج الإرشاد والتوجيه يجعل من الصعب غرس المهارات والمواقف الجديدة اللازمة لتطبيق منهجيات جديدة. ويصعب في هذا المناخ التعليمي فك إرسار الماضي، ويميل أفراد الشرطة إلى السخريّة إلى حد ما من التدريب ومعاهد التدريب، إذ يرون أن النظرية لا تتصل بالواقع العملي. ومن الشائع أن يُقال للمجندين الجدد في هيئة الشرطة "انسوا كل شيء تعلمتموه في الأكاديمية". ولكننا مع هذا، لابد أن نشير إلى أن التدريب الشرطي في بلدان كثيرة قد تغير تغيرات كبرى في العقد الماضي، إذ تتجلى فيه باطراد جهود العمل الشرطي المجتمعي.⁽²⁰⁾

ويتضمن التدريب النظري في بلدان كثيرة موضوعات معينة مثل القانون، وإحصائيات الجريمة، وعلم الإجرام، وإدارة الشرطة، ومبادئ السيطرة على الجماهير، واستراتيجيات التوصيل، والصراعات، والخلل الاجتماعي وما إلى ذلك، ولكن أحياناً ما يقتصر الجانب النظري من التدريب الشرطي الأساسي على القانون، وعادةً ما يكون ذلك يجعل الطلاب يتعلمون بعض مواد قانون الشرطة الوطني والقانون الجنائي وقانون الإجراءات الجنائية المرافق له ويحفظونها عن ظهر قلب. بل إنه كثيراً ما يفتقر التدريب، مع الأسف، إلى ما يترتب على القانون من ممارسات الشرطة، ناهيك بشرح "روح القانون". وعلى غرار ذلك يتخذ التدريب النظري في بلدان كثيرة صورة توصيل من جانب واحد (لا تواصل متبادل) حيث يشرح المدرب المبادئ والمشاركين "جالسون ينصتون".

Eijkman, Q., 2006, Around (18) here I am the law! Strengthening police officer's compliance with the rule of law in Costa Rica.

(19) انظر، مثلاً: منظمة العفو الدولية، 2003، "جمهورية تيمور الشرقية الديمقراطية. جهاز شرطة جديد، بداية جديدة"؛ ومنظمة العفو الدولية 2003: "أفغانستان. إعادة هيكلة الشرطة عامل أساسي لحماية حقوق الإنسان"؛ وكذلك:

WOLA, Themes and debates in public security reform. A manual for public society- Recruitment.

WOLA, Themes and debates (20) in public security reform. A manual for public society- Recruitment. وكذلك:

منظمة العفو الدولية، 2002، "العمل الشرطي من أجل حماية حقوق الإنسان. استقصاء، لممارسات الشرطة في بلدان مجموعة التنمية في الجنوب الإفريقي" 1997-2002.

ويركز التدريب العملي للشرطة في بلدان كثيرة على الرياضة البدنية، وقيادة المركبات، وأسلوب السير والتدريب على الأسلحة النارية. وكثيراً ما يقتصر التدريب في مجال استخدام القوة والأسلحة النارية على الجانب التقني لذلك، من دون تناول الاعتبارات التي لابد من النظر فيها عند استخدام القوة في موقف معين. ويضاف إلى ذلك أن التدريب "العملي" للشرطة كثيراً ما يتناول بعض مواقف العمل الشرطي، مثل كتابة مذكرة بغرامة مالية، وتنظيم المرور، أو نهي أفراد الجمهور عن فعل شيء بعينه، وما شابه ذلك. ومن الجوانب التي يُساء تناولها أحياناً مسألة التدريب على الوعي الثقافي.⁽²¹⁾ إذ إن المجتمع في بلدان كثيرة يقوم على التعددية وعدم التجانس، حيث يتفاوت السكان في تكوينهم العرقي والثقافي المتنوع. وعلى الرغم من ضرورة التزام الشرطة بالمساواة في معاملة جميع الأشخاص، فإن التمييز يقع في الواقع العملي. ولذلك فمن المهم وضع استراتيجيات تدريب تساعد رجل الشرطة على تنمية الفهم والمواقف اللازمة لما يتطلبه العمل الشرطي بأسلوب مهني في مجتمع يتميز بالتعددية الثقافية. فعلى أفراد الشرطة أن يجيدوا تفهم المجتمعات المحلية التي لا ينتمون إليها وعليهم ممارسة العمل الشرطي فيها. ولا يكفي أن يتوافر لديهم الوعي بالتعددية الثقافية بل ينبغي لهم تقدير حقيقة أن جميع الناس متساوون في الحقوق، وأن التمييز من أي نوع محظور، سواء أكان على أساس اللون أم الطائفة أم الدين أم غير ذلك.

(21) يستند هذا النص إلى اتصال شخصي مع السيد غ. ب. جوشي، من "مبادرة حقوق الإنسان لدول الكومنولث"، وهو منسق برنامج الشرطة في الهند.

Oakley, R., 1998, Police (22) training concerning migrants and ethnic relations. Practical guidelines.

أهداف مقترحة للتدريب على "التوعية الثقافية"

- وضع مجلس أوروبا مبادئ توجيهية عملية للتدريب الشرطي على "التوعية الثقافية".⁽²²⁾ وتحدد هذه المبادئ التوجيهية الأهداف الأساسية الستة التالية لمثل هذا التدريب:
- الارتقاء بمعارف وفهم رجل الشرطة في مجال العلاقات الإنسانية؛
 - تنمية مهارات تواصل أفضل، خصوصاً في سياق التعدد الثقافي (أي أساليب تجنب سوء التفاهم في حالات التفاعل بين الثقافات)؛
 - زيادة قدرة الشرطة على تقديم خدمة عالية الجودة إلى الجمهور؛
 - احترام جميع الأفراد بغض النظر عن أصولهم؛
 - تدعيم ثقة الشرطة في أداء وظيفتها في مجتمع متعدد الثقافات؛
 - تعميق معرفة الشرطة بالقانون واللوائح الخاصة بالمهاجرين والتمييز العنصري.
- ويمكن أن توضع بعض هذه الأهداف نصب الأعين أثناء إعداد برامج التدريب اللازمة للتصدي لمشكلات العمل الشرطي في مجتمع متعدد الثقافات.

والملاحظ أن معظم مدربي الشرطة من أفراد الشرطة أنفسهم، وأحياناً ما يكونون قد تلقوا تدريباً إضافياً في مناهج التعليم، ولكن ينبغي ألا يكون ذلك محتوماً. وإلى جانب هؤلاء المدربين من أفراد الشرطة يزداد باطراد استخدام مدربين من علماء الاجتماع الذين يتناولون قضايا معينة مثل مهارات التوصيل، وسيكولوجية الجماهير والمشاعر الشخصية. وبالإضافة إلى ذلك، ونتيجة لجهود العمل الشرطي في خدمة المجتمع المحلي، تزداد أعداد المعاهد التي تشرك ممثلي المجتمع المحلي في التدريب.

وتعتبر معاهد التدريب جزءاً من نظام الشرطة في بعض البلدان وتخضع لنفس المراتب الهرمية، ولكنها تتبع أحياناً وزارة التربية والتعليم. وإذا كانت بلدان كثيرة تقوم في إطار تنفيذها لبرامج العمل الشرطي المجتمعي بنقل معاهدها التدريبية إلى مواقع أقرب

من المجتمعات المحلية، فإن المعاهد التدريبية في بلدان أخرى كثيرة لا تزال منعزلة عن "العالم الواقعي". وكثيراً ما يجري التدريب في المجمعات التي يقيم فيها طلبة الشرطة. وهم يُدربون على التوصل إلى النتائج بأنفسهم بدلاً من تشجيعهم على ذلك. بل يحدث في العادة أن يقضوا وقتاً طويلاً في اكتساب مهارات "السير بانتظام". وبصفة عامة، نادراً ما يتجلى في تدريب الشرطة ما يتوقع من المجندين بعد إتمام تدريبهم. فأفراد الشرطة يُمنحون سلطات تقديرية على سبيل المثال، ويتوقع منهم استخدامها في نسبة كبيرة من أعمالهم، ولكن ذلك نادراً ما يتجلى في برامج التدريب. بل إنه يقال للطلاب أن يفعلوا ما يأمرهم به رؤسائهم ومعلموهم. وهذا يمثل الواقع في البلدان ذات النظم الشرطية السلطوية وحيث السلطات التقديرية للمراتب الدنيا من أفراد الشرطة محدودة إلى درجة كبيرة، وإن كان يتجاهل وجود قدر ما من السلطة التقديرية دائماً لأنها عنصر راسخ من عناصر عمل رجل الشرطة.

وتفرد بعض البلدان بين التدريب الشرطي الأساسي في مدارس الشرطة، وبين التدريب على الإدارة في كليات الشرطة. وفي عدد كبير نسبياً من البلدان تشيع دراسة ضباط الشرطة للقانون باعتبار ذلك من الشروط الأساسية. وفي بلدان أخرى يلتحق جميع المجندين بالمستوى نفسه.

وبعد هذا التدريب الأساسي، أحياناً ما تُقدم لأفراد الشرطة دورات تدريب إضافية في شتى القضايا، من بينها حقوق الإنسان. والعادة أن تقدم الجهات المانحة الدولية، وكذلك المنظمات غير الحكومية، المحلية منها والدولية، دورات تدريبية متنوعة إلى هيئات الشرطة في قضايا معينة مثل العنف ضد المرأة، والنزاهة والأخلاق والإدارة، وما إلى ذلك. ولكن هذه الدورات دورات مخصصة ولا تتكرر، كما إنها لا تُدرج في الخطط والسياسات الأشمل. ومن ثم يغلب أن يكون تأثير هذه الدورات محدوداً، حتى عندما تشارك فيها أعداد كبيرة (وسوف تناقش هذه القضية باستفاضة أكبر في الفصل العاشر).

مشكلات أساليب التدريب التقليدية

يرصد تقرير "حقوق الإنسان وأداء الواجب" (انظر القسم "9-3-4") خمس مشكلات في أساليب التدريب التقليدية وهي:

1. أجواء التدريب المغلقة في المعاهد؛
2. نقص أو غياب مشاركة المجتمع المحلي؛
3. أوجه التفاوت بين النظرية والتطبيق؛
4. هامشية التدريب على حقوق الإنسان والتوعية الثقافية؛
5. الطابع المحدود للتقييم والفحص الخارجي.

2-4-9 (ب) التدريب على استخدام القوة

يقصر التدريب على استعمال القوة والأسلحة النارية، في الواقع العملي، على استخدام الأسلحة النارية (أي إطلاق النار واستخدام المسدس عملياً) بدلاً من الحيلولة دون استخدامها. وهذا بوضوح لا يكفي. بل يجب أن يناقش ويمارس مبداء التناسب والضرورة على نطاق واسع لأنهما أساس منع تصاعد المواقف التي قد تنزع إلى العنف، وقد يؤديان إلى منع الاستخدام الفعلي للقوة (الفتاكة).

وكما سبقت الإشارة آنفاً، فإن وثيقة "المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية" تتضمن النص على حق أفراد الشرطة في تلقي التدريب الكافي على استخدام الأسلحة النارية، لأنه من المحتمل ألا يقتصروا على انتهاك حقوق الآخرين بل قد يفقدون أرواحهم أيضاً بسبب عدم كفاية التدريب والمعدات. ويجب أن يُولي التدريب اهتماماً خاصاً لبدائل استخدام القوة والأسلحة النارية، بما في ذلك التسوية السلمية للصراعات، وتفهم سيكولوجية الجماهير، وأساليب الإقناع والتفاوض، والوساطة، إلى جانب التدابير التقنية، بهدف الحد من استخدام القوة والأسلحة النارية. ويجب إدراج سلامة أفراد الشرطة في التدريب أيضاً، لأن ذلك كفيل بتقليل إحساس الشرطي بالخطر واحتمال لجوئه إلى استعمال القوة. ويجب على الشرطة ومعاهد التدريب مراجعة برامجها التدريبية في ضوء الأحداث المعنية التي استُخدمت فيها القوة.

ومن المهم أن يتضمن التدريب على استخدام القوة والأسلحة النارية، وكذلك التدريب على إدارة النظام العام، القيام بأدوار المحاكاة وأنماط المناهج التدريبية الأخرى القائمة على دراسات الحالة. ويجب تمكين المجندين من التمرين على البيت في الأوقات التي يستخدم فيها كل نوع من أنواع القوة. وأن يناقشوا كيف توصلوا إلى قراراتهم. ومن المهم عند تقييم تدريب الشرطة ملاحظة مدى الالتفات إلى المبادئ المدرجة في "الخطة" وهي التناسب والمشروعية والمساءلة والضرورة. (انظر مناقشتها في الفصل الخامس) وإلى أية أساليب تدخل بديلة.

التدريب على الأسلحة النارية

يجب أن يتسم التدريب على الأسلحة النارية بأكبر قدر ممكن من الواقعية. وفي بعض البلدان يستخدم المدربون منهجية تقضي بإعطاء المجند سلاحاً موصولاً بشعاع "ليزر" إلى شاشة يعرض عليها فيلم يصور حادثة ينبغي على المجند أن يستجيب لها. ويمثل المجند دور الشرطي في ذلك الموقف المحدد الذي يجب عليه أن يقرر ما يفعل ويبرر القرار الذي اتخذ. فمثلاً قد تكون القضية مشاجرة بين شخصين مسلحين، أحدهما يحمل سكيناً والآخر مسدساً. ويستطيع المجند، على سبيل المثال، أن يسحب مسدسه ويصوبه إلى الشخصين ويطلق النار. وفي كل خطوة (سحب المسدس، وتصويبه وإطلاق النار) يستطيع المدرب أن يناقش لماذا اختار المجند أن يفعل هذا، وكيف يتفق اختياره مع المبادئ الوطنية والدولية للتناسب والضرورة والمشروعية. ويبين شريط الفيديو أيضاً عواقب القرارات المتخذة. وهكذا فإذا قرر المجند مثلاً إطلاق النار فسوف يعرض الفيديو (إذا أصاب الهدف) صورة مدني مصاب أو مقتول. لكنه إذا امتنع المجند عن إطلاق النار فسوف يعرض الفيديو العاقبة، وربما كانت إطلاق النار على المجند نفسه.

ولا يجوز للشرطي أن يحمل سلاحاً نارياً إلا إن كان قد تلقى التدريب على استعماله ونجح في الاختبار. وكلما استُحدثت أسلحة جديدة أصبح من الواجب إعادة تدريب أفراد الشرطة بهدف استيعابها. ويجب أن تُراجع بصفة دورية لياقتهم لأداء هذه الوظائف.

القرى الوهمية

وعلى غرار التدريب على الأسلحة النارية الذي نوقش في الإطار السابق، تستخدم بعض معاهد تدريب الشرطة "قرى وهمية" من الممكن أن تُحاكى فيها جميع ضروب حالات النظام العام أو اختلاله، مثل المظاهرات السلمية، والتخريب في ملاعب كرة القدم وأحداث الشغب. وقد تتضمن هذه الحالات "المحاكاة" أحياناً شتى ضروب العمل الشرطي، مثل الشرطة الراكبة، ووحدات السيطرة على الشغب، واستخدام الكلاب البوليسية، وما إلى ذلك. وعادةً ما تُسجل هذه الحالات بالمحاكاة بالفيديو ثم يجرى تقييمها في قاعة الدرس.

ومن الموضوعات التي لا تلقى الاهتمام اللازم في كثير من الأحيان، خصوصاً في هذا السياق، موضوع تدريب الشرطة على إدارة الصراع. إذ يتعلق العمل الشرطي إلى حد كبير باستدعاء أفراد الشرطة للتدخل في الصراعات (صغيرة كانت أو كبيرة). فإذا انفلت زمام هذه التدخلات، برزت الحاجة أحياناً إلى القوة لاستعادة النظام والهدوء. ومع ذلك فما أكثر الحالات التي كان يمكن تفادي استخدام القوة فيها إذا كانت الشرطة تفهم كيف تتعامل مع العواصف الشديدة وكيف يمكن للصراعات أن تتصاعد. ويمكن للتدريب على التواصل ومهارات إدارة الصراعات أن يساعد على تحقيق هذا الهدف.

2-4-9 (ج) التدريب على مهارات التحقيق

على الرغم مما تنص عليه المادة 10 من "اتفاقية مناهضة التعذيب"، فإن التدريب على مهارات التحقيق، وخصوصاً إجراء المقابلات الشخصية مع المشتبه فيهم، لم يبلغ إلى الآن مرحلة متقدمة في معظم البلدان. وكثيراً ما يُستخدم ذلك لتبرير التعذيب على أيدي الشرطة وكأن اللجوء إلى العنف كان نتيجة لعدم معرفة الشرطة لأي أسلوب آخر لحمل المشتبه به على الإفصاح بما يعرف. ومن دون السعي لتدعيم هذا التبرير نقول إنه من الصحيح أن أحد أساليب تجنب التعذيب يتمثل فعلاً في تعليم أفراد الشرطة كيف يجرى التحقيق (بما في ذلك المقابلة الشخصية مع المشتبه فيهم) بأسلوب مهني يحترم حقوق الإنسان. وفي سبيل إعداد وتقديم هذا التدريب إلى الشرطة لابد من توافر المعرفة (التي نُوقِشت في الفصل السابع).

التدريب على مهارات التحقيق

تلجأ بعض أكاديميات الشرطة إلى الاستعانة بالممثلين المحترفين في تدريب المجندين على تقنيات التحقيق. إذ يُطلب من المجندين إعداد مقابلة شخصية مع مشتبه به، إما في قاعة الدرس أو على أسس فردية، ثم يواجهون "بالمشتبه به الحقيقي" (الممثل) ويكون عليهم إجراء المقابلة الشخصية بأكملها، وجرى تسجيل كل شيء على شريط ثم يناقش فيما بعد، من منظور التواصل والتكتيك والمشروعية.

وعلى غرار ذلك يمكن للمجندين التمرين على أي منهج من مناهج التحقيق، إذ يمكن محاكاة تفتيش المنازل، ويمكن إجراء المقابلات الشخصية مع الشهود والضحايا، بالاستعانة بالممثلين. ويمكن إجراء هذه التمارين كلها في سياقات خيالية تحاكي الواقع، وبعدها يقدم المدربون والممثلون آراءهم في كيفية تطبيق المناهج المذكورة.

ويجب أن يؤكد التدريب على مهارات التحقيق، بأقصى قدر من الوضوح، الحظر المطلق على التعذيب، وأن من حق أفراد الشرطة وواجبهم ألا يطيعوا أوامر الرؤساء بارتكاب التعذيب. ويجب إجراء مناقشة حول ما يشكل تعذيباً وحول التدابير المقبولة لزيادة الضغط على المشتبه به (على نحو ما نُوقشت في الفصل السابع). ويجب تقييم أساليب إجراء المقابلات الشخصية المستخدمة في الواقع بصفة منتظمة ويجب أن تصب هذه التقييمات في برامج التدريب في المستقبل.

والى جانب هذا يجب أن يتضح في التدريب على مهارات التحقيق أن المقابلة الشخصية مع المشتبه فيه مجرد أسلوب واحد من أساليب التحقيق العديدة المتاحة. ويجب أن يتعلم المجندون هذه الأساليب الأخرى المتاحة حتى يتجنبوا الاعتماد الزائد على المقابلة الشخصية مع المشتبه به باعتبارها الوسيلة الحاسمة لجمع المعلومات. يجب أن يتعلم المجندون كيف يقومون بتفتيش المنازل، وتفتيش الأشخاص، ومواقع إجراء المقابلات الشخصية مع الشهود ومكان وجودهم، وعرض المشتبه فيه مع غيره على الضحايا في "عرض التعرف"، وضرورة الاستجابة السريعة والتعديل بفحص مسرح الجريمة، واستخدام الأدلة المادية والتحليل الشرطي العلمي (انظر الفصل السابع).

ومن الموضوعات الخاصة التي لا تحظى في كثير من الأحيان بالاهتمام الكافي في التدريب، على الرغم من أهميته الحاسمة للدعوى القضائية الناجحة، موضوع تسجيل الشرطة لإجراءات تحقيقاتها ونتائجها. والواقع أن تسجيل نتائجها بأسلوب قانوني يصلح للاستخدام في المحاكمة أمر ذو أهمية حاسمة للالتزام بمعايير المحاكمة المنصفة وللمساءلة بصفة أعم وأشمل.

والواضح أن التدريب لا يمثل الإجابة الوحيدة فيما يتعلق بمنع ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان في إطار التحقيق الجنائي، إذ يقع الكثير من هذه الانتهاكات لأسباب أخرى بخلاف أوجه النقص في النظام القضائي والقانوني وعدم توافر أجهزة التحليل العلمي الشرطي. فأمثال هذه القضايا ليست من قضايا التدريب بل يجب التصدي لها مع قيادة الشرطة والسلطات الأخرى أولاً. والواقع أنه لن يحقق التدريب أي قدر من الفعالية إلا إذا توافر الالتزام الداخلي أساساً، خصوصاً على مستوى قيادة الشرطة. ويجب أن يكفل هذا الالتزام تحفيز المجندين الجدد وتيسير تمرينهم على الأساليب والمهارات التي اكتسبوها لتوهم. وما أكثر أن نرى المجندين الجدد محرومين من فرصة ممارسة ما تعلموه والتمرين عليه، بل يقال لهم أن "يفعلوا ما يفعله الآخرون" وهو ما يحول دون إجراء أي تغيير.

3-4-9 تقييم تدريب الشرطة من منظور حقوق الإنسان

يجرى التدريب على حقوق الإنسان في كثير من البلدان، إذا توافر أصلاً، باعتباره جزءاً منفصلاً عن تدريب الشرطة الأساسي، وكثيراً ما يخضع لقيود زمنية صارمة، بل من المؤلف أن يُقدم للمجندين الجدد نموذج منفصل عن حقوق الإنسان، وكثيراً ما ينصب التركيز فيه على المواثيق الدولية، وعلى استظهار ما فيه بدلاً من تفهمه ومناقشته ما يعنيه للممارسة الشرطية. ولا ترتبط النماذج الخاصة بحقوق الإنسان بغيرها من النماذج العملية في حالات كثيرة وهو ما يوحي بعدم ارتباط هذا بذاك، وبأن التدريب على حقوق الإنسان شيء لا بد أن "يكابده" المرء حتى يصبح من أفراد الشرطة. بل إن تدريس حقوق الإنسان كثيراً ما يجرى في قاعات الدرس لا في إطار تمارين عملية، وكذلك في بعض الحالات من جانب مدربين من غير أفراد الشرطة، وهو ما يوحي أيضاً بأنه موضوع منفصل.

إلا إنه لا يمكن اعتبار التدريب على حقوق الإنسان مجرد إضافة إلى المناهج القائمة بل لابد من اعتباره في جوهر برنامج التدريب لجميع أفراد الشرطة. ويشجع بين الكثير من أفراد الشرطة أن حقوق الإنسان عبء وعقبة تعرقل العمل الشرطي الفعال. ويجب أن يكون من الأهداف المهمة لبرنامج التدريب تغيير هذا التصور.⁽²³⁾ ويُلاحظ أننا سوف نركز في الفصل العاشر على قضية التدريب على حقوق الإنسان الذي تقدمه المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان. أما في هذا القسم فسوف نركز على حقوق الإنسان بالصورة التي تدرج بها في مناهج التدريب الشرطية الأساسية وكذلك في تدريبها الميداني.

وفي عام 1998 أصدرت منظمة العفو الدولية تقريراً عنوانه " دليل منظمة العفو الدولية من 12 نقطة للممارسة الجيدة في تدريب وتعليم حقوق الإنسان للمسؤولين الحكوميين"⁽²⁴⁾ وعلى الرغم من أن هذا الدليل ينطبق على جميع المسؤولين الحكوميين لا على الشرطة وحدها، فإنه يتضمن مبادئ مهمة للتدريب على حقوق الإنسان حتى يصبح أداة فعالة من أدوات زيادة الوعي بحقوق الإنسان والالتزام بها بين المسؤولين الحكوميين. وربما كان المبدأ الأساسي الذي تجتمع على تأكيده المبادئ الاثنا عشر كلها هو عدم اعتبار التدريب على حقوق الإنسان نشاطاً مستقلاً يقدم مرة واحدة فقط، بل ينبغي تطويعه حتى يناسب السياق الواقعي لكل حالة (بما في ذلك السياق التنظيمي) وإدراجه في مناهج التدريب حتى يتكامل معها، وإقامة الروابط بينه وبين الممارسة العملية، والأهم من ذلك كله ضرورة المتابعة العملية له. ونوصي القراء بملاحظة هذه المبادئ.

دليل منظمة العفو الدولية، من 21 نقطة، للممارسة الجيدة في تدريب وتعليم حقوق الإنسان للمسؤولين الحكوميين

1. التقييم السابق لحالة حقوق الإنسان له أهميته الحيوية المطلقة؛
2. يجب أن يكون تعليم حقوق الإنسان خطوة واحدة على طريق زيادة المساءلة؛
3. يجب أن يلتزم المسؤولون بتنفيذ برنامج التدريب باعتباره عنصراً جوهرياً من عناصر مهنتهم؛
4. يجب التنسيق بين برنامج التدريب وغيره من أنشطة حقوق الإنسان في المؤسسة والمجتمع؛
5. يجب أن تنهض المنظمات غير الحكومية بدور أساسي في جميع مراحل برنامج التدريب؛
6. لابد من التحديد الدقيق للجماعات التي يستهدفها التدريب والهدف من الدورة التدريبية؛
7. لابد أن يرتبط المدربون بصورة ما بالجماعة المستهدفة؛
8. يجب على أساليب التعليم احترام الثقافة المحلية والحقائق الدينية إلى جانب تجسيدها لأهداف حقوق الإنسان في التدريب؛
9. يجب أن يكون التدريب ذا توجه عملي وأن يستعين بتقنيات التعليم القائمة على المشاركة؛
10. يجب أن تكون مواد التدريب ذات توجه عملي؛
11. يجب إدماج المتابعة في برنامج التدريب من البداية؛
12. لابد من التقييم المستمر لتأثير البرنامج ومراجعتة على ضوء ما يظهر من نقائص وفرص جديدة.

(23) بناءً على اتصال شخصي مع السيد غ. ب. جوشي، من "مبادرة حقوق الإنسان لدول الكومنولث"، وهو منسق برنامج الشرطة في الهند.

(24) " دليل منظمة العفو الدولية، من 12 نقطة، للممارسة الجيدة في تدريب وتعليم حقوق الإنسان للمسؤولين الحكوميين". ويُلاحظ أنه على الرغم من ضرورة نهوض المنظمات غير الحكومية بدور أساسي في جميع مراحل برنامج التدريب، فإن هذا لا يعني بالضرورة أن تقوم كذلك بالتدريب.

- وفي عام 2004 أصدر الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية تقريراً بعنوان " توصيات منظمة العفو الدولية بشأن العمل الشرطي: استعراض ودليل " ، وهو يتضمن مراجعة لتوصيات المنظمة ويقترح إضافة ثلاثة مبادئ إلى المبادئ الاثني عشر:⁽²⁵⁾
13. يجب أن تتضمن برامج التدريب على حقوق الإنسان المواثيق الدولية والإقليمية والوطنية لحقوق الإنسان، وأن تضع مثل هذه المعلومات في سياق حقوق الإنسان الخاص بالبلد؛
14. يجب إدماج حقوق الإنسان في شتى مناحي المناهج التدريبية؛
15. يجب أن يغدو التدريب والتقييم نشاطاً مستمراً.

ولابد، كقاعدة عامة، من إدماج حقوق الإنسان في جميع ضروب تدريب الشرطة. وتتصف كلمتان في هذه العبارة بأهمية خاصة، وهما " إدماج " و " جميع " . والجدل يدور بين مدربي الشرطة حول ضرورة معالجة حقوق الإنسان وأخلاق الشرطة في نموذجين منفصلين لإتاحة قدر كبير من التركيز على هذين الموضوعين، أو إذا كان من الأفضل إدماج الموضوعين في دروس متكاملة تتناول جوانب العمل الشرطي، مثل " النظام العام " ، و " التحقيق " ، و " دور الشرطة " ، وما إلى ذلك، وهذا من شأنه التقليل من إبراز حقوق الإنسان بوضوح في مناهج التدريب، وإن كانت سوف تُدرّس بأسلوب فعال ذي طابع عملي أكبر. فعلى سبيل المثال، يمكن إدراج التدريب على حقوق الإنسان في الدروس الخاصة باستعمال القوة أثناء مناقشة مبدأى التناسب والضرورة، حتى من دون استخدام عبارة " حقوق الإنسان " نفسها. ولاشك أن الجدل سوف يستمر (ومن المشكلات القول بأنه لو أدمجت حقوق الإنسان في الدروس الأخرى، لأمكن اتهام الشرطة بعدم الانتباه اللازم إلى حقوق الإنسان). وربما كان أفضل الحلول الأخذ بالأسلوبين معاً: أي إنه يلزم أن يسمع أفراد الشرطة قانون حقوق الإنسان الدولي والمبادئ التي يقوم عليها ومدى ارتباطه بالقانون الوطني، ولكن لابد لهم أيضاً من الأدوات العملية والسلوكية اللازمة لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها عملياً. وعلى الرغم من أنه قد لا تنشأ الحاجة في حالات كثيرة إلى استعمال مصطلح " حقوق الإنسان " ، فمن المهم أن يفهم أفراد الشرطة، ابتداءً من أعلى مستوى من مستويات القيادة، أن حقوق الإنسان تقع في قلب العمل الشرطي، وأن يسمعون هذه الرسالة واضحة صريحة. والواقع أن بروز حقوق الإنسان أو أخلاق الشرطة في مناهج التدريب ليس معياراً تقاس به قيمتها أو فعاليتها. فلقد أدرجت بلدان كثيرة نماذج لتعليم حقوق الإنسان في مناهجها التدريبية، مما يوحى بالوقت الطويل الذي تستغرقه دراسة الموضوع، ولكنه لا يقول شيئاً عن مدى فاعلية التدريب.

ويقترص التدريب على حقوق الإنسان في بعض البلدان على المجندين الجدد، أي باستبعاد ذوي الأقدمية من زملائهم والمديرين.⁽²⁶⁾ ومن الواضح أن تأثير مثل هذا التدريب يعوقه عائق خطير وهو إدراك المجندين الجدد أن زملاءهم القدامى ورؤساءهم لم يتلقوه بل ولا يبدو أنهم يقدرونه حق قدره أو يمارسونه.

ويجب أن تتجلى في تدريب الشرطة الصفات التي يريد المرء توافرها في الشرطة، فإذا كان يريد شرطة تستجيب لحاجات المجتمع المحلي، فيجب تمكين أفراد الشرطة من التواصل مع ذلك المجتمع من خلال المديرين، أو الأشخاص الذين يعتبرون حلقات اتصال، أو باختيار أفراد الشرطة ممن يقيمون داخل ذلك المجتمع. وإذا كان يتوقع من أفراد الشرطة ممارسة سلطتهم التقديرية بروح المسؤولية، فيجب أن تُتاح لهم فرصة

(25) الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية، 2004، " توصيات منظمة العفو الدولية بشأن العمل الشرطي، استعراض ودليل " .

(26) منظمة العفو الدولية، 2002، " العمل الشرطي من أجل حماية حقوق الإنسان. استقصاء: لممارسات الشرطة في بلدان " مجموعة التنمية في الجنوب الإفريقي " 1997-2002 " .

ممارستها عملياً في التدريب. وإذا كان على الشرطة أن تمثل المجتمع المحلي، فلا بد أن يكون مدربو الشرطة ممثلين له أيضاً. وإذا كان يتوقع من أفراد الشرطة المساءلة عن أفعالهم، فيجب أن تبدي معاهد تدريب الشرطة استعدادها للمساءلة عن أسلوب تدريب المجندين لديها.

وفيما يلي قائمة من الأسئلة التي قد تساعد على تقييم التدريب الشرطي الأساسي من منظور حقوق الإنسان، وقد راعينا في صياغتها أن تكون أسئلة مفتوحة.

1. من يتلقى التدريب الشرطي الأساسي؟

ينبغي تقديم التدريب الشرطي لجميع أفراد الشرطة الذين يؤدون الوظائف الشرطية، بلا استثناء.

2. ما طول فترة التدريب الأساسي؟

الإجابة من حيث المبدأ هي: كلما طالت الفترة كان ذلك أفضل، ولكن الواضح أن هذه إجابة أيسر مما ينبغي، إذ يتفاوت طول فترة التدريب ما بين أسبوعين وأربع سنوات. ويقول البعض إن قضاء 12 شهراً لازماً لاكتساب روح المهنة.⁽²⁷⁾ ويبدو لنا من المعقول أن نتوقع أن تؤدي زيادة التدريب إلى توفير فرص أكبر لتحقيق الغايات التي ينشدها دعاة حقوق الإنسان، إذا كان هذا التدريب يلتزم بمبادئ حقوق الإنسان وفي هذه الحالة فقط. بل إن فترة السنوات الأربع قد تركز، وهو احتمال قائم فعلاً، على المهارات التقنية وتجاهل المبادئ والقيم الأساسية. ومن ثم فإن إجابة السؤال الخاص بالمدة الزمنية يجب أن تصاحبها الإجابة على الأسئلة التالية الخاصة بالجوانب الأخرى لتدريب الشرطة مثل مضمون التدريب والمناهج التعليمية وخلفية المدربين.

3. ما هي خلفية مدربي الشرطة؟

يجب توافر التوازن بين المدربين ذوي الخلفية الشرطية والمدربين غير الشرطيين، إذ تستطيع الفئة الأخيرة أن تحول دون ترسيخ ثقافة شرطية منغلقة تماماً على نفسها. ويمكن أن يكون هؤلاء المدربون غير الشرطيين من الأكاديميين ومن غيرهم (مثل مدربي الرياضة البدنية). أضف إلى ذلك ضرورة التنوع في القائمين بالتدريب بحيث يتجلى تنوع المجتمع الذي ستخدمه الشرطة في عملية التدريب ذاتها.⁽²⁸⁾ ولابد أن يكون مدربو الشرطة مؤهلين لذلك، سواء كانت خلفيتهم شرطية أو غير شرطية، وأن تكون لديهم معرفة بأساليب التعليم وكيفية الارتقاء بثقل المعارف والمهارات عملياً.

4. إلى أي حد يشارك أو يساهم أفراد الجمهور في تدريب الشرطة؟

يستطيع أفراد الجمهور أن يساهموا في التدريب بطرائق منوعة، منها أن يصبحوا مدربين، أو أن يقوموا بمهام جماعات المراقبة للتدريب التي تعلق عليه، أو يصبحوا من أفراد "الاحتياط" الذين يكلفون بمهام معينة، وما إلى ذلك. ويجب أن يكون تنظيم التدريب قادراً على تجسيد مبادئ الاستجابة للمجتمع وتمثيله والمساءلة أمامه. ومن الأفضل ألا يجري تدريب الشرطة في مجمعات مغلقة منفصلة لا تضم إلا العاملين بالشرطة.

5. التدريب الجيد يتناول دائماً المعارف والمهارات والمواقف

العمل الشرطي نشاط عملي، ولكن هذا لا يعني إمكان استبعاد الجوانب النظرية ولكنه يعني حقاً ضرورة شرح جوانب علاقة النظرية (بما في ذلك القانون) بالممارسة العملية. ويجب أن تلتقي النظرية بالتطبيق في التدريب القائم على تمثيل الأدوار وممارسة

WOLA, Themes and debates (27)
in public security reform.
A manual for public society-
Recruitment.

O'Rawe, M. and L. Moore, (28)
1997, Human rights on duty.

المهارات. فالإحاطة بالقانون إلى حد الاستظهار من دون القدرة على ربطها بالممارسة العملية يفقد القانون فاعليته. وهكذا يجب تطبيق المبادئ القانونية على أمثلة عملية. ويجب استخدام تقنيات المشاركة، إذ تستطيع هذه الارتقاء بالتعليم (بما في ذلك نقل المعارف والمهارات من التدريب للممارسة العملية) أضف إلى ذلك أنه يجب عدم قصر تدريب الشرطة على تعليم القانون (الذي دائماً ما يدور حول صلاحيات الشرطة) ولكنه يجب أن يضم جوانب العمل الشرطي التي لا تتطلب صلاحيات الشرطة أو المقصود بها فعلاً منع استخدام هذه الصلاحيات. ومن الموضوعات المهمة التي لا تُقدر قيمتها الحقيقية في كثير من الأحيان موضوع التدريب على مهارات التواصل، فهذه المهارات هي التي تساعد على إزالة التوتر وتمنع تصاعده واللجوء إلى استعمال القوة.

6. ما الموضوعات التي يتضمنها التدريب؟

نقترح من باب الإيضاح إدراج الموضوعات التالية في مناهج التدريب (وهي مرتبة ترتيباً عشوائياً):⁽²⁹⁾

- أ. أهمية الحياد في أفعال الشرطة؛
- ب. عدم التمييز؛
- ج. أهمية التجاوب مع المجتمعات المحلية؛
- د- الوعي بالقضايا الثقافية وقضايا المرأة والحساسية لها؛
- هـ. مراعاة الإجراءات الصحيحة لاستخدام القوة، والاعتقال، والاحتجاز: التناسب، والمشروعية والمساءلة، والضرورة (الخطة)؛
- و. استخدام الوسائل الخالية من العنف أولاً؛
- ز. مهارات التحقيق، بما في ذلك تقنيات المقابلات الشخصية (بما في ذلك المقابلة الشخصية مع المشتبه فيه)؛
- ح. حقوق المحتجزين والمشتبه فيهم، بما في ذلك الحق في افتراض البراءة؛
- ط. ضحايا الجريمة (يجب أن يُدرج العنف ضد المرأة في التدريب الأساسي للشرطة، ابتغاء زيادة المراعاة الشاملة لهذه القضية. ومع ذلك يمكن إنشاء وحدات متخصصة للتصدي لمثل ذلك العنف)؛
- ي. الجماعات المستضعفة وحقوقها النوعية (أي النساء والأطفال والأقليات)؛
- ك. الحظر المطلق للتعذيب والحق في عدم إطاعة الأمر بالتعذيب، وكذلك في سياق تشريع مناهضة الإرهاب (في حالة وجوده)؛
- ل. أهمية الإشراف والمساءلة، بما في ذلك الإجراءات التأديبية.

ومن الموضوعات الإضافية لقيادة الشرطة ما يلي:

- م. تأثير القيادة في إرساء شرعة احترام لحقوق الإنسان؛
- ن. الاستقلال في العمل والإشراف الديمقراطي والمعضلات الناشئة عن هذين؛
- س. مؤشرات الإشراف والتقييم والأداء.

7. هل تتوافر المتابعة للتدريب الأساسي؟ هل تتوافر سياسات للتدريب أثناء الخدمة؟

وما الجوانب التي يركز عليها التدريب الإضافي؟

على نحو ما أوصت به "لجنة إقامة العدالة" فإنه "يجب ألا يقتصر التدريب على المجددين الجدد بل أن يستمر طول فترة خدمة أفراد الشرطة. وينبغي أن تقدم الإدارة العليا الدعم الفعال لأساليب التدريب العملية الصالحة ولفلسفة وممارسات التعليم مدى الحياة".⁽³⁰⁾

(29) انظر أيضاً: منظمة العفو الدولية، 2002، "العمل الشرطي من أجل حماية حقوق الإنسان. استقصاء لممارسات الشرطة في بلدان "مجموعة التنمية في الجنوب الإفريقي" 1997-2002".

O'Rawe, M. and L. Moore, (30) 1997, Human rights on duty.

8. هل يتوافر أي نوع من إجراءات إصدار الشهادات (بصفة متكررة) وهو ما يلزم لضمان حداثة المهارات التقنية وتحديثها؟

يتلقى أفراد الشرطة في معظم البلدان دبلوماً "صالحاً مدى الحياة" عند اجتياز دورة التدريب الشرطية بنجاح. ومع ذلك ففي بعض جوانب العمل الشرطي، خصوصاً استخدام القوة والأسلحة النارية، ينبغي استخدام الشهادات لا الدبلومات، وهي الشهادات التي يلزم تجديدها على فترات منتظمة. وعدم النجاح في الاختبار ينبغي أن يؤدي إلى سلب الصلاحيات والمعدات من الشخص المناسب وذلك حتى يثبت أن استطاع اكتساب الصفات المطلوبة وهي الكفاءة والمهارات والموقف المناسب، وعندها يمكنه استئناف العمل. والواقع أن المادة 18 من "المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية" تشترط أن "يخضع استمرار قدرة أفراد الشرطة على تأدية هذه الوظائف "للمراجعة الدورية".

9. هل يخضع التدريب للتقييم؟

يجب إجراء تقييم لجميع أشكال التدريب بصفة منتظمة، وينبغي الاستعانة فيه بأشخاص من خارج هيئة الشرطة من أجل فعاليته الحقيقية.⁽³¹⁾

اكتساب كفاءات التدريب في مجال حقوق الإنسان

القيام بالتدريب في مجال مبادئ حقوق الإنسان يقتضي الإحاطة بها. ويبدأ عدد كبير من البرامج التدريبية التي تقدمها الجهات المانحة بما يسمى برامج تدريب المدربين، وعادة ما يقوم فيها مدربو شرطة (أجانب) بتدريب المدربين المحليين في مهارات ومنهجيات التدريب على المهارات الشرطية. وأحياناً ما يُدعى مدربو الشرطة المحليون لزيارة أكاديميات الشرطة لدى الجهات المانحة لمشاهدة كيفية إجراء التدريب فيها والتعلم منها. ويواجه كل برنامج لتدريب المدربين مشكلة إقامة العلاقة اللازمة مع حقائق الواقع القائمة في البلد المستهدف. وعادة ما ينتمي المدربون من البلدان المانحة لنظم ثقافية بالغة الاختلاف، ومواقف بالغة الاختلاف تجاه الشرطة والعمل الشرطي، وكثيراً ما تكون لدى هذه البلدان موارد أفضل إلى درجة بعيدة. ورغم كل هذا، فإن فتح الباب على حقائق الواقع الأخرى يمكن أن يمثل أداة مفيدة.

4-4-9 متابعة التدريب الأساسي

على نحو ما سبقت الإشارة آنفاً، ينبغي ألا يقتصر التدريب على المبتدئين الجدد. ومن المهم الانتباه إلى مدى إدراج حقوق الإنسان في جميع جوانب التدريب الشرطي، بما في ذلك الدورات التدريبية التي تقدم بعد أن بدأ المجندون العمل، ومضى على ممارستهم له وقت ما. وأما التدريب اللاحق فيتضمن التدريب على المناهج الجديدة لاستعمال القوة، والتدريب الإضافي المتعلق باستحداث فلسفات ومنهجيات جديدة في العمل الشرطي، وكذلك تدريب الذين يُرقون في السلم الوظيفي. ومن الواضح أنه ينبغي على إدارة الشرطة أن تهتم بالدور الذي يمكن أن تضطلع به إدارة الشرطة في إرساء شرعة وممارسة تحترم حقوق الإنسان. والواقع أن على شتى ألوان التدريب أن تحترم مبادئ حقوق الإنسان وأن تُدرجها في مناهجها التعليمية.

5-9 آثار التجديد والاختيار والتدريب

ينبغي عدم الاستهانة بأهمية التأثير الذي يمكن أن ينشأ من تطبيق إجراءات التجديد التي تستهدف جميع قطاعات المجتمع، وتحديد معايير الاختيار التي تتجلى فيها مبادئ حقوق الإنسان، وتقديم التدريب الذي ينصب على المهارات المتعلقة بحقوق الإنسان، سواء من ناحية النظرية أو المواقف العملية. ولكننا ينبغي ألا نبالغ في هذه الأهمية أيضاً. إذ إن الجهات الدولية المانحة ودعاة حقوق الإنسان يميلون إلى المبالغة في تقدير قيمة وأهمية وفعالية التجديد والاختيار والتدريب في معالجة مشكلات حقوق الإنسان، متجاهلين في الوقت نفسه التعقيدات الكامنة في وضع أدوات اختيار وتدريب فعالة، ومتجاهلين كذلك الأسباب الراسخة في المجتمع لوقوع انتهاكات حقوق الإنسان والواقع أن التصدي لهذه المشكلات الراسخة وحلها أصعب كثيراً ويتطلب التزاماً طويلاً الأجل، في الوقت الذي يبدو التدريب فيه حلاً سريعاً يسير التنفيذ. ويمكن إقامة الحجة على أن الجهات المانحة الدولية تحب إجراء التدريب لأنه يمكن تنفيذه في أي مكان تقريباً، دون مخالفة النظم القائمة مخالفة كبيرة، وهو إجراء لا يثير الخلاف السياسي، وذلك على وجه الدقة لأنه لا يقتضي بالضرورة تغيير أي شيء.

ومن الصعب وضع أساليب فعالة للتجديد والاختيار، كما إن قياس آثارهما من التحديات التي تواجهها. ويضاف إلى ذلك أن تأثير التدريب يعتمد على تدعيمه بالممارسة العملية. فالتدريب غير المدعم بالممارسة العملية، أي التدريب الذي يفتقر إلى الجذور الراسخة في إطار أوسع للسياسات، أي التدريب الذي لا يتمتع بالتأييد الكامل من القيادة السياسية "الذي يتجلى في الأوامر الدائمة والتعليمات اليومية الصادرة من الرؤساء"،⁽³²⁾ من المحتمل أن يكون أسلوباً عاجزاً عن تغيير السلوك ولذلك فإنه في الواقع يمثل إهداراً للموارد. وفي كثير من الحالات التي ينتهك أفراد الشرطة فيها حقوق الإنسان على المرء أن يتساءل إن كان التدريب أشد نقاط الانطلاق فعالية نحو التغيير. فمثلاً إذا كانت انتهاكات حقوق الإنسان ناشئة من قوانين لا تلتزم بالمواثيق الدولية، فإن النضال في سبيل تغيير هذه القوانين من المحتمل أن تزيد فعاليته عن النضال في سبيل تحسين أساليب تدريب الشرطة. وهكذا فإن البت فيما إذا كان التدريب أشد نقاط الانطلاق فعالية يتطلب، بوضوح، إجراء تحليل دقيق لكل حالة على حدة.

وربما يصادف مديرو الشرطة الإغراء بتأكيد أهمية التدريب في تحقيق التغيير، لأن ذلك يستبعد دورهم في هذه العمليات وينقل المسؤولية إلى خارج نطاق صلاحياتهم ومسؤوليتهم. وعلى دعاة حقوق الإنسان أن ينظروا في النضال في سبيل تحسين تدريب الإدارة لا تدريب عامة أفراد الشرطة، كوسيلة تكفل الالتزام بمبادئ حقوق الإنسان على مستوى القيادة.

ثقافة الشرطة

ويختلف تجنيد واختيار أفراد الشرطة من جميع قطاعات المجتمع، ضماناً لتمثيل الشرطة للناس الذين تخدمهم، اختلافاً بيناً عن استبقاء هؤلاء في الشرطة. ولا ينبغي الاستهانة بتأثير ثقافة الشرطة، التي كثيراً ما يهيمن عليها تفضيل الذكور والجماعات التي تمثل الأثرية في المجتمع. وتبرز ثلاثة جوانب لثقافة الشرطة في معظم هيئات الشرطة على امتداد العالم كله، أولها "جدار الصمت الأزرق"، وثانيها ما يُسمى "نحن في مواجهتهم"، وثالثها تشاؤم الشرطة.⁽³³⁾ وتؤدي هذه الخصائص الثلاث، إلى جانب النزعة المحافظة التي كثيراً ما تتسم بها الشرطة⁽³⁴⁾ إلى المقاومة الشديدة من جانب الشرطة

(32) منظمة العفو الدولية، 2002، "العمل الشرطي من أجل حماية حقوق الإنسان. استقصاء، لممارسات الشرطة في بلدان "مجموعة التنمية في الجنوب الإفريقي" 1997-2002".

(33) تتوافر كثير من المقالات والتقارير التي تصف ثقافة الشرطة. انظر مثلاً "لجنة مولين" التي بحثت الفساد في هيئة شرطة نيويورك. ويصف تقريرها الصادر عام 1994 ثقافة الشرطة وكيف سهلت الفساد داخل الهيئة. من موقع الإنترنت <http://www.parc.info/reports/>

(34) Crow, M., e.a., 2004, "Czech police officers. An exploratory study of police attitudes in an emerging democracy."

للتغيير وإلى تصديها للجهود المبذولة لتحسين العلاقات الاجتماعية للشرطة ولإدماج الأقليات والنساء في هيئات الشرطة.

"لا تُقدّم على خيانة زملائك": يشير تعبير "جدار الصمت الأزرق" إلى شرعة الصمت التي كثيراً ما تطبقها الشرطة. وقد نشأت هذه الشرعة من الإحساس بالخطر الكامن في عمل الشرطة وضرورة الاعتماد الكامل على الزملاء في سبيل البقاء (دون مبالغة)، ومن ثم فالولاء ذو أهمية أولى في الشرطة. وقد يؤدي ذلك إلى معضلات أخلاقية عندما يُضطر الفرد إلى الاختيار ما بين الولاء والنزاهة، مثلاً عندما يقرر إن كان له أن يكشف عن حادثة واضحة الخطأ أو أن يحافظ على ولائه لزملائه.⁽³⁵⁾

"إنهم لا يفهمونا": والسمة الثانية يُشار إليها بتعبير "نحن في مواجهتهم" حيث يُشير الضمير "نحن" إلى الشرطة والضمير "هم" إلى الجمهور. والعمل الشرطي المجتمعي من الفلسفات الجديدة التي سوف تساعد على التقريب بين الجانبين وإيجاد تفاهم متبادل إلى حد أبعد.

"لا فائدة تُرجى على أية حال": تواجه الشرطة يومياً معضلات واختيارات عسيرة. ويُضاف إلى ذلك أن أفراد الشرطة يواجهون النتائج والآثار المحدودة لعملهم، فالجريمة لا تتوقف، ولا يستطيعون القبض على بعض المجرمين إطلاقاً، ويبدو أن مديري الشرطة في بعض الأحيان تشغلهم حياتهم العملية أكثر مما تشغلهم مساندة العاملين لديهم. وهكذا فقد اكتسب كثير من أفراد الشرطة نزعة تشاؤم بعد العمل عدة سنوات.⁽³⁶⁾

Reenen, P. van, 1997, "Police (35) integrity and police loyalty: The Stalker dilemma."
(36) انظر الهامش رقم 34.

9-6 ملخص

يمثل تجنيد قطاع يمثل المجتمع واختيار عدد من بينهم من ذوي المعايير والقيم الأخلاقية العليا أحد التحديات الأساسية لهيئات الشرطة، وبعض جوانب العمل الشرطي يتعذر اكتسابها بالتدريب ولا بد أن تكون راسخة في تكوين الأشخاص، والبعض الآخر، وعلى رأسها المهارات والمعارف العملية، يمكن اكتسابها بالتدريب. ويتساوى في الأهمية التجنيد والاختيار والتدريب عند السعي إلى إنشاء هيئة شرطية تحترم حقوق الإنسان وتحميها. ومع ذلك، وعلى الرغم من كونها شروطاً مسبقة مهمة دون شك، فإنها لا تكفي قط في ذاتها. فالتدريب الذي لا تدعمه الممارسة، والتدريب الذي لا يضرب بجذوره في إطار سياسات أعم وأشمل، والتدريب الذي لا يحظى بالدعم الكامل من قيادة الشرطة، محكوم عليه بالفشل في تغيير السلوك، كما إنه يمثل إهداراً للموارد في الواقع. ولن تُجتنى ثمار التدريب الجيد إلا بتوافر أساليب الدعم والالتزام البارز المستمر عملياً، من جانب كبار أفراد الشرطة وكذلك، وإلى حد أكبر، من جانب قيادة الشرطة. وهكذا فإن تدريب قيادة الشرطة يحتاج إلى اهتمام أكبر ورصد أدق. ويُضاف إلى ذلك أن تقييم أسباب سوء سلوك الشرطة من المرجح أن ينتهي إلى استراتيجيات التدخل البديلة التي قد تكون أنجح وأجدي من التركيز على التدريب.



REUTERS / Francois Lenoir FLRISA

"تتطلع منظمة العفو الدولية إلى بناء عالم يتمتع فيه كل فرد بجميع حقوق الإنسان المنصوص عليها في "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" وفي غيره من المواثيق الدولية لحقوق الإنسان. وسعيًا لتحقيق هذه الغاية تقوم منظمة العفو الدولية بأبحاث وأنشطة من أجل منع الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان كافة"

من رؤية ورسالة منظمة العفو الدولية

"عند التعامل مع الموظفين المكلفين بتنفيذ القانون، يجوز للأعضاء استخدام جميع الأساليب إلا إذا كان من شأنها استخدامها في سياق معين أن يعوق أو يمنع منظمة العفو الدولية من إدانة انتهاكات حقوق الإنسان"

القرار رقم 20 الصادر عن "اجتماع المجلس الدولي لمنظمة العفو الدولية" عام 2003

10- الارتباط بالعمل الشَّرطي

1-10 تمهيد

لما كانت منظمة العفو الدولية وكثير من المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان قد ظلت لفتترات طويلة تنظر إلى الشرطة على أنها تنتهك حقوق الإنسان، فكثيراً ما اتسمت العلاقة بين الطرفين بالعداء وليس الثقة. ونتيجةً لذلك، شعر أعضاء منظمة العفو الدولية والعاملون فيها بالارتياح لهذا الدور المعارض بدلاً من السعي إلى إيجاد نقاط للاهتمامات المشتركة. ولكن حدثت نقلة نوعية فأصبح يُنظر إلى الشرطة على أنها تحمي حقوق الإنسان بقدر ما تنتهكها. ففي بعض الدول، ولاسيما تلك التي لا تُقدم فيها الشرطة على ارتكاب انتهاكات منظمة لحقوق الإنسان، أصبحت الفرصة سانحة لعمل جدول أعمال مشترك وإقامة قنوات اتصال مع الشرطة، أو ما يُطلق عليه مصطلح الارتباط.

وقد ناقشنا في الفصل الأول طبيعة الأنشطة والعوامل المحركة في مجال العمل الشَّرطي وحقوق الإنسان، وفي مختلف فصول الدليل الحالي دللنا على أنه عند السعي لخلق تغييرات خاصة بالعمل الشَّرطي فلا بد من تفهم بعض الحقائق والمعضلات الخاصة بالعمل الشَّرطي كشرط مسبق. وتقدم الفصول من 2 إلى 9 خلفيات خاصة بموضوعات العمل الشَّرطي يمكن استخدامها لعمل تحليل سياقي للشرطة في دولة ما، ويعرض الملحق (أ) أداة للمساعدة على تنفيذ ذلك.

وفي هذا الفصل، سنلقي الضوء على المناهج المتعددة المقترحة والمستخدم من جانب المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان عند محاولة التأثير على السلوك الشَّرطي، وتتراوح هذه المناهج من المواجهة إلى التعاون، ولكن يحددها تقييم موقف حقوق الإنسان الفعلي. وفي القسم "2-10"، نبدأ بالنظر إلى كيفية تنفيذ منظمة العفو الدولية لأبحاثها وتطوير استراتيجيات التدخل المصاحبة للأبحاث، ومنها استراتيجية الارتباط التي سيتم عرضها بمزيد من التفاصيل في القسم "3-10" لأنها تمثل منهجاً حديثاً نسبياً، وسوف نتطرق إلى المعضلات المصاحبة لهذا الارتباط ومن ثمّ تقديم الحلول الممكنة. وكثيراً ما يتسم الارتباط بوجود مبادرات تدريبية للشرطة على حقوق الإنسان. وفي القسم "4-10" سنلقي نظرة أشمل على هذا النوع من الارتباط، أما القسم "5-10" فيقدم منهجاً من ثلاث خطوات حول كيفية تنظيم المناهج المختلفة وتحديد ما ينبغي عمله وتوقيت عمله لكي يكون مردود ذلك هو التأثير الفعال على الشرطة في دولة معينة، ثمّ يختتم الفصل بملخص موجز.

لا يوجد نوع واحد من المنظمات غير الحكومية

من الجدير بالذكر أنه لا يوجد "نوع" واحد من المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان، فالتفاوت بينها ضخم، إذ إن مجال عملها يمكن أن يتدرج من العمل الدولي إلى العمل المحلي الصرف، كما إن مواردها قد تعتمد بالأساس على رسوم العضوية، أو على مساهمات حكومية (أجنبية)، أو مانحين غير حكوميين (مثل "مؤسسة فورد"، و"مؤسسة ماك آرثر"، و"معهد المجتمع المفتوح" وغيرها) أو على أكثر من عنصر من

هذه العناصر، حيث يخلق كل منها حركية خاصة. ويمكن أن يركز نشاط هذه المنظمات على جانب بعينه من جوانب حقوق الإنسان أو يمكن أن يركز على مجموعة واسعة من الموضوعات، ويمكن لها أن تعمل مع الحكومة أو تركز على حملات لمناهضة السياسات، وفي هذا الفصل سنحدد نوع المنظمة غير الحكومية التي نشير إليها كلما كان ذلك مناسباً.

10-2 عمل منظمة العفو الدولية في الواقع العملي

10-2-1 تمهيد

تشتهر منظمة العفو الدولية بتقاريرها القطرية وتقارير الموضوعات التي تعدها كما تشتهر بتحركاتها وحملاتها، وفي الأقسام التالية نشرح باختصار كيفية تنفيذ هذه الأنشطة، ومنها على سبيل المثال كيف تجمع منظمة العفو الدولية معلوماتها وكيف تستخدمها، وعلاقة ذلك بالعمل الشرطي. ولذلك فإن هذا الفصل يركز بشدة على الإجراءات والسياسات الداخلية لمنظمة العفو الدولية.

10-2-2 جمع المعلومات: إعداد البحوث والأنشطة بشأن بلد العضو

10-2-2 (أ) البحوث التي تنفذها الأمانة الدولية

يستند نشاط منظمة العفو الدولية إلى المعلومات الخاصة بالأوضاع الفعلية لحقوق الإنسان في بلدان العالم أجمع، والتي يتم تقييمها وفقاً لمتطلبات حقوق الإنسان حسبما نص عليها القانون الدولي. ويبدأ العمل في بلد ما بمعرفة بعض حالات انتهاك حقوق الإنسان والتي تدل على وجود نمط شائع من الانتهاكات المنظمة. ويستمد الباحثون التابعون لمنظمة العفو الدولية معلوماتهم من خلال عدد من المصادر العلنية (مثل الصحف وشبكة الإنترنت) وكذلك من خلال الاتصال الشخصي بالمنظمات غير الحكومية وقادة المعارضة والأكاديميين وغيرهم. وتتم زيارات المنظمة للبلدان المختلفة (ويطلق عليها اسم بعثة) بصفة منتظمة ويتحقق خلالها مندوبو منظمة العفو الدولية من صحة المعلومات، بل ويحاولون الحصول على المزيد كما يسعون لعقد حوارات مع ممثلي الدولة. وتنشر المنظمة التقارير القطرية بصورة منتظمة، ودائماً ما تتضمن التقارير توصيات بتحسين أوضاع حقوق الإنسان. وتركز التقارير القطرية أحياناً على موضوع معين، ومنها على سبيل المثال الأوضاع في مراكز الاحتجاز، والتشريعات الخاصة بالأمن، وإفراط مسؤولي الأمن في استخدام القوة، والعنف ضد المرأة، وغيرها من موضوعات. كما تنشر منظمة العفو الدولية تقارير حول موضوع معين ومناقشته في أكثر من دولة.

وقد طورت الأمانة الدولية للمنظمة في السنوات الأخيرة بعض البحوث التفصيلية والمشروعات التي تتضمن أساليب شتى (مثل الارتباط، والتوعية بحقوق الإنسان، والدفاع عن سياسات، والدعاية) والمتعلقة بالعمل الشرطي في دول معينة مثل أفغانستان وجامايكا ودول "مجموعة التنمية في دول الجنوب الإفريقي" وتيمور الشرقية والمملكة المتحدة والبرازيل وماليزيا والولايات المتحدة الأمريكية، وكذلك

المتعلقة بقضايا معينة مثل استخدام القوة والأسلحة النارية وذلك بالتشاور مع خبراء في مجال الشرطة.

10-2-2 (ب) البحوث التي تنفذها فروع وهيكل منظمة العفو الدولية

لطالما أحجم العاملون في فروع وهيكل منظمة العفو الدولية عن القيام بأبحاث حول انتهاكات فردية لحقوق الإنسان، سواء في البلدان التي ينتمون إليها أو في غيرها من البلدان. ولكن هذه السياسة أُلغيت مؤخراً وبدأ العاملون في إجراء بحوث في البلدان التي ينتمون إليها، وهو ما أصبح يُعرف باسم "الأنشطة بشأن بلد العضو" ويجري هذا الآن في عديد من الدول. وفي عام 2005 قرر اجتماع المجلس الدولي للمنظمة، وهو أعلى هيئة لاتخاذ القرار في المنظمة، أن مشروعات الأنشطة بشأن بلد العضو تهدف إلى المساهمة في جعل منظمة العفو الدولية عنصرًا مؤثرًا على المستوى المحلي، بالإضافة إلى وتعظيم الإمكانيات البحثية للمنظمة (1).

وتهتم بعض الفروع حالياً بالعمل الشرطي في البلدان التي توجد فيها. ففي يونيو/حزيران 2007، على سبيل المثال، أصدر الفرع السويسري لمنظمة العفو الدولية تقريراً عن إساءة استخدام الشرطة لسلطاتها بما في ذلك "إخلاء بعض المناطق من أجل تطورها" (2) كما أجرى الفرع الأمريكي لمنظمة العفو الدولية بحثاً حول العمل الشرطي واستمرت الأبحاث فترة من الزمن، وركزت بوجه خاص على حقوق ذوي الميول الجنسية المثلية والثنائية والمتحولين إلى الجنس الآخر وعلى الاستهداف العرقي (3) ومثل هذا العمل من شأنه أن ييسر الاقتراب من العمل الشرطي والارتباط به.

10-2-3 الحملات والتحركات

10-3-3 (أ) تمهيد

استناداً إلى البحوث التي تجريها منظمة العفو الدولية يتم تخطيط أنشطة المتابعة المنسقة التي تستهدف تحسين أوضاع حقوق الإنسان في البلد المستهدف أو شن حملة لمحاكمة المشتبه في ضلوعهم في ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان (والتي تُعتبر جرائم بموجب القانون الدولي). ودائماً ما كانت المعلومات المستمدة من البحوث واستراتيجيات الحملات التي تُعد على مستوى الأمانة الدولية لمنظمة العفو الدولية هي الأساس لاستراتيجيات الحملات والتحركات المحلية التي تنفذها فروع وهيكل المنظمة. وعادةً ما يرتبط اسم منظمة العفو الدولية بأسلوب كتابة الرسائل إلى السلطات في جميع أنحاء العالم. ومع ذلك، فمن المؤكد أن لدى المنظمة أساليب أخرى متاحة وتتصرف بموجبها مثل تقديم المناشدات، وتنظيم جولات للتحدث والنقاش، وتنظيم ندوات ومؤتمرات عامة واحتجاجات، وتنظيم أنشطة كسب تأييد الحكومات، والاتصال بالسفارات، والحصول على دعم من المشاهير، إلى غير ذلك من وسائل. ويعرض " دليل حملات منظمة العفو الدولية"، الصادر عام 2001، بشكل شامل استراتيجيات وأساليب الحملات التي تستخدمها المنظمة. ويقول الدليل إن "تعليم استخدام الأدوات المناسبة لتنفيذ النشاط المستهدف يُعتبر جزءاً من مهارة تنظيم الحملات بشأنه شأن تطوير أدوات جديدة للتعامل مع مشكلات جديدة" (4). والواقع أن نشاط الحملات، مثله مثل إجراء البحوث، يُعد كفاءة دائمة التطور لا تعتمد على منهجيات ثابتة.

(1) اجتماع المجلس الدولي السابع والعشرون لمنظمة العفو الدولية، النشرة 57، قرارات اجتماع المجلس الدولي عام 2005.

(2) Al-Switzerland, 2007, Polizei, Justiz und Menschenrechte. Polizeipraxis und Menschenrechte in der Schweiz.

(3) انظر: الفرع الأمريكي لمنظمة العفو الدولية، 2004، "التهديد والإذلال - الاستهداف العرقي والأمن الداخلي وحقوق الإنسان في الولايات المتحدة الأمريكية"؛ وكذلك التقرير الصادر عام 2005 بعنوان "انتهاكات الشرطة وسوء سلوكها ضد ذوي الميول الجنسية المثلية والثنائية والمتحولين إلى الجنس الآخر في الولايات المتحدة الأمريكية"

(4) منظمة العفو الدولية 2001، " دليل الحملات"، ص 8.

10-2-3 (ب) الشرطة كحليف

من الممكن أن تكون الشرطة هي هدف الحملة كما يمكن أيضاً أن تكون الشرطة حليفاً لمنظمي الحملة مثلما هو الحال عندما يكون ضباط الشرطة أعضاء في منظمة العفو الدولية أو متعاطفين مع أهدافها فيتعاونون عندئذ مع المنظمة من أجل تعزيز فعاليتها. ويضم " دليل الحملات " قسماً خاصاً عن الوصول إلى أفراد الجيش والأمن والشرطة موضحاً أنهم قادرون على مساعدة منظمة العفو الدولية في الحملات التي تنظمها. ويمكن لأفراد الشرطة الأعضاء في المنظمة المساعدة في أنشطة الضغط واكتساب التأييد (على سبيل المثال الانضمام لفريق المنظمة عند زيارة السفارات)، وكذلك الانضمام لمهمات البحوث وتنظيم الحملات، وإلقاء المحاضرات في أكاديميات الشرطة في البلدان التي يوجدون فيها، وتدريب أعضاء من داخل البلد على الموضوعات الخاصة بالعمل الشرطي، وغير ذلك. وفي الواقع فإن أي نشاط يسهم فيه خبراء من الشرطة أو يحضره ضابط شرطة من شأنه المساعدة على " فتح الأبواب ".

ومن الممكن أن تقرر فروع منظمة العفو الدولية، في البلدان التي لا تمارس الشرطة فيها انتهاكات منظمة لحقوق الإنسان، تشكيل مجموعات شرطية مهنية، وعادةً ما تتلقى الدعم الإداري من أمانة الفرع. ويوجد الآن مثل هذه المجموعات في هولندا، والنمسا، وألمانيا، ويقوم أعضاء هذه المجموعات بكتابة رسائل لقيادات الشرطة في البلدان المستهدفة، مقدمين أنفسهم على أنهم زملاء من أفراد الشرطة وأنهم معنيون بانتهاكات حقوق الإنسان التي يرتكبها زملاؤهم من أفراد الشرطة أو التي تُرتكب ضدهم. ومن المتوقع أن يؤدي استلام رسالة من زميل إلى إحداث أثر أكبر وفعالية تفوق أثر الرسالة التي ترد من شخص " مدني ".

ومن الواضح أن تكوين مجموعة شرطية مهنية ليس بالأمر الهين، فلا بد من تخصيص المزيد من الوقت لتطوير الإدراك العام بحقوق الإنسان على وجه العموم، والتعريف بمنظمة العفو الدولية ورسالتها على وجه الخصوص، وكذلك لتحديد مهام ومسؤوليات المجموعة الشرطية. وعادةً ما يبدأ عمل المجموعات المهنية بوجود شخص أو أكثر من المتطوعين المتحمسين، وفي بعض الأحيان قد يكون وضع إطار مؤسسي للمجموعة الشرطية في الفرع من المهام الصعبة التي تحتاج إلى وقت أطول لضمان الاستمرارية.

والمؤكد أنه ليس من الضروري وجود مجموعة شرطية مهنية لحشد ضباط من الشرطة للاشتراك في إحدى الحملات، إذ يمكن لضباط الشرطة كذلك المشاركة بشكل فردي في بحث بعينه أو في حملة معينة. وقد شكّل الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية شبكة من كبار ضباط الشرطة (المتقاعدين) وغيرهم من الخبراء بالعمل الشرطي لهذا الغرض.⁽⁵⁾

10-2-3 (ج) استهداف سلوك الشرطة

في الغالبية العظمى من الأحوال تُعد الحكومات هدفاً لحملات وأنشطة منظمة العفو الدولية، حيث أن الحكومات بموجب القانون الدولي مسؤولة عن تطبيق واحترام معايير حقوق الإنسان على الأراضي التي تمارس فيها سلطتها الفعلية (وقد نُوقشت هذه القضية في الفصل الثاني). وعلاوةً على ذلك، فإن انتهاكات حقوق الإنسان التي تقرها الشرطة لا تقتصر عادةً على الشرطة، فالافتقار للكفاءة والمهنية في هيئات حكومية أخرى (داخل وخارج نطاق الأمن والعدالة) كثيراً ما يسهم أو يُسهل جوانب سوء السلوك من جانب أفراد الشرطة. ومثال ذلك عندما تمارس جهات الادعاء ضغطاً على الشرطة للحصول على اعترافات من المتهم بدلاً من السعي للحصول على أدلة، مما

(5) لمزيد من المعلومات، يُرجى الاتصال بفريق "برنامج الشرطة وحقوق الإنسان" في الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية.

يؤدي إلى إقدام الشرطة على تعذيب المتهم. ولذلك فلا بد من تحديد الهدف بعناية عند السعي إلى إحداث تغيير في سلوك الشرطة. وقد يبدو من المفيد أحياناً استهداف أجهزة حكومية أخرى تؤثر على عمل الشرطة بشكل مباشر أو حتى غير مباشر وذلك عند وجود هيئات على المستوى الوطني تهتم بالإصلاح (مثل مفوض المظالم، والبرلمان، ومعاهد البحوث، والهيئات المهنية، والضحايا)، وينبغي أن تضمن الأمور الأخرى ذات الصلة تقييماً لمدى نفوذ الشرطة وكيفية تحجيمه. وعندما يتعلق الأمر بالإصلاح، يوجد في كثير من الأحيان مانحون دوليون يسعون لإيجاد هدف آخر محتمل للتعامل معه.

وفي الحالات التي تكون فيها الشرطة مستهدفةً بشكل مباشر، تركز الحملات على أعلى مستويات الإدارة في الشرطة، باعتبارهم المسؤولين عن أجهزة الشرطة، ومع هذا فإن استهداف المستويات المتوسطة أو الأدنى قد يكون استراتيجية فعالة كذلك، حيث تُرتكب انتهاكات لحقوق الإنسان على أيدي أفراد هذه المستويات، ومن ثم فإن تلقي رسائل من جميع أنحاء العالم قد يكون رادعاً فعالاً لأي انتهاكات في المستقبل.

ويجب أن تُوضع في الاعتبار بعض القضايا عند السعي إلى استهداف السلوك الشرطي الخاص بالتحركات والحملات، ومن بينها:

- **إصدار تقرير قُطري عن بلد معين:** الأسئلة التي يجب أن تُوضع في الاعتبار هي أين يتم الإعلان عن الإصدار ومن هم الأشخاص الذين تُوجه إليهم الدعوة. قد يكون من المفيد دعوة "ضابط شرطة صديق" لبدء الإصدار. فعلى سبيل المثال، تم في كينيا تنظيم مؤتمر صحفي لإصدار أحد التقارير حضره ضابط شرطة منضم للحملة التي قامت بالبحث. وفي البلدان التي يجري فيها تمويل برامج إصلاح لجهاز الشرطة، قد يكون من المفيد البدء بحملة موازية في الدول المانحة.
- **يمكن أن تركز الحملة على ما يلي:**
 - التوصية بإجراء تعديلات على القوانين والإجراءات المتعلقة بالعمل الشرطي
 - التوصيات التي تركز على تطوير تدريب أفراد الشرطة
 - التوصيات التي تركز على مراكز الاحتجاز لدى الشرطة
 - التركيز على قسم بعينه أو وحدة بعينها من أقسام أو وحدات الشرطة
 - عرض نوع أو أكثر من أنواع انتهاكات حقوق الإنسان على أيدي الشرطة
 - التعامل مع جانب واحد، ومن ذلك على سبيل المثال:
 - استخدام القوة والأسلحة النارية، مثل تسجيل هذه الأحداث أو إصدار تقارير بشأنها أو مساءلة من يقدمون عليها؛
 - القبض والاحتجاز، مثل الإشراف على مراكز الاحتجاز لدى الشرطة؛
 - سياسة إدارة النظام العام، مثل عدم كفاية التدريب، وسوء التخطيط، وقصور القيادة، وعدم الاهتمام بالحد من استخدام القوة، وعدم ملاءمة الأسلحة والأدوات، وغياب المساءلة.
- **أساليب الحملات** يجب أن يكون لها تأثير كبير على سلوك الشرطة المستهدف، ومن الأساليب التي يجب وضعها في الاعتبار، بالإضافة إلى "مجموعة التحركات المعتادة" المتعارف عليها ما يلي:
 - إشراك مجموعات الشرطة المهنية، عن طريق كتابة الرسائل مثلاً؛
 - كسب تأييد ضابط شرطة (أجنبي) من رتبة عليا؛

- كتابة مذكرة لقيادات الشرطة بشأن تنفيذ التوصيات؛
- كتابة رسائل إلى:
- الشرطة مباشرة
- القائمين على إدارة جهاز الشرطة (على سبيل المثال وزارة الداخلية)
- المسؤولين عن التشريعات (أعضاء البرلمان)
- الدول المانحة؛
- كسب التأييد
- داخل البلد المستهدف
- في الدول المانحة؛
- بناء تحالفات
- مع منظمات غير حكومية (محلية)
- مع اتحادات الشرطة؛
- الوصول إلى أفراد الشرطة واستمالتهم، والتركيز على الأئمة الجيدة، وتنظيم احتفالية في "عيد الشرطة" (الذي تحتفل به بعض الدول)، والقيام بتقييم الاحتياجات، ودعم الإصلاح، وما إلي ذلك.

10-3 الارتباط بالشرطة

10-3-1 نظرة تاريخية موجزة عن موقف منظمة العفو الدولية

حول الارتباط بالشرطة

شهدت سبعينيات القرن العشرين انحساراً نسبياً في تطور عمل منظمة العفو الدولية مع الشرطة، سواء على مستوى السياسة أو الاستراتيجية، وكانت المنظمة قد حددت هذا العمل كهدف محتمل يمكن تحقيقه. وفي نفس الوقت، شهدت مجالات أخرى، مثل الأنشطة المتعلقة بالجيش والأمن والشرطة ونقل المعدات/التدريبات، ازدهاراً متزايداً عن طريق حملات منظمة العفو وكانت محور نقاش متميز وأدت إلى تطور ملحوظ في السياسة. وفي ديسمبر/كانون الأول 1987، أصدر الأمين العام لمنظمة العفو الدولية والأمانة الدولية للمنظمة وثيقة كانت بداية لمناقشات موسعة حول نشاط منظمة العفو الدولية مع الجيش والشرطة وأسفرت عن صدور وثيقة سياسات المنظمة، وعنوانها: "إشراك أفراد الجيش والشرطة في أنشطة حقوق الإنسان: مبادئ توجيهية مقترحة"، وأصبحت وثيقة السياسات هذه الدليل الأوضح لعمل فروع منظمة العفو الدولية. وفي عام 1998 أصدرت منظمة العفو الدولية وثيقة بعنوان "10 معايير أساسية لحقوق الإنسان بخصوص الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين" وهي نقاط تلخص المعايير الدولية المتعلقة بالشرطة في سياق حقوق الإنسان، كما أصدرت وثيقة أخرى بعنوان: "دليل منظمة العفو الدولية من 12 نقطة للممارسة الجيدة في تدريب وتعليم حقوق الإنسان للمسؤولين الحكوميين". وكانت هذه الوثائق، شأنها شأن المبادئ التوجيهية المقترحة في عام 1987، بمثابة نقطة انطلاق لمنظمة العفو الدولية وفروعها للوصول إلى ضباط ومؤسسات الشرطة والجيش على مدى السنوات الماضية.

وبذل عدد من فروع منظمة العفو الدولية جهوداً للارتباط بالعمل الشرطي بما في ذلك فروع المنظمة في أسبانيا، وأيرلندا، وسلوفينيا، وفنزويلا، وبيرو، والولايات المتحدة الأمريكية. وفي إطار "برنامج العمل الشرطي وحقوق الإنسان"، ساعد الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية والفروع الأخرى على تطوير كثير من مثل هذه المشروعات (ودعم

كثير من مبادرات الأمانة الدولية)، كما نشر وثيقتين، هما "مجموعة من ست تجارب"، في عام 2001، و"الدروس المستفادة" في عام 2003.⁽⁶⁾ وشهد عام 2003 أيضاً نشر "مراجعة لعمل منظمة العفو الدولية بخصوص الارتباط مع الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، والتي أعدتها "اللجنة الدائمة للأبحاث والتحركات"، وهي لجنة منبثقة عن اللجنة التنفيذية الدولية لمنظمة العفو الدولية. ويجب على أي من أعضاء منظمة العفو الدولية وفروعها وأي مهتم بأنشطة الارتباط بالشرطة قراءة هذه المراجعة (وسيسار إليها لاحقاً باسم "مراجعة اللجنة الدائمة للأبحاث والتحركات").⁽⁷⁾ واستناداً إلى هذه المراجعة، قرر المجلس الدولي لمنظمة العفو الدولية، في اجتماعه عام 2003، ما يلي: "عند التعامل مع الموظفين المكلفين بتنفيذ القانون، يجوز للأعضاء استخدام جميع الأساليب إلا إذا كان من شأنها استخدامها في سياق معين أن يعوق أو يمنع منظمة العفو الدولية من إدانة انتهاكات حقوق الإنسان".⁽⁸⁾ وأصبح هذا البيان منذ ذلك الحين المبدأ المتبع في مبادرات الارتباط بالعمل الشرطي.

ولم يتم تعريف الارتباط تعريفاً واضحاً في منظمة العفو الدولية. وقد أشارت مراجعة "اللجنة الدائمة للأبحاث والتحركات" إلى "الارتباط" باعتباره نقيض "الاستهداف"، وذكرت أن "الاستهداف" لم يعد كافياً لأنه ينطوي على علاقة أحادية الجانب، أما المنهج المفضل بالنسبة للشرطة فهو من قبيل "مستويات وأساليب الارتباط بمختلف مؤسسات الشرطة وممثليها، وهو منهج يغطي عدداً كبيراً من الأنشطة (كسب التأييد، والحوار، والتأثير الإيجابي، ورفع الوعي، بالإضافة إلى الشراكة والتعاون في بعض الظروف) ويفضي إلى حوار متبادل ويمكنه كذلك أن يجذب الانتباه إلى ضرورة "تقييم المخاطر" والحفاظ على القدرة على إدانة انتهاكات حقوق الإنسان، وهو الأمر الذي يُعد جوهرياً في مصداقية منظمة العفو الدولية".⁽⁹⁾

وهناك عدة عوامل تضعها منظمة العفو الدولية في الاعتبار عندما تقرر بدء الارتباط بالشرطة:

- قد تواجه الشرطة مشكلات في احترام حقوق الإنسان، والارتباط بالشرطة قد يساعد في تحفيز المناقشة والتفكير بخصوص حقوق الإنسان في أوساط أفراد الشرطة، وذلك من أجل تحسين سجل حقوق الإنسان الخاص بالشرطة؛
- تعمل الشرطة في بيئة مركبة، وكثيراً ما تواجه مستويات عالية من الجرائم مما يستوجب دعوة الشعب للشرطة للوقوف بصورة صارمة أمام ذلك، أما الارتباط بالشرطة فقد يساعد على تحديد التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان وقد يساهم في التوصل إلى حلول مبتكرة؛
- عندما تحترم الشرطة حقوق الإنسان، قد يساعد الارتباط منظمة العفو الدولية على تعزيز معرفتها وفهمها بالعمل الشرطي.

ويمكن أن يبدأ الارتباط من جانب الشرطة أو من جانب منظمة العفو الدولية أو أية منظمة غير حكومية أخرى، كما يبدو من بعض أمثلة مبادرات الارتباط التي نشأت في إطار منظمة العفو الدولية، وهي واردة أدناه (بترتيب زمني):

هولندا: منذ عام 1986 قامت مجموعة الشرطة المهنية، وكانت تضم حوالي 150 من ضباط الشرطة المتطوعين في صفوف منظمة العفو الدولية، بالمشاركة بشكل منتظم في الحملات والأنشطة، وكانت هذه المجموعة المهنية قد أسسها ضباط شرطة، وقامت منظمة العفو الدولية في هولندا بتسهيل مهامها.

(6) الوثيقتان من الوثائق الداخلية الصادرة عن الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية. للحصول على نسخة، يُرجى الاتصال بفرع "برنامج الشرطة وحقوق الإنسان" في الفرع.

(7) اجتماع المجلس الدولي السادس والعشرون لمنظمة العفو الدولية، النشرة 22، و"اللجنة الدائمة للأبحاث والتحركات" هي لجنة منبثقة عن اللجنة التنفيذية الدولية لمنظمة العفو الدولية، وقد تشكلت في عام 2001 وتُلت في عام 2005.

(8) القرار رقم 20 الصادر عن "اجتماع المجلس الدولي" السادس والعشرون، النشرة 50، القرارات المتخذة في "اجتماع المجلس الدولي".

(9) المبرج السابق. وكما جاء في المراجعة، فإن "العمل مع الموظفين المكلفين بتنفيذ القانون مماثل لأنشطة "استهداف الشركات"،

وفي 1995 تم تكوين مجموعة إضافية، بناء على طلب الأمانة الدولية للمنظمة، وتضم ضباط شرطة وخبراء وعُرفت باسم "مجموعة موارد الشرطة"، وكان الهدف منها هو وضع نظام لسبل تقديم النصيحة والإرشاد بخصوص العمل الشرطي إلى منظمة العفو الدولية. وفي عام 2000 أسس الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية برنامج "الشرطة وحقوق الإنسان" بهدف دعم فروع المنظمة والأمانة الدولية في جهودهم للتأثير في سلوك الشرطة وبدء جهود الارتباط.

النمسا:

بحلول عام 1999 كان فرع منظمة العفو الدولية في النمسا قد وضع استراتيجية لرفع وعي أفراد الشرطة بحقوق الإنسان، وقام فرع المنظمة بإنشاء مجموعة شرطية مهنية كان هدفها تحسين الوعي بحقوق الإنسان بين صفوف أفراد الشرطة عن طريق العمل على دراسة حالات تعرض فيها زملاء لهم من ضباط الشرطة إلى انتهاك حقوقهم. ومن خلال هذا سعت مجموعة الشرطة المهنية إلى التغلب على التوتر المحتمل بين الشرطة ومنظمة العفو الدولية مع التركيز على حقوق الإنسان وليس على الاختلافات بين منظمة العفو الدولية والشرطة. كما بذل فرع منظمة العفو الدولية في النمسا جهوداً لتطبيق معايير حقوق الإنسان في تدريبات الشرطة وعملها. وشارك فرع المنظمة كذلك (بطريقة غير رسمية) في مجلس استشاري مستقل خاص بحقوق الإنسان أسسته وزارة الداخلية ويضم ممثلين عن الحكومة والمنظمات غير الحكومية.

أيرلندا:

تم وضع استراتيجية مشتركة ساندت فيها منظمة العفو الدولية تحركات للشرطة الأيرلندية لتعزيز احترامها لحقوق الإنسان. ومنذ عام 2000 أصبح الفرع الأيرلندي لمنظمة العفو الدولية عضواً استشارياً في "مجموعة عمل غاردا لحقوق الإنسان" (غاردا هو الاسم الذي يُطلق على هيئة الشرطة الأيرلندية)، وقدم الفرع نصائح حول برامج التدريب كما قدم وثيقة بأخلاقيات الشرطة والتوعية بحقوق الإنسان ومراجعتها. وأوصت مجموعة العمل بأن تتولى هيئة الشرطة المراجعة الخاصة بحقوق الإنسان، وهو ما قامت به بالفعل. وفي مارس/آذار 2005، نُشر تقرير المراجعة الذي عرف باسم "تقرير أيونان"، ووافق مفوض هيئة الشرطة على قبول جميع التوصيات ووعده بتنفيذها بالكامل، ورحبت منظمة العفو الدولية في أيرلندا باستجابة مفوض الحكومة وحثت وزارة العدل على المشاركة في المسؤولية.

سلوفينيا:

بدأت الاتصالات بالشرطة أثناء حملة منظمة العفو الدولية ضد التعذيب (2000-2001)، ثم بدأ فرع المنظمة في سلوفينيا عام 2001 في العمل على إصلاح نظام مساءلة الشرطة، مما أدى إلى إقامة علاقات ارتباط طويلة الأمد. ومنذ ذلك الحين اشترك فرع المنظمة في سلوفينيا في إصدار التعليقات حول التشريع الخاص بإصلاح إجراءات الشكاوى ضد الشرطة، وتعليم حقوق الإنسان لأفراد الشرطة، ورفع الوعي الشعبي حول الوسائل القانونية لمناهضة سوء سلوك الشرطة (وتضمن ذلك إصدار كتيب)، ومراقبة مراكز الاحتجاز لدى الشرطة، كما شارك فرع المنظمة في جماعات ضغط مناهضة لاستخدام الشرطة لأسلحة الصدمات الكهربائية. وفي عام 2004، نشر فرع منظمة العفو الدولية في سلوفينيا،

بدعم من الفرع الهولندي للمنظمة، تقريرين عن الإشراف المدني على جهاز الشرطة، أحدهما خاص بنظام المساءلة والتأخر يتعلق بمراقبة أماكن الاحتجاز (وكلاهما متاح بالإنجليزية كذلك).

ويبدأ الارتباط بالشرطة على مستوى الفروع وليس عن طريق الأمانة الدولية للمنظمة، وقد يكون ذلك جزءاً من استراتيجية البلد ويتم بجهود مشتركة بين فريق العمل في الأمانة الدولية للمنظمة وفرع أو هيكل المنظمة المعني. وتُعتبر ماليزيا مثلاً على ذلك، حيث يعمل فريق الأمانة الدولية للمنظمة على التأثير على تقرير لجنة تحقيق مستقلة بشأن إصلاح نظام الشرطة، ونفذ هيكل المنظمة في ماليزيا أنشطة شتى، من بينها الارتباط مع الشرطة، وذلك في أعقاب صدور التقرير. وفي مثل هذه المواقف، يمكن للأنشطة التي تتم على المستويين الدولي والمحلي أن تمثل قيمة إضافية.

وينطوي الارتباط على البحث عن نقاط اتفاق لا نقاط اختلاف، كما يتطلب الارتباط جهوداً دؤوبة ومخلصة للخروج ببرنامج عمل مشترك. فإذا ما استخدمت الشرطة علاقة الارتباط لتجنب النقد، وإذا ما سعت إلى الزمالة وليس التعاون، فإنها بذلك تلقي العبء على العلاقة التي لا يمكن لأية منظمة غير حكومية أن تتقبلها، والعكس صحيح تماماً، فإذا ما استغلت المنظمات غير الحكومية علاقتها للتقليل من شأن عمل الشرطة، فهي تخاطر بتدمير كل ما تم تشييده.

وأول خطوة لتقديم موضوع حقوق الإنسان للشرطة يمكن أن تكون مناقشة حقوق ضباط الشرطة أنفسهم، وكما ذكر آنفاً في الفصل الأول، فإن احترام حقوق الإنسان يبدأ من الداخل، ولا بد أن تبدي قيادة الشرطة التزاماً واضحاً بحقوق ضباطها، ليس عن طريق منحهم الحصانة بل بمنحهم رواتب عادلة، وظروف عمل وأجهزة ملائمة، وكذلك الحرص على كرامة الضابط ووضعها الاجتماعي واحترام آرائه عند اتخاذ قرارات حول أمور تتعلق بالعمليات أو السياسة.

10-3-2 معضلات متعلقة بالارتباط

الارتباط مع الشرطة يفرض معضلتين واضحتين على منظمة العفو الدولية، كما هو الحال مع أية منظمة معنية بحقوق الإنسان:

1. المعضلة الأولى تتعلق بكيفية إيجاد التوازن بين الارتباط والنقد، أي كيفية تفادي الاستقطاب، وذلك لأنه "ينبغي على أي منظمة غير حكومية تركز جهودها لحماية حقوق الإنسان أن تتعلم العمل مع الشرطة وضدها".⁽¹⁰⁾ ويجب ألا يؤدي الارتباط إلى تعرض قدرة المنظمات غير الحكومية للخطر المتمثل في عدم القدرة على إدانة انتهاكات حقوق الإنسان، وهو أمر لا بد أن تعيه المنظمات غير الحكومية بوضوح.

2. المعضلة الثانية تتعلق بجوهر وظيفة المنظمات غير الحكومية، فأجهزة الدولة تقوم بالوفاء بمسؤوليات الدولة، والمنظمات غير الحكومية تراقب وتعلق على هذه الأمور وتقوم بدور المراقب وليس دور الفاعل. إلا إن الارتباط، وخاصة إذا ما تعلق الأمر بدعم المنظمات غير الحكومية لإصلاح الشرطة، قد يفضي إلى طمس هذا التمييز، ويؤدي بالمنظمات غير الحكومية، التي تشجع في النهوض بدور أكثر فعالية، إلى الانحراف عن دورها كمراقب، مما يخلق وضعاً ينطوي على الشعور بعدم الارتياح.

Bayley, D., 2001, (10)
Democratizing the police abroad:
What to do and how to do it,
p. 40.
وانظر أيضاً مناقشة حول القضية في:
Cavallaro, J.L., 2003, Crime, public
order and human rights.

ويؤدي الجمع بين هاتين المعضلتين إلى ظهور معضلة أساسية تتعلق بما إذا كانت منظمات حقوق الإنسان ستداوم على توجيه النقد للدولة أو سوف تدعمها (ومدى هذا الدعم) للتغلب على ما تعانيه. وتدرج الاختيارات الماثلة من الشك التام في مؤسسات الدولة وتصرفاتها الأساسية، إلى الثقة المفرطة في قدرة الدولة على حل المشكلات الاجتماعية، ويتمثل التحدي بوضوح في طريقة الربط بين الوضعين: أي كيف وإلى أي مدى يتم التعاون دون أن تفقد المنظمات غير الحكومية قدرتها على إدانة الانتهاكات حين يرتكبها مسؤولون. ولا بد للمنظمات غير الحكومية من إمعان الفكر في ما يمكنها مباشرته من مهام وما يصعب عليها التصدي له، حتى لا تصبح في موقف يحتتم عليها الجمود، وهو أمر مرفوض ولاسيما عندما تكون الحكومات قد شرعت في بذل جهود مخصصة لتحسين أوضاع حقوق الإنسان.

وقد يكون من المفيد دراسة كيفية التعامل مع هذه المعضلات في السياقات المختلفة وليس مع العمل الشَّرطي، ومثال ذلك ارتباط المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان (والمنظمات غير الحكومية المعنية بالبيئة) مع شركات تجارية، نظراً لوجود أوجه تشابه كثيرة بين الارتباط مع الشرطة والارتباط مع الشركات. ففي داخل بعض فروع منظمة العفو الدولية وحدات يطلق عليها عادة اسم وحدة العلاقات الاقتصادية أو وحدة العلاقات بمشروعات الأعمال، وهي تتعامل مع مشروعات الأعمال وتهتم بحقوق الإنسان. وتتشابه المعضلات بشكل كبير (وتدور حول كيفية بناء الثقة مع الاحتفاظ بالمسافة اللازمة لتوجيه النقد) كما يتشابه سلوك الجهات المستهدفة. فعلى الشرطة أن تشعر بالقلق حيال ثقة الشعب بها، كما تشعر الشركات بالقلق تجاه صورتها في عيون عملائها، ويمكن للشرطة الارتباط لأسباب عملية مثلها في ذلك مثل الشركات، التي تحتاج إلى معرفة كيفية الاستماع لعملائها، كما تحتاج الشرطة إلى الاستماع لشكاوى المجتمعات التي تخدمها.

وتستخدم المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال الأعمال المصفوفة التالية في هذا السياق، وهي تساعد على تحديد نوع المنظمة غير الحكومية أو النوع الذي ترغب في التحول إليه عند الاتصال بغرض الارتباط وكيف يمكن لهذا أن يسهل أو يعيق هذه الاتصالات.⁽¹¹⁾ وتميز المصفوفة أولاً بين المنظمات غير الحكومية التي تسعى لإيجاد مسافة واضحة بينها وبين الأهداف التي تسعى للارتباط بها أو الحفاظ على وجود هذه المسافة والمنظمات التي تسعى للتعاون، وثانياً بين المنظمات غير الحكومية التي تميز بين الشركات ذات الأداء الجيد والأداء السيئ والمنظمات غير الحكومية التي لا تقوم بذلك. ويؤدي هذا إلى وجود أربعة أنواع من المنظمات غير الحكومية:

مدمجة	مستقطبة	
الدرفيل تفحص الأداء ذا الصلة وتختار الأهداف المناسبة	الحوت تفحص الأداء ذا الصلة وتهاجم الأهداف المختارة	تميزية
كلب البحر تتجاهل الأداء ذا الصلة وتعمل مع أي أحد	القرش تتجاهل الأداء ذا الصلة وتهاجم معظم الأهداف	غير تميزية

(11) نُشر الموضوع للمرة الأولى في: SustainAbility (1996) "Strange Attractor: A strategic review of BP's relationships with environmental nongovernmental organizations." وقد استخدمنا النسخة الواردة في: Chris Marsden and Jörg Andriof in "Towards an understanding of corporate citizenship and how to influence it."

وتحتاج بعض الشركات إلى منهج يماثل منهج "الفرش"، وهي الشركات التي لا تلقي بالاً للأثر أعمالها على البيئة والمجتمع وهي أيضاً الشركات التي لا تتجاوب إلا بعد ممارسة الضغوط عليها. ومثل هذه الشركات بحاجة إلى قواعد واضحة والتهديد بتبعات ستكلفها الكثير ما لم تغير من سلوكها. وهناك شركات أخرى، مثل الشركات التي تعلن التزاماً استراتيجياً تجاه البيئة مبنياً على أساس عملي ورؤية واضحة، يمكنها الاستفادة من منهج تعاوني مماثل لمنهج "الدرفيل" حيث يفوز كافة أطراف المعادلة بمكاسب مختلفة، وقد يكون للتهديد بتشويه السمعة أثر سلبي، ولذلك يجب أن يسعى المنهج إلى الدعم والتشجيع السلوك الإيجابي. وتتخالف مثل هذه الشركات التي تتبنى مسؤولية كاملة مع منظمات غير حكومية مختارة ويعمل الطرفان يبدأ بيد عند شن حملات ضد شركات أخرى، بل وتحتاج الشركات إلى المنظمات غير الحكومية لتبقيها على اتصال بآخر التطورات: "إن المنظمات غير الحكومية والشركات الكبرى في واقع الأمر تعزز كل منهما الأخرى، حتى لو لم يدركوا ذلك (...). فتحتاج جميع المنظمات القوية، بما فيها الشركات الكبرى، إلى قوة مساوية لها حتى يمكنها أداء مهامها بكفاءة لصالحها ولصالح المجتمع بشكل عام".⁽¹²⁾ وحتى يتحقق النجاح لمثل هذه العلاقة ينبغي على الشركات أن تتفهم قدرتها على التأثير إيجابية على بيئاتها، وعلى المنظمات غير الحكومية أن تعي بشكل أفضل حقائق وتعييدات إدارة مشروع تجاري. والنتيجة هي أن المنظمات غير الحكومية لن تتمكن من البقاء إذا ما كانت مستقطبة متشددة أو مندمجة متشددة، إنما لابد لها أن تطور منهجاً ثنائي المسار بحيث تكيف المنظمة غير الحكومية استراتيجيتها مع الشركة المستهدفة.⁽¹³⁾

ويمكن تطبيق مثل هذا النموذج بحذافيره على الارتباط بالشرطة، حيث تسعى بعض أجهزة الشرطة إلى الارتباط بالمجتمعات التي تخدمها، وذلك في مسعى مشترك لحل مشكلات المجتمعات، بينما لا تزال أجهزة شرطة أخرى منهكة في الحفاظ على مسافة بين أفرادها وبين الشعب، بما في ذلك من يمثلون احتياجات الشعب واهتماماته، ولهذا قد يكون من الضروري أن تتبنى المنظمة غير الحكومية التي تسعى للتأثير على سلوك هذا الفريق منهجاً آخر أكثر صرامة.

وينبغي أن يتماشى منهج المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان مع سلوك الشرطة والنوايا الخاصة بالإصلاح، وما دامت الشرطة لم تنتهك حقوق الإنسان، أو ما دامت لديها آليات لإصلاح مناسبة للتصدي للانتهاكات، فلن تعاني العلاقة بين المنظمات غير الحكومية والشرطة من صعوبات تُذكر. وبطبيعة الحال تتغير الأمور عندما تقدم الشرطة، في أثناء الارتباط، على انتهاك حقوق الإنسان وتوسع لتجنب العقاب، ولكن القاعدة هي أنه إذا ما أقدمت الشرطة على انتهاك حقوق الإنسان، فلا بد أن تخضع للمساءلة ثم العقاب، ويمكنها في نفس الوقت أن تطلب معونة المنظمات غير الحكومية لمنع تكرار الانتهاكات. وقد يوقع هذا الأمر المنظمات غير الحكومية في مأزق، وهو ما دعا بعض المؤلفين إلى القول بأن العمل مع الشرطة قد يتحول إلى فعل لا يتلاءم مع إدانة الانتهاكات على أيدي الشرطة.⁽¹⁴⁾ وعلى أية حال، فإن الارتباط مع الشرطة يستوجب تحديد دور كل جانب بدقة، ولابد أن تحظى هذه الأدوار بالاحترام المعلن والشفافية. فإذا ما تم انتهاك حقوق الإنسان، فمن الضروري أن تبدأ الشرطة في التصدي لذلك في البداية. وبمجرد أن تعلن الشرطة مسؤوليتها عن تصرفاتها (المساءلة) تستطيع المنظمات غير الحكومية الارتباط معها دون أن تقدم تنازلات.

(12) المرجع السابق.

(13) المرجع السابق.

(14) Cavallaro, J.L. 2003, Crime, public order and human rights. وينقل هذا المرجع عن مدير منظمة "كلين"، وهي منظمة نيجيرية غير حكومية، قوله: "من الصعب للغاية أن تعمل مجموعات من منظمات منهجية مختلفة فيما يتعلق بالعلاقة مع الحكومة. والأمر الأكثر ملاءمة هو معالجة قضايا مختلفة ومواصلة تبادل المعلومات بين المجموعات المعنية بحقوق الإنسان". (ص 36).

10-3-3 حلول ممكنة

كما سبقت الإشارة آنفاً، فقد اكتسبت فروع وهياكل منظمة العفو الدولية خبرةً كبيرةً في الارتباط بالشرطة. وفي عام 2003 أجرى "برنامج الشرطة حقوق الإنسان" في الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية تقييماً لست تجارب للارتباط بالشرطة وحددت الدروس المستفادة منها.

وكان الدرس الأول هو أن الارتباط يتطلب إعداداً دقيقاً ينبغي أن يتضمن إجراء تحليل للسياق وتحليل للذات. وقد ذكرت مراجعة "اللجنة الدائمة للأبحاث والتحركات" أنه: "لابد لأي برنامج للارتباط بالعمل الشرطي أن يقوم على تحليل سياق قوي يأخذ في الاعتبار كل من البحوث التي أجرتها منظمة العفو الدولية عن بلد/أو إقليم ومعلومات إضافية عن إدارات الشرطة، والتدريب والممارسات التي جمعتها فروع أو هياكل منظمة العفو أو الأمانة الدولية. ولا بد أن يشتمل هذا التحليل على تقييم للمخاطر التي تنطوي عليها عملية الارتباط من جانب منظمة العفو الدولية والاهتمام بأي عمل مماثل قامت به منظمات غير حكومية أخرى".⁽¹⁵⁾ ويضم "الملحق أ" من الدليل الحالي آلية تقييم لإجراء مثل هذا التحليل السياقي. وبالإضافة إلى ذلك فإن "أي ارتباط ينبغي أن يستند إلى استراتيجية على المستوى الوطني لارتباط الشرطة في إطار السياسات والمبادئ التوجيهية بخصوص العمل بشأن بلد العضو".⁽¹⁶⁾

وعادةً ما يُفهم عمل الشرطة بناء على أفكار مبسطة حول ما ينبغي عليها القيام به، وهي أفكار كثيراً ما تعززها التقارير الإعلامية المختلفة التي تتحدث عن إخفاق الشرطة في أداء واجبها في حفظ النظام. وكثيراً ما يتم الثناء على عمل الشرطة وليس على الحدود التي ينبغي مراعاتها.⁽¹⁷⁾ ولا يدرك الكثيرون تعقيدات العمل الشرطي في المجتمعات الحديثة: "يتمتع نشطاء حقوق الإنسان بخبرات أكبر في مهام المحاكم أكثر من علمهم بالمعتقلات المغلقة التي تسيطر عليها أحياناً قوات عسكرية وعادة قوات شرطة عدائية. ورغم أن الشرطة تقف في الصفوف الأولى لمحاربة الجريمة، ورغم أن الأبحاث تشير إلى أن أشكال سوء المعاملة والتمييز التي ترتكبها الشرطة تحد من كفاءتها، فإن الجهود الرامية إلى إنشاء الشرطة المجتمعية وغيرها من المناهج التي تستهدف منع الجريمة والاستجابة للجريمة عادةً ما تفشل، كما يُوجه إليها النقد لأنها "تتعامل مع الجريمة باللين". والتحدي المائل أمام إجراء إصلاحات تتصدى لمساءلة الشرطة وكفاءتها يتمثل في جوهر الاهتمام بحقوق الإنسان مع الحاجة إلى مواجهة الجريمة والعنف المستمر الذي تمارسه الدولة".⁽¹⁸⁾

دور وسائل الإعلام

من الواضح أن وسائل الإعلام تلعب دوراً مهماً إذ تؤثر على الرأي العام فيما يتعلق بأمور الأمن وبذلك تضع أسس مؤشرات لتقييم "العمل الشرطي القائم على حقوق الإنسان".⁽¹⁹⁾ فعلى سبيل المثال، تشير معظم الصحف إلى المتهمين على أنهم "مجرمين" وهي بذلك تقوّض الحق الأساسي في افتراض البراءة. وعادةً ما يتقبل الجمهور العنف الذي تمارسه الشرطة على شخص يُوصف بأنه "مجرم"، لكنها تدين ضحايا عنف الشرطة من "الأبرياء". وبالإضافة إلى التوصيف الموضوعي للجريمة فإن معظم النقاشات العامة تكون مدفوعةً بتصورات ومفاهيم. ويُعد تقييم هذه التصورات والمفاهيم والتعامل معها أمراً أساسياً في هذا الصدد، كما إنه يمثل تحدياً لكثيرين من نشطاء حقوق الإنسان.

(15) مراجعة "اللجنة الدائمة للأبحاث والتحركات"، ص 8.

(16) تُعد معرفة الحقائق من النقاط التي يتم التشديد عليها في كثير من التقارير. انظر على سبيل المثال:

PolicyLink, 2004, Organized for change, an activist's guide for police reform.

Bayley, D., 2002, "Law (17) enforcement and the rule of law: is there a tradeoff?"

Neild, R., 2002, "The new (18) face of impunity."

Cavallaro, J.L., 2003, Crime, (19) public order and human rights.

وبصفة عامة فإن الصحفيين لا يعرفون إلا القليل عن مبادئ حقوق الإنسان، مما يؤدي إلى تجاهل جوانب حقوق الإنسان في القضايا الفردية. ويتفاقم هذا الوضع بتفاقم الضغوط التي يكابدها الصحفيون وبسبب ندرة المصادر التي يتعين عليهم الرجوع إليها. ولذلك لابد لمنظمات حقوق الإنسان من الاهتمام بالارتباط بوسائل الإعلام، بما في ذلك كيفية تأثير وسائل الإعلام على مفاهيم وتصورات وتوقعات الجمهور، وقد يكون من المفيد مثلًا تدريب الصحفيين على حقوق الإنسان.

ومن المهم عند الارتباط مع الشرطة إدراك أن ضباط الشرطة لا يتعاملون عادةً بمفردات حقوق الإنسان ولا علاقة لعملهم في أغلب الأحيان بمفاهيم "حقوق الإنسان"، إلا إن عدم استخدام أفراد الشرطة لمفردات حقوق الإنسان (وعدم إدراكهم للمعايير الدولية لها) لا يعني إقدامهم بشكل آلي على انتهاك حقوق الإنسان، بل الواقع إنهم ربما يظنون يتعاملون بما يتماشى مع مبادئ حقوق الإنسان. وهناك نقاش في أوساط الأكاديميين عما إذا كان من الضروري أن تُقدم لضباط الشرطة معارف رسمية بخصوص حقوق الإنسان، أم أن مبادئ حقوق الإنسان يجب أن "تتخفى" تحت مظلة "المهنية". وهناك مفهوم آخر يستخدمه أصحاب المهن المختلفة ممن يسعون إلى تجنب مصطلحات حقوق الإنسان ألا وهو مبادئ "الأخلاق" أو "الكرامة".

ربما توجد عناصر مشتركة بين الشرطة ومنظمات حقوق الإنسان غير الحكومية أكثر مما نعتقد!

من المفيد في أية مبادرات للارتباط التركيز على أوجه التشابه وليس على أوجه الاختلاف، وهناك في واقع الأمر عناصر مشتركة بين الشرطة والمنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان، ومن بينها:

- يتعلق عمل الطرفين بأمور أخلاقية، حيث تعمل كل من الشرطة ودعاة حقوق الإنسان في موضوعات تتناول "الخير" و "الشر". وكلاهما قد يحكم على ما حوله بشكل أخلاقي لا حيادي.
- لدى كل من الطرفين رسالة مجردة لا يمكن الوفاء بها بالكامل، فالشرطة تسعى إلى "توفير الأمن للجميع"، بينما يناضل دعاة حقوق الإنسان من أجل عالم "خال من انتهاكات حقوق الإنسان".
- لما كانت هذه الأهداف مجردة، فإن الآراء تتعدد بشأن ما يجب على كل طرف القيام به. ففي حالة الشرطة قد يقول البعض إن على الشرطة "القبض على اللصوص" بينما يرى آخرون أن على الشرطة أن تمنع الجريمة. وفي حالة منظمات حقوق الإنسان مثل منظمة العفو الدولية، تدور المناقشة حول نطاق الصلاحيات والرسالة.
- الموازنة بين النظام المركزي واللامركزي، حيث يعرف أي ضابط شرطة ويتفهم مشكلات مراكز القيادة التي تقوم بإدارة عملها على قارة الطريق، وهي تتشابه بشكل مذهل مع مراكز قيادة منظمة العفو الدولية (الأمانة الدولية للمنظمة) وهيكل العضوية فيها.

والواقع أن إرساء "مستوى ضعيف من الارتباط" مع الشرطة في بلد ما تُرتكب فيها انتهاكات لحقوق الإنسان بشكل منتظم هو أمر يتطلب الحيلة كما يتطلب تحليلاً دقيقاً للمخاطر لضمان استقلالية المنظمات غير الحكومية ونزاهتها. ومع ذلك وفي ظل مثل تلك الظروف، يمكن إقامة علاقات فعالة ومثمرة مع الشرطة، كما يتضح مثلاً في حالة موزمبيق وأنغولا. ففي هاتين الدولتين، اللتين لا توجد بهما فروع لمنظمة العفو الدولية، استطاع القائمون بالبحث في الأمانة الدولية إقامة أوأاصر صلة جيدة مع الشرطة، وكان هدفهم إظهار فهم منظمة العفو الدولية للعمل الشرطي وللتحديات التي تواجهها الشرطة وأقاموا علاقة على أساس من الاحترام المتبادل بحيث أمكنهم إجراء مناقشات بناءً حول الاهتمامات والمزايا المتبادلة. ويصعب دائماً تقدير أثر مثل تلك المبادرات، إلا إنها بالتأكيد تقدم نظرة داخلية عن الشرطة في البلاد وهناك من الأسباب ما يدعو إلى الاعتقاد بأن الاتصال المباشر يزيد من احتمال اهتمام الشرطة الكبير بتوصيات منظمة العفو الدولية والنظر إليها بمزيد من الجدية.

الشرطة والمنظمات غير الحكومية لماذا وكيف يمكن وكيف يجب أن تعمل منظمات حقوق الإنسان غير الحكومية والشرطة معاً

صدرت نشرة تحمل هذا العنوان في عام 2004 وقد أصدرها "المنبر الأوروبي المعني بالعمل الشرطي وحقوق الإنسان"، الذي تشارك فيه كل من الشرطة ومنظمات غير حكومية (بما فيها منظمة العفو الدولية). وناقشت النشرة مزايا ومضار ارتباط المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان بعمل الشرطة والعكس بالعكس، وجاء في النشرة كذلك مجموعة من النقاط التي تجعل تعاون الشرطة والمنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان أكثر كفاءة، وتمثل فيما يلي:

1. بناء الثقة؛
2. الاتفاق على أهداف وأنشطة الشراكة؛
3. الاتفاق على قواعد الارتباط والشراكة؛
4. تحديد المجالات التي تعمل فيها المنظمات غير الحكومية؛
5. المعايير: لابد من أن تتمتع المنظمة غير الحكومية بالاستقرار، والمساءلة، والقدرة على تحقيق قيمة مضافة للشرطة؛
6. الاتفاق على مكانة الارتباط لدى كل من الطرفين؛
7. الاتفاق على آليات الاتصال؛
8. الاتفاق على مراقبة ومراجعة الترتيبات لقياس الفعالية؛
9. توفير الموارد للشراكة.

وباختصار، فإن قيام الارتباط يتطلب تفكيراً دقيقاً حول وضع دور كل طرف موضع التنفيذ. وهناك عدة قواعد أساسية في هذا الصدد، وتمثل فيما يلي:

- الارتباط يتطلب معرفة وفهماً لعمل الشرطة.
- البدء بعمل تحليل سياقي وذاتي.
- هذا التحليل يجب أن يتضمن تقييماً للمخاطر؛
- هل الشرطة هي الهدف المناسب؟
- لابد من التنسيق بين أنشطة الفروع وفرق البحوث في الأمانة الدولية؛

- بالرغم من أن العمل مع الشرطة يمكن أن يبدأ بالاتصالات الشخصية، فمن المهم ضمان وجود نقطة اتصال ثابتة على المستوى المؤسسي داخل الشرطة وداخل منظمة العفو الدولية.
- هل تلتزم الشرطة التزاماً تاماً؟ وهل طلب التزام الشرطة يُعتبر أمراً واقعياً؟
- ما هي الاهتمامات المشتركة؟ وهل هناك برنامج عمل مشترك؟
- يجب توضيح الدور الذي تلعبه منظماتك غير الحكومية: فعلى سبيل المثال، تدعم منظمة العفو الدولية الجهود الرامية إلى إدخال مبادئ حقوق الإنسان في ممارسات الشرطة بينما تقوم في الوقت نفسه بتوجيه النقد في حالة انتهاك حقوق الإنسان. فوجود اهتمامات مشتركة لا يعني المشاركة في جميع الاهتمامات.
- التأكد من أن الجميع يتفهمون بل ويوافقون بوضوح على الأدوار الموكلة إليهم.
- تجنب السياسات الداخلية للشرطة، ولكن مع الوعي بالمصالح المختلفة لدى الطرفين.
- بناء الثقة يتطلب وقتاً.

10-3-4 المنظمات المحلية غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان والارتباط

ناقشنا الارتباط من وجهة نظر منظمة العفو الدولية، سواء من منظور الأمانة الدولية أو فروع وهيكل المنظمة في مختلف الدول. إلا إن المنظمات غير الحكومية المحلية تكون أحياناً في موقف أفضل للعمل مع الشرطة من المنظمات غير الحكومية الدولية مثل منظمة العفو الدولية. وقد تكون المنظمات غير الحكومية الدولية أكثر فعالية عندما تدعم المنظمات غير الحكومية ودعاة حقوق الإنسان في الداخل وتوفر لهم تسهيلات بدلاً من مباشرة الارتباط بنفسها.

وتتشابه المعضلات والحلول التي نُوقِشت في القسم السابق مع تلك التي تواجهها منظمات حقوق الإنسان المحلية عندما تبدأ في الارتباط بالشرطة. وقد يلقي السعي إلى الارتباط مع الشرطة مقاومةً ومعارضةً من منظمات غير حكومية أخرى ومن أعضاء منظمات غير حكومية. ولذلك لا بد أن تتسم الأهداف والمقاصد بالشفافية عند الارتباط بالعمل الشرطي. ومن الممكن وجود منظمات غير حكومية محلية ويتضمن ذلك المنظمات التي تدعم ضحايا الجرائم والتي تعمل بالفعل مع إدارات للشرطة. ولا بد للعمل الشرطي القائم على حقوق الإنسان أن يرتبط بمجموعات المجتمع حيث تكون الشرطة على استعداد " للاستجابة السريعة للمجتمع ككل " (20) ومن المهم التعرف على عمل المنظمات غير الحكومية الأخرى العاملة في هذا المجال، وكيف يمكن للمنظمات غير الحكومية التي لديها برامج عمل في مجال حقوق الإنسان أن يكمل أحدها الآخر بدلاً من التنافس مع بعضها البعض.

وبصفة عامة، تنقسم أنشطة المنظمات غير الحكومية بخصوص الشرطة إلى نوعين: (21)

1. الأنشطة المعنية بانتهاكات حقوق الإنسان التي يرتكبها ضباط الشرطة؛
2. الأنشطة المعنية بإصلاح عمل الشرطة كمنظمة.

ويجب أن تكون المنظمات غير الحكومية في النوعين على معرفة تامة بالشرطة وبالعمل معها، وبقوانينها، وبالقواعد والنظم الخاصة بها وبخططها وبرامجها، وبما يجب عمله من أجل تحقيق تحسينات.

(20) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 34/169، الذي اعتمدت بموجبه "مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين"، في 17 ديسمبر/كانون الأول 1979.

(21) تستند المناقشة بشأن نوعي أنشطة المنظمات غير الحكومية على اتصال شخصي مع السيد غ. ب. جوشي، من "مبادرة حقوق الإنسان لدول الكومنولث"، وهو منسق برنامج الشرطة في الهند.

وتشمل المجموعة الأولى من الأنشطة الكشف عن الفظائع التي تقتربها الشرطة والضغط على الحكومة لاتخاذ إجراء ضد الشرطة، وعادةً ما تُنكر الشرطة أو الحكومة ادعاءات المنظمة غير الحكومية، كما تُحجم الحكومة عادةً عن الكشف عن سوء استغلال الشرطة لسلطتها حتى لا تستغل المعارضة ذلك ضد الحكومة. أما عندما يتسم توثيق انتهاك حقوق الإنسان بالمصادقية ويكون مدعماً بأدلة قاطعة، فقد تضطر الحكومات إلى اتخاذ إجراء. ويمثل توثيق انتهاكات حقوق الإنسان على أيدي الشرطة تحدياً صارخاً للمنظمات غير الحكومية، وهي مهمة مثبطة للهمم ليس بسبب طبيعتها الصعبة وحسب ولكن كذلك بسبب نقص الخبرة. وبالمثل فإن تصدي المنظمات غير الحكومية لإصلاح الشرطة إذا ما اقترن بقلّة الخبرة يجعل من الصعب عليها الحصول على تأييد يتيح لها إجراء تغييرات جوهرية في بنية الشرطة أو التوصية ببرامج عمل في ظل الإطار التشريعي القائم. وفي مثل هذه الحالات تشعر الحكومة بأنه على الرغم من استعداد المنظمات غير الحكومية لإدانة الشرطة إلى أقصى مدى فإنها تفتقر إلى اقتراح بدائل، ولذلك فمن الأهمية بمكان أن تسلح المنظمات غير الحكومية نفسها بمعرفة عمل الشرطة وأن تقوم بتحديث هذه المعرفة بصورة مستمرة.

وهناك تحديات شديدة أمام المنظمات المحلية غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان التي تعمل في بيئة يشعر أهلها بعدم الأمان نتيجة لارتفاع مستويات الجريمة (سواء أكان ذلك واقعياً أو متصوراً).⁽²²⁾ وحين يكون هناك تصور بأن الدولة فقدت سيطرتها تزداد أهمية الدور الذي تلعبه الأطراف غير التابعة للدولة. وتضم هذه الأطراف المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان بمختلف أنواعها، والمواطنين، وأصحاب الأعمال، وشركات الأمن، والمجموعات الأهلية، ووسائل الإعلام وكلها يمكنها أن تؤثر في المناخ الذي تدور فيه المناقشات الخاصة بالأمن. وقد يشعر الضحايا بالغضب ويقدمون اللتماسات لتوقيع العقوبة على الجناة، وكثيراً ما يكون ذلك بتأييد ممن يسعون إلى مكاسب سياسية، وهي التماسات يمكن إحالتها للسلطات العليا بسهولة وبسرعة (كنقيض للحلول طويلة الأمد للجريمة والتي تتطلب الإحالة إلى لجان تشريعية)، ويمكن أن يتلاعب السياسيون بقضايا الأمن العام لتحقيق مكاسب سياسية، فالحديث إلى أفراد لا يشعرون بالأمن يلقي أذناً صاغية، وبذلك يمهّد الطريق للأحاديث البليغة عن "القانون والنظام" ومن ثم مطالبة الحكومة بالتصرف. ونتيجة لذلك، وتحت وطأة ضغط وسائل الإعلام في كثير من الأحيان، قد ينظر الرأي العام إلى الدفاع عن حقوق الإنسان باعتباره دفاعاً عن المجرمين، وهو الأمر الذي يؤدي إلى زيادة العداء تجاه دعاة حقوق الإنسان.⁽²³⁾ بل وقد يصل الأمر إلى أبعد من ذلك، حيث يمكن أن يصبح الجمهور مشحوناً "بأخبار" الأمن فيفقد الاهتمام وينسحب من المناقشات كليا.

ولهذه الأسباب، يصبح من الأهمية بمكان للمنظمات غير الحكومية أن تعمل بأسلوب لا يفقدها الدعم العام من الجمهور، وقد لا يتطلب منها ذلك التخلي عن المبادئ الأساسية التي يستند إليها عملها، ولكن الأمر يتعلق بوضع استراتيجيات مناسبة لإقناع الجمهور بأن تبني الشرطة للحلول الوسط لن يحل مشكلة الجريمة ولن يؤدي إلى زيادة الإحساس بالأمن.

ويصعب حل هذا التحدي، فقد يكون التعاون مع المسؤولين عن الأمن مثل الشرطة والسعي لعقد صلات بينها وبين المجتمع المدني استراتيجية ناجحة تمنح المجتمع المدني إحساساً بالسيطرة على المناطق التي يعيش فيها، وقد توصلت دراسة قام بها "المجلس الدولي لسياسات حقوق الإنسان" إلى أن المنظمات المحلية غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان قد تبنت الاستراتيجيات والوسائل التالية للتعامل مع ارتفاع معدلات الجرائم والموقف السلبي تجاه حقوق الإنسان.⁽²⁴⁾

Cavallaro, J.L., 2003, Crime, (22) public order and human rights, p.32.

(23) المرجع السابق.

(24) المرجع السابق.

الرقابة والإشراف. تبنت المنظمات غير الحكومية مهمة المراقبة ودربت آخرين على القيام بذلك أيضاً، وتعمل كثير من المنظمات المحلية غير الحكومية لصالح الضحايا الأبرياء حيث تلقى مثل هذه القضايا تعاطفاً أكبر من الجمهور، وإذا كان الضحية "مجرم" تعتمد تلك المنظمات إلى التركيز على الظروف الجوهرية التي كانت سبباً في ارتكاب الشخص للجريمة (التعليم المنخفض أو الفقر وما إلى ذلك) وإذا أمكن تقوم بنشر إحصائيات عن انتهاكات حقوق الإنسان. ومن المهم التركيز على تلك القضايا التي تحشد الرأي العام، ويُعد العمل عن كثب مع وسائل الإعلام شرطاً مسبقاً، وقد يؤدي إجراء اتصالات مع الأجهزة الرقابية "الرسمية" إلى تسهيل الوصول إلى السلطات العليا للدولة. وبالإضافة إلى ذلك، تسعى المجالس النيابية في بعض الدول إلى طلب العون من المنظمات غير الحكومية عند صدور قرارات تتعلق بسياسات الشرطة وتخصيص الموارد.

• جهود تعاونية مع سلطات الدولة. قد يتخذ هذا الأمر أشكالاً كثيرة مثل:

- العمل الشرطي المجتمعي: قد تتعاون جماعات المجتمع المدني مع الشرطة في برامج العمل الشرطي المجتمعي، وبذلك تساعد الشرطة على تحسين صلتها بالمجتمعات التي تخدمها. وينبغي عدم النظر للعمل الشرطي المجتمعي على أنه كيان غير شرطي يستعير مسؤوليات الشرطة، بل يجب النظر له باعتباره جهداً تحاول فيه جماعات المجتمع المدني والشرطة تلبية احتياجات الناس والتصدي لهمومهم لتتمكن الشرطة من الاستجابة المناسبة بمساعدة المجتمعات نفسها. ويبدأ العمل الشرطي المجتمعي بافتراض منطقي وهو أن الشرطة لا يمكنها القضاء على الجريمة بمفردها.
- حماية الشهود والضحايا: تؤدي عدم رغبة الشهود والضحايا في الشهادة ضد جماعات الجريمة المنظمة وضباط الشرطة الفاسدين إلى إعاقة السيطرة على الجريمة، وينشأ هذا العزوف من الخوف من الانتقام وانعدام الثقة في نظام القضاء الجنائي، وتهتم جماعات المجتمع المدني في بعض البلدان بتطوير وتنفيذ برامج حماية تمويلها الدولة.
- الإشراف الخارجي: أنشأت بعض الحكومات أجهزة إشراف مستقلة (يطلق عليها أسماء مثل مفوض المظالم، أو هيئة مراجعة الشكاوى، أو لجنة الإشراف على الشرطة، وما إلى ذلك) وتكون مهمتها مراقبة عمل أجهزة الأمن لرفع مستوى الشفافية والمساءلة. وكثيراً ما تعمل أجهزة الإشراف بالتعاون التام مع جماعات المجتمع المدني، وكثيراً ما يكون العاملون ورؤساء هذه الأجهزة من جماعات حقوق الإنسان وبخاصة من تلك الجماعات التي تتلقى منها تلك الأجهزة معلومات مهمة بصفة متواترة.

وقد تأتي مبادرة الارتباط بجماعات المجتمع المدني من جانب الشرطة كذلك، إذ إن الشرطة قد تتفهم تماماً أن حل مشكلة الجريمة يتطلب تعاوناً مع الجمهور. والواقع أن هناك أجهزة الشرطة في أماكن عدة من العالم وذات خلفيات متنوعة تتفهم تماماً أن مشكلتها الأساسية تتمثل في عدم قدرتها على الاقتراب من المجتمعات التي توجد فيها. ويُعد السعي إلى إقامة أو أصر للتعاون من هذا القبيل مع المجتمعات علامة على تحول الحكومة من العهود الشمولية السابقة، ويبدو ذلك واضحاً في مواقف الإصلاح حيث تحاول الحكومة أن تتجنب تبني سياسات "الضرب بيد من حديد على مرتكبي الجرائم".

الارتباط الموسع في النقاشات المتعلقة بالأمن. يرى كثير من نشطاء حقوق الإنسان أن المناقشات الأمنية تتميز بالحساسية والتعقيد كما إنها لا تسجل

بشكل عام على خريطة عمل، وهي تتطلب المزيد من تنمية القدرات بين جماعات حقوق الإنسان حول القضايا التي ليس لهم خبرة بها. ولابد من الفهم التام لقضايا الأمن بما في ذلك معضلات العمل الشرطي من أجل إيجاد وضع يتجاوز المبادئ النظرية، ولابد كذلك أن يتفهم الشخص أفكاره ودوافعه في تبني موقف إيجابي تجاه الشرطة، والتركيز على " الممارسات الجيدة " يساعد في إقامة علاقات مع الشرطة.

- **تدريب الشرطة.** سيتم شرح هذا الموضوع بالتفصيل في القسم " 4-10 " لاحقاً.

ومن الممكن أن تقوم المنظمات التي تمثل ضحايا الجرائم بالتركيز على ضحايا الجرائم على وجه العموم أو قد تحدد جرائم بعينها، مثل العنف الأسري أو الاغتصاب أو التمييز، أو تركز على جماعات معينة من الضحايا مثل النساء أو جماعات عرقية معينة. ويحدث في بعض البلدان تعارض بين الجماعات المهتمة بالضحايا وجماعات حقوق الإنسان حيث يمكن أحياناً أن تدعم الجماعات المهتمة بالضحايا سياسات وممارسات " العنف لمكافحة الجريمة " مثل تشديد العقوبة والأحكام العرفية والهجمات على المدافعين عن حقوق الإنسان عبر وسائل الإعلام، بل ويعتقد البعض منها بضرورة تخفيف معايير حقوق الإنسان لمحاربة الجريمة. فعلى سبيل المثال، يلاحظ أن ما تمارسه الشرطة من عنف دون تمييز ضد سكان الأحياء الفقيرة التي تنتفش فيها الجريمة في البرازيل يلحق القبول بل والترحيب من قطاعات عريضة من المجتمع، إذ ترى أن إقدام الشرطة على ارتكاب أعمال القتل بأعداد كبيرة هو الوسيلة الوحيدة الفعالة لمواجهة الجرائم العنيفة. ونتيجة لذلك، يقوم بعض الساسة ووسائل الإعلام بمهاجمة المدافعين عن حقوق الإنسان باعتبارهم " مدافعين عن المجرمين ". وبالتالي، قد تتعاطف الشرطة مع جماعات الدفاع عن الضحايا أكثر من تعاطفها مع جماعات حقوق الإنسان، مما يؤدي إلى زيادة الفجوة بين الجماعتين.

وتنهض المنظمات غير الحكومية المختلفة بأدوار مختلفة كما تباشر الشرطة أعمالاً مختلفة. وقد تضم الشرطة وحدات من شرطة المجتمع التي تسعى للانخراط داخل صفوف الشعب، بينما تتبنى وحدات مناهضة الجريمة المنظمة استخدام العنف في محاربة الجريمة ". وفي كثير من المجتمعات، ولاسيما البلدان الكبيرة ذات التنوع الشديد في سكانها، ليس من الغريب أن تجد في الوقت نفسه عدة عناصر من هذين المنهجين [المنهج الخاص بالجهود التعاونية والمنهج الخاص بردود الأفعال المتشددة تجاه الجرائم ومركبيها]، مما يؤدي إلى صعوبة الاختيارات التي تواجهها جماعات الحقوق، وتلقي بظلالها على قرارها بخصوص بقائها مستقلة تماماً عن السلطات أو العمل معها في وضع استراتيجيات مشتركة وتعاونية " .⁽²⁵⁾

10-3-5 الارتباط كجزء من مبادرات إصلاح الشرطة

من القضايا المطروحة مسألة ما إذا كانت منظمة العفو الدولية والمنظمات الأخرى غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان يمكنها وينبغي عليها أن تدعم إصلاح الشرطة، وإذا كان الأمر كذلك فما هي أكثر الوسائل فعالية للقيام بذلك. وقد يكون دعم الإصلاح طريقة مناسبة لتأسيس وحدة من وحدات الشرطة لتعمل داخل إطار حقوق الإنسان. وكثيراً ما يتم التصدي لإصلاح الشرطة في البلدان التي تعاني من وحشية الشرطة أو فسادها أو عدم كفاءتها. ويبدأ الإصلاح عادةً بعد تحول نظام الحكم من نظام استبدادي إلى ديمقراطي. وكبرهان على الوضع الجديد تسعى الحكومة إلى التذليل على أن

الشرطة لم تصبح آلة في يد النخبة القوية بل ستكون في خدمة مصالح الشعب. وفي هذه الحالة ترحب منظمة العفو الدولية عادة بجهود إصلاح الشرطة.

ويمكن أن يتمشى دعم إصلاح الشرطة مع جهود الارتباط، ولكن الأمر لا يحتاج إلى هذا حيث تظل معضلة منظمات حقوق الإنسان غير الحكومية قائمة، فالسؤال هو كيف يمكن تشجيع إصلاح الشرطة مع الاستمرار، في الوقت نفسه، في إدانة الانتهاكات التي تقتربها؟ "إن النقد المتواصل للشرطة قد يؤدي إلى مردود سلبي يبعد بين الشرطة وبين الأصوات المعارضة، ويدفع الشرطة إلى عدم الرغبة في الإقرار بالانتهاكات، ووصف المنادين بالإصلاح داخل صفوف الشرطة بأنهم مرتدين، وهذا يقوّض رغبة ضباط الشرطة في مساءلة ضباط شرطة آخرين، فكشف الانتهاكات لا يؤدي بشكل آلي إلى الإصلاح".⁽²⁶⁾

وعند التحدث عن إصلاح الشرطة ينبغي أن تُوضع في الاعتبار بعض النقاط وتشمل: من يؤيد الإصلاح من داخل صفوف الشرطة ومن خارجها، وماذا تقول سجلاتهم؟ وكيف يمكن التعرف على المؤيدين للإصلاح ودعمهم؟ وهل هناك إجماع عام من الجمهور على إصلاح الشرطة؟ وفي حالة الإجابة بالنفي فلا بد من حفز الوعي العام بقضية الإصلاح في البداية، حيث أن الجمهور يضع أحياناً ضغوطاً هائلة على الشرطة للتصدي للجريمة بمنتهى القسوة: "إذا ما ساد الاعتقاد بأن معدلات الجريمة تتزايد، فإن إصلاح الشرطة لن يأخذ مجراه".⁽²⁷⁾

هل يعمل المجتمع المدني والشرطة معاً؟

في عام 2006، نظم الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية مؤتمراً⁽²⁸⁾ عن دور المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في إصلاح الشرطة. وقدم ممثلون من مجموعة من المنظمات غير الحكومية أثناء المؤتمر عرضاً لتجاربهم وآرائهم. واتفق الحضور على أن هناك آفاق لزيادة أواصر التعاون بين المنظمات غير الحكومية والشرطة، وبذلك تفتح الباب أمام تدخل مبتكر ويمكن أن يكون أكثر فعالية عما يجري حالياً.

ولما كانت الدول والمواقف تختلف عن بعضها البعض، فلا بد دائماً من إجراء تحليل سياقي في البداية، وينبغي أن يساعد ذلك في تحديد المدخل وتقويته. وناقش المؤتمر النقاط الممكنة للتدخل أو تعزيز المنظمات غير الحكومية، وهي تتمثل فيما يلي:

- العمل مع قادة الشرطة المتقاعدين؛
- معرفة الأشخاص المناسبين (بشكل رسمي أو غير رسمي)، ففي بعض البلدان (خاصة التي تسود فيها ثقافة المحسوبية) تكون معرفة الشخص المناسب شرطاً لتحقيق مصلحة ما؛
- متابعة الاهتمامات السياسية لبلد ما. فعلى سبيل المثال، تكون الدول الراغبة في الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي أكثر انفتاحاً على البدء في إصلاح الشرطة؛
- البحث عن شركاء ممن يمتلكون القدرة على الثواب والعقاب فيما يتعلق بالموارد المالية (على سبيل المثال " منظمة الأمن والتعاون في أوروبا " و "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ")؛
- استخدام وسائل الإعلام؛
- السعي إلى تحسين نوعية الخدمات بدلاً من توجيه الاتهامات إلى أشخاص والتشهير بهم؛
- الاستفادة من المنظمات المحلية غير الحكومية كأداة تعزيز للمنظمات غير الحكومية على المستوى الوطني والعكس بالعكس.

Bayley, D., 2001, (26)
Democratizing the police
abroad: What to do and how to
do it, p. 40.

(27) المرجع السابق، ص 25.

(28) للاطلاع على تقرير المؤتمر،
انظر الموقع: www.amnesty.nl
policeandhumanrights

أساليب جديدة في مجال حقوق الإنسان

رغم حدوث تقدم كبير في تأييد حقوق الإنسان على مدى الخمسين عاماً الماضية، فإن انتهاكات هذه الحقوق لا تزال منتشرة وثابتة. ومن المنظور المرهلي، يأتي رد فعل الحركة العالمية لحقوق الإنسان إزاء انتهاكات حقوق الإنسان بأسلوبين:

- وضع أسس معايير حقوق الإنسان (عن طريق الاتفاقيات والمعاهدات)؛
- مراقبة الالتزام بهذه المعايير والالتزام بها.

ويمهد هذان الأسلوبان الطريق إلى تأييد عالمي لحقوق الإنسان، ولكن بما أن فهمنا لقضايا حقوق الإنسان قد ازداد عمقاً، فلابد من إعادة التفكير في استراتيجيات جديدة. وكلما زادت فرصة الاختيار بين عدد من الأساليب المرهلية، ازدادت كفاءة الجهود الرامية للتعامل مع قضايا حقوق الإنسان. ويمثل التفكير بشكل استراتيجي، واختيار الأساليب المرهلية المناسبة التي تصلح لتنفيذ هذه الاستراتيجية، تحدياً أمام الجميع. ويعمل "مشروع الأساليب الجديدة في مجال حقوق الإنسان"، والذي تديره جماعات متعددة من المنظمات الدولية والممارسين، على تشجيع استخدام مجموعة كبيرة من الأساليب الممكنة والمشاركة فيها، كما يوجد بعضها على قاعدة البيانات الخاصة بالمشروع على شبكة الإنترنت، ويمكن مناقشتها على الرابط التالي: www.newtactics.org

10-4 الارتباط من خلال التدريب وتعليم حقوق الإنسان

يتخذ الارتباط في كثير من فروع وهيكل منظمة العفو الدولية طابع العمل التعليمي بل قد يقتصر عليه، حيث يُنظر إلى التدريب عادةً كأساس لسلوك الشرطة في المستقبل، ولهذا يُعد شرطاً مسبقاً للإصلاح. وقد يكون هذا الافتراض هو السبب في أن كثيراً من مبادرات فروع وهيكل منظمة العفو الدولية الخاصة بالشرطة تركز على التدريب. وقد يكون وراء هذا الانحياز للتدريب أيضاً أكثر من سبب محوري، حيث يُنظر إليه عادةً على أنه أسهل نسبياً وأنه منهج فعال للارتباط بالشرطة وتحسين مستوى مراعاة حقوق الإنسان. كما يجب أن يكون العمل الخاص بتعليم حقوق الإنسان للشرطة خاضعاً لنفس المبادئ التي يطبقها أي نشاط ارتباط آخر سبقت مناقشته. إلا إن هذا القسم سوف يناقش بعض المبادئ الإضافية.

وقد يشمل التدريب كُنشاط من أنشطة الارتباط "الملاحظة النقدية" وصياغة توصيات تتعلق بمنهج تدريب الشرطة (الأساسية) وطريقة التدريس، وقد تضم منظمات غير حكومية تقوم بتدريب الشرطة أو تقوم بتدريب مدربي الشرطة سواء التدريب الأساسي والعملية. ويجب التنبيه إلى أن هيكل منظمة العفو الدولية يمكنها أن تقرر المشاركة في تدريب الشرطة من عدمه على أن يقتصر التدريب على الأمور المتعلقة بحقوق الإنسان، ولكن يتعين على منظمة العفو الدولية ألا تقوم بتأناً بتدريب ضباط الشرطة على المهارات الشرطية والمعرفة حيث أن مثل هذا النشاط يُعتبر دائماً من صميم مسؤوليات الحكومات.⁽²⁹⁾ ومع ذلك فإن الخط الفاصل بين التدريب على موضوعات تتعلق بحقوق الإنسان والتدريب العملي للشرطة قد يكون خطاً رفيعاً في كثير من الأحيان. وتقدم مراجعة "اللجنة الدائمة للأبحاث والتحرّكات" تفسيراً واضحاً عن المقبول وغير المقبول في مجال تعليم حقوق الإنسان. ويمكن لمنظمة العفو الدولية أن:

- تضغط لجعل حقوق الإنسان جزءاً من منهج الدراسة لأفراد الشرطة، وأن يتم إدراج مادة حقوق الإنسان والتدريب عليها؛

(29) انظر: منظمة العفو الدولية، "دليل الحملات"، وكذلك مراجعة "اللجنة الدائمة للأبحاث والتحرّكات". وقد جاء في المراجعة: "يتعين على المنظمة أن تقرر بمحدودية قدراتها فيما يتعلق بالسبب العام لتدريب الشرطة، والذي ينطوي معظمه على جوانب تختص بالعمليات ومعرفة متخصصة تتجاوز قدرات منظمة العفو الدولية ودورها". ص 9.

- تراقب وتقيم، وتصدر التعليقات حول العناصر الخاصة بحقوق الإنسان في برنامج تدريب الشرطة؛
- تجمع بين أنشطة الشرطة وأنشطة منظمات حقوق الإنسان المحلية؛
- تقدم النصح والمعلومات؛
- تقوم بدور الشخصيات المرجعية؛
- تطور مواد التدريب على حقوق الإنسان؛
- تنفذ مشروعات تدريب المدربين فيما يتعلق بمعلمي حقوق الإنسان لدى الشرطة؛
- توفر محاضرين زائرين.

وقد تشير هذه الأنشطة ضمناً إلى أنها موافقة على تدريب الشرطة، ولكن ينبغي تجنب هذا تماماً. كما ينبغي كذلك ألا تتصرف منظمة العفو الدولية على أنها الجهة التي تعتمد تدريب الشرطة، ولهذا السبب على منظمة العفو الدولية أن تتجنب الضلوع في المراقبة اليومية لعمل الشرطة.

أما النقطة الأولى من " دليل منظمة العفو الدولية من 12 نقطة للممارسة الجيدة في تدريب وتعليم حقوق الإنسان للمسؤولين الحكوميين " (يضم الفصل التاسع جميع النقاط الاثنتي عشرة)⁽³⁰⁾ فتنص على أن " التقييم المسبق لوضع حقوق الإنسان أمر جوهري " ، وكما هو الحال في أي نشاط ارتباط، فمن الواجب أن يستند النشاط دائماً إلى تقييم سياقي موسع ومناسب جنباً إلى جنب مع تقييم الاحتياجات.

وللأسف لا يتم الالتزام بهذه النقطة عند الممارسة إلا فيما ندر، وكما يتضح من تقييم تجارب الارتباط فإنه في كثير من الأحوال تبدأ منظمة العفو الدولية بمبادرات تعليم حقوق الإنسان للشرطة دون تحليل مسبق وتقدير حجم الاحتياجات الخاصة بشؤون وممارسات العمل الشرطي. وتعليم حقوق الإنسان لا يعد بالضرورة الاختيار الأول عند الارتباط بالشرطة، فعادة يتطلب إصلاح التشريعات وموضوعات المساءلة والبنية والترقي وغير ذلك إلى إصلاح وهذا قبل عرض مقررات تعليم حقوق الإنسان. ويجب في الوقت نفسه عدم النظر إلى مقررات الدراسة أو المحاضرات وحدها على أنها كافية لوقف انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها الشرطة بل أن تطوير ممارسات جيدة لمباشرة الشرطة لعملها (بمعنى معرفة كيفية تنفيذ الاندماج دون اللجوء للقوة) له من الآثار في منع الانتهاكات ما يفوق معرفة معايير حقوق الإنسان وحدها".⁽³¹⁾

ويُعد إجراء تحليل سياقي أمراً جوهرياً لتقرير ما إذا كان التدريب هو بالفعل الاستراتيجية المناسبة لحل مشاكل حقوق الإنسان المطروحة. فعلى سبيل المثال نجد أن تدريب ضباط الشرطة على تقديم المشتبه فيهم للعدالة في الوقت المناسب يتطلب وجود سلطة قضائية قادرة على التعامل مع المتهمين. فإذا كانت الأمور لا تجرى على هذا المنوال، فإن الضغط للتأثير على السلطات التشريعية لحل مثل هذه المشاكل قد يكون هو الأكثر فائدة من تدريب الشرطة.

وكما هو الحال في أية مبادرة ارتباط، فإنه يجب أن يكون أي برنامج تدريبي جزءاً من استراتيجية شاملة تدعم نقل المعرفة من حيز التدريب إلى الممارسة الفعلية، وذلك لكي يكون هذا البرنامج فعالاً. وبغض النظر عن مدى تنظيم مشروعات التدريب فإن بعض حلقات التدريب قد تسفر عن أثر قليل أو قد لا تحدث أي أثر حتى ولو اشترك

(30) منظمة العفو الدولية، 1998، " دليل منظمة العفو الدولية من 12 نقطة للممارسة الجيدة في تدريب وتعليم حقوق الإنسان للمسؤولين الحكوميين ".

(31) " برنامج الشرطة وحقوق الإنسان " في الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية، 2000-2003، " الدروس المستفادة "، ص 9-10.

فيها عدد ضخم من الضباط. وفي واقع الأمر يحدث كثيراً أن تركز برامج تعليم حقوق الإنسان على عدد المشاركين فيها أكثر من تركيزها على التأثير الذي سوف تحدثه على نظام العمل الشرطي. والتدريب في حد ذاته لا يؤدي إلى تغيير كبير، فقد يكون التدريب مجرد مضيعة للموارد، من قبيل التدريب الذي لا يتم تنفيذه على أرض الواقع، والتدريب الذي لا يصبح جزءاً لا يتجزأ من بنية سياسية أوسع، والتدريب الذي لا يلقي المساندة التامة من قيادات الشرطة " وينعكس على نظم الشرطة المعمول بها والتعليمات التي تصدرها السلطات العليا يومياً".⁽³²⁾ وقد شددنا على هذه النقطة عندما ناقشنا التدريب (الأساسي) للشرطة ولكنها نقطة مهمة مثلها مثل مناقشة التدريب على حقوق الإنسان الذي تنفذه أو تدعمه المنظمات غير الحكومية. ويُعد إعلان التزام إدارة الشرطة شرطاً مسبقاً، وتحتاج المنظمات غير الحكومية لمعرفة موقف القيادات العليا في الشرطة تجاه مبادرات المتابعة وإذا ما كانت ترغب في تنظيم هذه المبادرات لضمان استدامتها. وقد ينتقل ضباط الشرطة لمهام أخرى بعد انتهاء التدريب أو قد يقررون ترك الخدمة، إلا إنهم قد يصبحون كذلك " سفراء " لحقوق الإنسان. والتقييم السياقي الذي تم إجراؤه في البداية من أجل التدريب لابد أن يتضمن تقييماً لأي برامج إصلاح قادمة ويجب تطوير استراتيجية حول كيفية الاستفادة من التدريب والمواقع التي يفيد فيها.

وإذا كان من الواجب أن يصبح التدريب مندمجاً في هيكل إصلاح أوسع، فإن قدر المعلومات الخاصة بمنظمة العفو الدولية يجب أن تكون ضمن استراتيجية أشمل للارتباط مع العمل الشرطي. وعند وضع برامج ومواد تدريب لمدرربي الشرطة فإنها يجب أن تنطوي على تطوير رؤية عن كيفية السير قدماً بعد أن يكتمل البرنامج. وللقيام بذلك لابد من وجود تقييم للأشطة التي أنجزتها منظمات غير حكومية أخرى، ويمكن أن تقوم منظمة العفو الدولية بدور في الجمع بين المنظمات غير الحكومية (المحلية) وضباط الشرطة من أجل تعظيم التطوير المهني لكلا الطرفين للمساعدة في بناء الثقة والتفاهم.

ومن أجل تقرير إذا ما كانت المشاركة في أنشطة تعليم حقوق الإنسان تُعد أسلوباً مناسباً لإنفاق الموارد، لابد أن نضع في الاعتبار إذا ما كان أحد فروع أو هياكل المنظمة يضم الخبرات الضرورية والوقت والموارد المالية:⁽³³⁾

- **الخبرة:** تُعتبر الشرطة جماعة ذات خصائص ومواصفات فريدة للغاية، ويتطلب الارتباط بالشرطة معارف أساسية عن الشرطة وتدريبها، ومن الضروري الفهم التام للأساليب لتعليم الشرطة وفحص آثاره، حيث جرى النظر إلى جوانب تدريب الشرطة المتعلقة بحقوق الإنسان على أنه يجافي الواقع ولا صلة له بالعمل الشرطي ككل. ولهذا السبب يصبح من المهم ربط هذه الدروس بشكل واضح بالعمل الشرطي على أرض الواقع، ومن الأفضل دمجها في الموضوعات المتعلقة بالشرطة، فعرض حقوق الإنسان في شكل مستقل عن مجال التعليم الذي تتلقاه الشرطة يكون عادةً أقل فعالية.

(32) منظمة العفو الدولية، 2002، "العمل الشرطي من أجل حماية حقوق الإنسان".

(33) مما تجدر ملاحظته أن فريق تعليم حقوق الإنسان " في منظمة العفو الدولية قد نظم حلقة دراسية للفروع والهياكل المعنية بتخطيط أنشطة تعليم حقوق الإنسان (وهي لا تتعلق بالضرورة بالشرطة).

- **الوقت:** يُعد الوقت عاملاً جوهرياً في تحقيق النجاح سواء من حيث حجم هذا النجاح أو استدامته، والسعي إلى التأثير في تدريب الشرطة واحتواء هذا التدريب على معرفة حقوق الإنسان من أجل دعم الإصلاح يعد التزاماً طويل الأمد.

- **الموارد المالية:** تقبل منظمة العفو الدولية تمويل الحكومة لأنشطة تعليم حقوق الإنسان، إلا أننا نوصي بالالتفات إلى ما إذا كان ذلك الأمر يناسب تدريب الشرطة (إلا إذا كان البرنامج قصير الأمد، ويستند إلى مشروع ويُستحسن أن يستهدف مدربي الشرطة بدلاً من استهداف أفراد الشرطة أنفسهم).

5-10 كيف يتم تنظيم مناهج للشرطة وتحديد ما ينبغي عمله؟

في البداية لابد من وجود سبب لبدء النشاط بشأن العمل الشرطي، وعادةً ما تبدأ منظمة العفو الدولية في مباشرة عملها بناء على معلومات استندت على دراسة الحالة، ثم تقرر المنظمة استناداً إلى هذه المعلومات ما إذا كانت ستقوم بمزيد من الأبحاث وتطوير استراتيجية مصحوبة بأساليب للعمل وتنظيم حملات أو إقامة دعائم مبادرة ارتباط، ويمكن البدء في الارتباط كجزء من تنظيم إحدى الحملات، وقد يبدأ أيضاً دون توافر معلومات عن حدوث حالات انتهاك لحقوق الإنسان، ويتم ذلك على الأرجح في البلدان التي لا تعاني من مشكلات حادة في حقوق الإنسان. وفي كل الأحوال، فإن أي عمل يتم القيام به حول الشرطة أو معها لابد أن يبدأ دائماً بتحليل للشرطة في ذلك السياق المحدد، وبناء على نوع الاستراتيجية التي يتم صياغتها والتي يمكن ترجمتها فيما بعد إلى خطة عمل.

الخطوة 1: تحليل الشرطة

ينبغي أن يشمل هذا التحليل ما يلي:

1- تحليل سياقي:

- تحليل الأوضاع، ويشمل التقارير التي تصدرها منظمة العفو الدولية عن البلد ومنظمات غير حكومية أخرى حول الوضع الحالي لحقوق الإنسان؛
- التشريعات والسياسات التي تحكم عمل الشرطة (بما فيها قانون الشرطة والقانون الجنائي وقانون الإجراءات الجنائية وغيرها من القوانين والنظم التي تحكم العمل الشرطي)؛
- آليات المساءلة (الداخلية والخارجية)؛
- البنية الداخلية للشرطة.

وتوجد في " الملحق أ " من الدليل الحالي قائمة بأسئلة وموضوعات تُعرض للمساعدة في إجراء تحليل سياقي.

2- تحليل الذات

- تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتحديات لقدرات المنظمة وأهدافها وطموحاتها المستقبلية؛
- تقييم ما تقوم به المنظمات غير الحكومية الأخرى في هذا الميدان في ذلك البلد.

3- صياغة الاهتمامات الرئيسية وتحديد:

- من المسؤول عن تنفيذ التوصيات (على سبيل المثال المفوض العام، وزارة الداخلية، البرلمان)؛

- من الذي يمكن أن يدعم التنفيذ؟
- من الذي يمكنه التأثير (إيجاباً وسلباً) على عمليات التنفيذ.

4- تقييم الحاجة إلى مزيد من المعلومات واتخاذ القرار تبعاً لذلك

بناء على هذا التحليل يمكنك أن تقر ما إذا ما كان من الأفضل استهداف السلطات بدلاً من الشرطة على أساس أن بعض العوامل الأخرى مثل التشريعات والقوانين قد تكون سبباً مساعداً في حدوث الانتهاكات التي تمارسها الشرطة. وإذا كان الوضع كذلك، سيكون من الأفضل توحيد الجهود مع الشرطة من أجل تحسين الإطار الذي يتم من خلاله العمل وبذلك نصل إلى برنامج عمل مشترك. ومن المهم تحديد مجالات الاهتمام المشترك وهي مجالات يجب ألا تُصاغ بمفردات حقوق الإنسان كما سبقت الإشارة، حيث أن نقطة الانطلاق الجيدة قد تكمن في مناقشة حقوق الشرطة نفسها.

الخطوة 2: تطوير استراتيجية معينة

بعد الانتهاء من مرحلة جمع المعلومات يجب تطوير استراتيجية، وعند تطوير هذه الاستراتيجية يجب الاختيار بين المدخل الذي يتسم بالمواجهة أو المدخل الذي يتسم بمزيد من التعاون. ويجب أن يستند الاختيار على تقييم ما إذا كانت هناك إمكانيات للتأثير على التغيير داخل صفوف الشرطة. فإذا لم يكن هناك وجود لذلك، وإذا لم يكن هناك نقاط اهتمام مشتركة، وإذا كانت الشرطة متورطة في انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان دون وجود دعائم داخلية لمنع ذلك، يصبح الكلام عن الارتباط عديم الفائدة.

وقد يكون من المفيد أن تقوم فروع وهيكل منظمة العفو الدولية إلى جانب منظمات محلية غير حكومية بتنظيم حلقة دراسية داخلية لمناقشة الاستراتيجية والمنهجية مع المعنيين بالأمر، كما أن دعوة شركاء آخرين وبخاصة المنظمات غير الحكومية قد يفيد ولكن يمكن تأجيل هذا الأمر إلى ما بعد تطوير استراتيجية داخلية، ويجب التصدي للأمر التالية في أثناء الحلقة الدراسية:

1. تحديد الاهتمامات الرئيسية؛
2. تحديد الأهداف الكلية؛
3. هل توجد نقاط اهتمام مشترك مع الشرطة؟ إذا كان الأمر كذلك، حددها؛
4. ما هي الاستراتيجية الوطنية للعمل الشرطي (في سياق سياسة العمل داخل البلد ومبادئ التوجيهية)؟
5. ضع مسودة بتقدير المخاطر واحتمالات الارتباط؛
6. ما الخبرة التي على فرع المنظمة اكتسابها؟
7. هل هناك موارد كافية (المال والوقت)؟
8. هل هناك جهات اتصال ثابتة مع الشرطة يمكنها دعم الإصلاح وتساعد في تحديد مجالات التدخل؟ وكقاعدة يجب التحقق من ذلك عن طريق منظمات مؤثرة (من قبيل المعارضة السياسية، منظمات غير حكومية أخرى، صحفيين وما إلى ذلك)، أو من أفراد على إطلاع بمثل هذه الأوضاع (مثل الأكاديميين أو وكلاء النيابة أو القضاة).
9. اتخذ القرار: هل الارتباط قابل للتطبيق؟

وقد يكون من المفيد إجراء تقييم للمخاطر الرئيسية غير البادية للتعاون والبحث عن أساليب للتعامل معها، فعلى سبيل المثال إذا كان هناك ما يشير إلى عدم التزام القيادات العليا، فيجب التوصل إلى استراتيجية للتعامل مع هذا الوضع. وقد تكون الاستفادة من قيادات عليا " صديقة " بالشرطة من بلدان أخرى عاملاً مساعداً حيث يمكنهم فتح الأبواب التي ستظل مغلقة دون اللجوء إليهم.

وقد تشير نتيجة هذا التحليل إلى أن جهود التعاون قد تتسم بالطموح الجامح أو عدم الملاءمة وذلك لأن الشرطة بشكل نظامي أو مؤسسي عادةً ما يُنظر إليها على أنها ضالعة في انتهاكات حقوق الإنسان بشكل أو آخر، وقد يسفر التحليل كذلك عن نتيجة مؤداها أن هناك منظمات حكومية أخرى قد تكون مجهزة على نحو أفضل للارتباط بالشرطة. وعند إجراء تقييم للعوامل السياقية لاكتشاف ما إذا كان الارتباط يؤدي إلى قيمة مضافة وإذا ما أفضى هذا التقييم إلى التوصية بالتوقف عن برنامج من هذا النوع، فإن الذين قاموا بعمل التحليل واعتبروه مصدرًا هاماً سيشعرون بخيبة أمل على ما أنفقوه من وقت وجهد.

الخطوة 3: تخطيط المشروع: تحديد الأهداف وكيفية تحقيقها

بناء على نتائج الخطوتين 1 و2 يجب عمل مسودة لخطة المشروع مع تحديد الأهداف ونقاط البدء والأنشطة والموارد المطلوبة. ولابد أن تتضمن خطة المشروع تقديراً للمخاطر وكيفية التعامل معها بما في ذلك تفادي الانحياز. فالربط بين مبادرة الارتباط وغيرها من المشروعات والحملات التي أقامتها منظمة العفو الدولية مثل حملة مناهضة العنف ضد المرأة، وحملة الحد من الأسلحة قد يفيد في لفت الأنظار على المدى الطويل لهذه الأمور وقد ييسر إيجاد مزيد من الموارد.

كما يجب الانتباه إلى أن خطة المشروع قد تشير بشكل جوهري إلى ضرورة جمع معلومات إضافية كي يمكن تطوير استراتيجية مناسبة وفعالة وخطة للمشروع.

6-10 ملخص

عرضنا في هذا الفصل العلاقة بين الشرطة والمنظمات غير الحكومية، فبدأنا بمناقشة أنشطة منظمة العفو الدولية الخاصة بالشرطة، سواء قامت بها الأمانة الدولية للمنظمة أو فروعها. وكان أحد طرائق البحث عن التأثير في سلوك الشرطة هو "الارتباط" الذي يتطلب برنامج عمل مشترك حيث من المتوقع أن يكون التعاون أكثر نجاحاً من المواجهة أو المعارضة. إلا إن الارتباط يسبب بعض المعضلات للمنظمات غير الحكومية، أبرزها معضلة كيفية أداء العمل مع الحفاظ في الوقت نفسه على المسافة التي تسمح بتوجيه النقد، وكيف يمكن الحفاظ على أدوار كل من الطرفين بوضوح. كما عرض هذا الفصل بعض الإرشادات للقيام بعمل ما أو تفاديه بناء على تجارب خاضتها منظمة العفو الدولية. وكثيراً ما يتسم الارتباط بوجود برامج للتدريب أو الاشتراك فيها، ثم اختتم الفصل ببعض الاقتراحات عن تقرير ما يجب عمله فيما يتعلق بالارتباط، وأن أي نشاط لابد أن يستند باستمرار إلى المعلومات، لكن نقطة البدء يجب دائماً أن تكون إجراء تحليل سياقي جيد. وبناء على ذلك، تستطيع منظمة العفو الدولية وضع استراتيجيات فعالة في مجال حقوق الإنسان لمواقف بعينها وتقوم بصياغة خطط لمشروعات مع تحديد دقيق للأهداف والأنشطة.

الملاحق

الملحق أ: تحليل سياقي وأداة تقييم

تمهيد

أكدنا في جميع أقسام الدليل الحالي أهمية إجراء تحليل دقيق للشرطة في البلد المستهدف، والنظر إلى الصورة العامة التي تعمل فيها الشرطة (سياق الدولة، ومجال الأمن والعدالة، والعوامل الثقافية، والتشريعات، والتأثير السياسي، وما إلى ذلك) وكذلك إلى الصلاحيات الممنوحة للشرطة حتى تنهض بوظائفها، والضمانات القائمة التي تكفل اتساق سلوك الشرطة مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان. ويمكن لأي من هذه العوامل أن تغذي انتهاكات حقوق الإنسان، وإن كانت مجموعات من العوامل عادةً ما تشترك في ذلك. ويتطلب التدخل في أعمال الشرطة تقييماً يشمل السياق الكامل الذي تعمل الشرطة فيه. بل إن مثل هذا التقييم كان نقطة الانطلاق كلما طُلب من برنامج الشرطة وحقوق الإنسان بالفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية أن يدعم وضع استراتيجيات لحقوق الإنسان في البلدان المستهدفة.

وفي الفصل العاشر قدمنا نموذجاً من ثلاث خطوات يمكن اتباعه للمساعدة على البت في أشد المداخل فعالية، بالمواجهة أو بالتعاون، وعلى استهداف أرحح القضايا أو المؤسسات التي تتسبب في سوء سلوك الشرطة. وليس من المحتوم أن تتمثل هذه في الشرطة نفسها. وقد يكون من الأنجع والأجدى استهداف وزارة الداخلية، أو النيابة العامة، أو ربما البرلمانين. والنموذج ذو الخطوات الثلاث هو كما يلي:

الخطوة 1: تحليل الشرطة

• التحليل السياقي:

- تحليل الحالات؛ بما في ذلك التقارير القطرية التي تصدرها منظمة العفو الدولية وغيرها من المنظمات غير الحكومية عن الأوضاع الجارية لحقوق الإنسان؛
- التشريعات والسياسات التي تعمل الشرطة في ظلها (بما في ذلك قانون الشرطة، والقانون الجنائي، وقانون الإجراءات الجنائية وغيرها من اللوائح التي تحكم عمل الشرطة)؛
- آليات المساءلة (الداخلية والخارجية)؛
- الهيكل الداخلي للشرطة؛
- التحليل الذاتي؛
- التقييم للبت فيما إذا يلزم المزيد من المعلومات والتحديد تبعاً لذلك.

الخطوة 2: وضع استراتيجية

الخطوة 3: تخطيط المشروعات: تحديد الأهداف وكيفية تحقيقها.

نقدم في الأقسام التالية أداةً للمساعدة على إجراء التحليل السياقي، وتتكون هذه الأداة من سلسلة من القضايا، مصاغة في صورة أسئلة، ونقترح النظر فيها في إطار

التحليل الدقيق لأسباب سلوك الشرطة، إذ تستطيع المساعدة على تحديد نقاط الشروع في التدخل، وعلى أساسها يمكن وضع استراتيجية فعالة. وللمساعدة على الإجابة على هذه الأسئلة نحيل القارئ إلى الفصول والأقسام المتعلقة بهذه المسائل في الدليل الحالي.

ونحن ندرك أن هذه قائمة طويلة من الأسئلة، وقد يثبط طولها همة من يرغب في أن يبدأ دراسة العمل الشرطي، ما دامت إجابتها تقتضي قدراً كبيراً من الالتزام. ومع ذلك فنحن نؤمن أن إجابة هذه الأسئلة ستزيد من فاعلية أي عمل في المستقبل بخصوص العمل الشرطي، لأنه سوف يقوم على الإحاطة بالموضوع. ولا بد من الإشارة إلى أن عدداً كبيراً من الأسئلة يتكرر في الأقسام المختلفة، كما إن عدداً كبيراً منها تسهل إجابته على دعاة حقوق الإنسان الذين لديهم الإلمام اللازم بالبلد وجهاز الشرطة فيها.

العثور على المعلومات

لن يتيسر العثور على إجابات لهذه الأسئلة في كل الأحوال، فبعض البلدان تتميز بانفتاح الشرطة (إلى حد معقول) على المنظمات غير الحكومية، وربما استطاعت تقديم معلومات مفيدة بشأن الإجراءات والسياسات الداخلية. وبعض البلدان تتيح الحصول على جميع المعلومات المنشودة على الإنترنت، وكثيراً ما يكون ذلك على موقع خاص بالشرطة (وإن تفاوت إمكان الثقة بهذه المعلومات). وتقتصر المعلومات الخاصة بالشرطة في معظم البلدان على اللغة المحلية الخاصة بكل بلد، وحيثما تظهر ترجماتها إلى الإنجليزية فإنها تبدو موجهة، في بعض الأحيان، إلى الجهات المانحة في المقام الأول.

وفي بعض الأحيان لا تكمن المشكلة في رغبة الحكومات في حجب المعلومات بقدر ما تكمن في محاولة فك عقد دلالات المصطلحات المستخدمة في سياق معين، إذ تُستخدم مثلاً مصطلحات مختلفة للإشارة إلى "إجراءات العمل الموحدة"، من بينها "التعليمات"، و"اللوائح"، و"قواعد العمل"، أو "القواعد" وحسب. ويلاحظ أن "إجراءات العمل الموحدة" سرية في بعض البلدان إذ تُعتبر السرية ذات أهمية جوهرية لعمليات الشرطة. ولهذا ما يبرره فيما يتعلق ببعض جوانب العمل الشرطي، وعلى سبيل المثال كيفية الاستخدام التكتيكي لبعض أساليب التحقيق، ولكن لا مبرر له بالنسبة لجوانب أخرى كثيرة. فعلى سبيل المثال، لا يوجد سبب يمنع الشرطة من الإفصاح عن تعليماتها بصدد استخدام الأسلحة النارية، وكيف تقوم باعتقال الأشخاص واحتجازهم، وإجراء التفتيش وضبط القرائن، وكذلك حالات العمل الشرطي الأخرى التي يكون من حق الناس فيها أن يعرفوا معاملة الشرطة الواجبة تجاههم.

وفي بعض البلدان لا تتوافر معلومات معينة وحسب. فلا تقوم جميع البلدان، على سبيل المثال برصد ثقة الجمهور في الشرطة أو مستويات الجريمة. وتفتقر بعض البلدان إلى سياسات صريحة بشأن قضايا العمل الشرطي. وعلى الرغم من أن جميع البلدان (التي نعرفها) لديها قانون للشرطة، أو ما يعادله، فلا يحيط به جميع أفراد الشرطة، بل ولا بالتشريعات المرتبطة به مثل قوانين الإجراءات الجنائية.

وما دام من المحتمل ألا تكون المعلومات متاحة على الورق (أو على الإنترنت) فقد يكون من الأيسر أحياناً أن يحصل المرء عليها من خلال الاتصال المباشر بالناس في مقابلات شخصية.

ومن الجدير استكشاف المداخل التالية على المستوى المحلي:

- كثيراً ما يتمتع المحامون بمعلومات جيدة عن سوء سلوك الشرطة
- أعضاء البرلمان
- المنظمات غير الحكومية المحلية

ومن مصادر المعلومات الأقل وضوحاً، وهي التي تتعرض للتجاهل أحياناً، على المستويين المحلي والدولي، ما يلي:

المعاهد المحلية لتدريب الشرطة

يمكن العثور على مدخل جيد من خلال معاهد التدريب لأن هذه عادةً ما تبتعد بمسافة معينة عن عمليات الشرطة، وكثيراً ما تتميز بصلات أكثر مع العالم الخارجي. ولا يوجد في بلدان كثيرة إلا نظام تدريب شرطي مركزي واحد، ويوجد في غيرها عدد من معاهد التدريب المختلفة.

الأكاديميات المحلية والدولية

تتولى الجامعات في معظم البلدان إجراء البحوث في قضايا العمل الشرطي وكذلك دراسات التقييم للثقة الجماهيرية وسلوك الشرطة، وعادةً ما يكون ذلك في كليات الحقوق والعلوم الاجتماعية.

المانحون/المدرّبون الدوليون

تعمل مجموعة كبيرة من المدرّبين والمستشارين الدوليين مع هيئات الشرطة ومعاهد التدريب في شتى أرجاء العالم، ويمكن أن يمثل هؤلاء مصدراً قيماً للمعلومات، ولذلك يجدر الاتصال بهم، كما إن معاهد التدريب كثيراً ما تنفق موارد ضخمة على المشروعات الدولية التي تهدف إلى تدعيم هيئات الشرطة في الخارج.

المنظمات غير الحكومية الدولية

شهد العقد الأخير ضرباً منوعة من برامج إصلاح الشرطة في عدد من البلدان. ولذلك أصبح لدينا عدد من المنظمات غير الحكومية والمستشارين الذين تجمعت لديهم الخبرة بهيئات الشرطة وبرامج الإصلاح في بلدان كثيرة، ومن بين المنظمات غير الحكومية الجديرة بالذكر:

- "مبادرة عدالة المجتمع المفتوح"، وهو برنامج عملي ينفذه معهد المجتمع المفتوح، ويعمل بصدد أنشطة الإصلاح القانوني، بما في ذلك العمل الشرطي وفق حقوق الإنسان وإصلاح الشرطة. انظر الموقع: www.justiceinitiative.org
- "مبادرة حقوق الإنسان لدول الكومنولث"، وينصب عملها أساساً (في مجال إصلاح الشرطة) على غانا، وشرق إفريقيا، والهند، انظر الموقع: www.humanrightinitiative.org
- "ألتوس"، وهو ائتلاف من ست منظمات غير حكومية توجد مقرها في البرازيل، وروسيا، وشيلي، ونيجيريا والهند والولايات المتحدة. انظر الموقع: www.altus.org
- "مكتب واشنطن المعني بأمريكا اللاتينية"، وقد نفذ مشروعات شتى في مجال إصلاح الشرطة في أمريكا اللاتينية، وقد أصبح يضم الآن مجال الأمن. وهو يلقي أيضاً نظرات نقدية على تأثير الدعم الأمريكي للمشروعات في هذا الميدان وعواقبه لحقوق الإنسان. انظر الموقع: www.wola.org

ويلاحظ أننا أدرجنا في الملحق (ز) بالدليل الحالي قائمة بالمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال الشرطة وحقوق الإنسان إلى جانب مواقعها على الإنترنت.

تحليل الحالات

لابد لإجراء التقييم الصحيح لعمل الشرطة من تحليل المناخ الذي تعمل فيه لسببين. السبب الأول أن ذلك يساعد على تحليل السياق الذي يقع فيه سلوك الشرطة، وهو ما يلزم لوضع استراتيجية تدخل صحيحة ومناسبة. والسبب الثاني أنه يساعد على تحديد المداخل اللازمة للتغيير. فمن المفيد عند تقييم المناخ الذي تعمل فيه الشرطة البدء بدراسة التقارير القطرية لمنظمة العفو الدولية ومنظمة "هيومن رايتس ووتش" (مراقبة حقوق الإنسان). وبعض الهيئات الخاصة للأمم المتحدة مثل "المفوضية السامية لحقوق الإنسان" و"برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" والمقرررين الخاصين للأمم المتحدة يمكنها كذلك توفير معلومات مفيدة. ويجب النظر في المسائل التالية:

الحالة العامة للبلد

- مستوى النظام والإحساس بالأمن؛
- مستوى الجريمة وأنماطها، ومعدلات الكشف عنها
- هل تُرصد الجريمة رسداً دقيقاً. من الذي يتولى الرصد؟
- هل يشعر الناس "بالأمن والسلامة"؟ كيف يجري رصد ذلك؟
- ما صورة تغطية الجريمة في أجهزة الإعلام؟
- ما اللغة السياسية/الحكومية المستخدمة بالنسبة للجريمة/للعمل الشرطي؟
- هل يتوافر الاتفاق العام بشأن دور ومسؤوليات مؤسسات الدولة وهيئاتها؟
- هل توجد قطاعات في المجتمع تطالب بتغييرات في هذا المجال؟
- هل تجرى عملية إصلاح (شرطي/قضائي)؟ ما أهدافها المعلنة؟ هل تتصدى هذه بالصورة الصحيحة للمشاكل؟ من "يمتلك" عملية الإصلاح؟ ما الدعم البارز من جانب السياسيين، والجمهور والشرطة؟ ما الجهات المانحة؟
- ما دور أجهزة الإعلام؟ هل تتمتع الصحافة بالحرية؟

الأسر الاجتماعية

- الحكم المحلي؛
- شتى الأحوال الاقتصادية والاجتماعية؛
- الأعراف المحلية، الخصوصيات الثقافية؛
- الجماعات المستضعفة؛
- المنظمات غير الحكومية (بما في ذلك العاملة في مجال القضايا الاجتماعية والاقتصادية)؛
- المنظمات الدينية.

سمات سيادة القانون

- هل يتميز البلد بالسمات المؤسسية "لسيادة القانون":
- القوانين التي تصدر علناً، وتُنفذ تنفيذاً منصفاً، ويجري التحكيم فيها بصورة مستقلة، وتتمشى مع المعايير والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان وتتفق مع أية التزامات دولية (أي المعاهدات التي سبقت المصادقة عليها)؛
- القضاء المستقل الذي تلقى أفراداه تعليماً عالياً ولديهم الإمكانيات الكافية؛

- وجود هيئات مهنية مكلفة بإنفاذ القوانين، بما في ذلك الشرطة، تتمتع بالإمكانات والتدريب الكافي والاستقلال في العمل؛
- وجود مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان؛
- ما تقيّمك لفاعليتها فيما يتعلق بما يلي:
 - التزام الحكومة بالقانون؟
 - ضمان المساواة أمام القانون؟
 - ترسيخ القانون والنظام والحفاظ عليهما؟
 - توفير أحكام قانونية فعالة وقابلة للتنبؤ بها؟
 - ضمان التزام القانون والممارسة بمواثيق حقوق الإنسان؟
- هل يثق الجمهور في هذه المؤسسات؟ وهل تجرى مراقبة ذلك (بما في ذلك مراقبة شكل العلاقة القائمة بين الجماعات العرقية والاجتماعية للاقتصادية في المجتمع وبين هذه المؤسسات) وما مصير نتائج أية مراقبة من هذا النوع؟
- كيف يعمل نظام العدالة الكلي ومؤسساته (القضاء والنيابة والسجون)؟ وما علاقة الشرطة بنظام العدالة المذكور؟
- ما أسلوب ضمان الوصول إلى العدالة (بمعنى جميع جوانب نظام العدالة، ومن بينها الشرطة، والمحاكم، والمساعدة القانونية، والمعونة القانونية وما إلى ذلك)؟ هل تتساوى جميع الفئات في إمكان الوصول إلى العدالة؟

نظام الأمن

- ما الهيئات العاملة بالحفاظ على الأمن وإعادة إقراره؟ وما علاقة الشرطة (قانوناً وفعالياً) بما يلي:
 - المؤسسة العسكرية؛
 - هيئات الأمن الداخلي؛
 - القطاع الخاص العامل بالأمن؛
 - الترتيبات التقليدية وغير الرسمية الخاصة بالأمن والعدالة.

التشريع

يقوم عمل الشرطة على أساس القانون ويلتزم به دائماً. فالقانون يحدد مهام الشرطة ووظائفها، ويمنح الشرطة صلاحياتها ويضع حدودها، كما يضع متطلبات المساءلة. والقانون كذلك هو الذي يحدد علاقة الشرطة بالهيئات الأخرى في مجال الأمن، وأهمها القوات العسكرية. ومن ثم فلا بد أن يبدأ أي تدخل متعلق بالعمل الشرطي بالإحاطة بالإطار التشريعي الذي تعمل فيه الشرطة وتقييمه. ومن الأمور الجوهرية أيضاً تقدير مدى اتساق القانون الوطني الذي يحكم الشرطة مع القانون الدولي لحقوق الإنسان.

ويعتمد التشريع على من يقومون بتنفيذه. ومن ثم فلا بد في جميع الأحوال أن يتضمن تحليل التشريع تحليلاً لدور القضاة وأساليب أدائهم في الواقع الفعلي. هل القضاة مستقلون حقاً، وهل تلقوا التدريب الجيد ويتمتعون بالشمال للالزمة لأداء وظائفهم بكفاءة؟ وتدخل هذه الأسئلة في نطاق "سمات سيادة القانون" (انظر "تحليل الحالات").

ويجب دراسة الجوانب التالية للتشريع:

- الأحكام الدستورية الخاصة بالأمن بصفة عامة وبالعامل الشرطي خصوصاً؛
- قانون الشرطة. ماذا يقول عن وظائف ومسؤوليات ومسئولية الشرطة؟
- القانون الجنائي وقانون الإجراءات الجنائية.

- مدونات سلوك الشرطة ومدونات الانضباط (أو مدونات سلوك العاملين المدنيين إن لم تكن الأخيرة قائمة)؛
- إجراءات العمل الموحدة؛
- القوانين التي تحكم التدخل العسكري في قضايا النظام العام؛
- القوانين التي تحكم وكالات الأمن الأخرى وعلاقة هذه بالشرطة؛
- القوانين التي تنظم جهود الأمن الخاصة وعلاقة هذه بالشرطة؛
- تشريعات الأمن الخاصة بما في ذلك الأحكام العرفية (القانون العسكري)؛
- أحكام المحاكم ذات الصلة بعمل الشرطة.

هياكل المساءلة

من الجوهرى دراسة الجهات التي تضع الشروط التي تُملي على الشرطة ما يجوز لها أن تفعله وما لا يجوز لها أن تفعله (أي القوانين، والموارد، واللوائح والأوامر التي لابد من إقرارها قبل قيام الشرطة بالعمل، وتُسمى المساءلة السابقة) والجهات التي تُسأل الشرطة أمامها بعد القيام بالعمل (أي الجهات التي يُسأل أمامها أفراد الشرطة، والجهات التي يبلغونها بما حدث، ومن يتولى التحقيق في مزاعم سوء سلوك الشرطة، وتُسمى المساءلة اللاحقة). وهياكل المساءلة ذات أهمية حاسمة، سواء كانت داخلية أو خارجية. ويُلاحظ أن بعض البلدان تضم العديد من هيئات الشرطة، وقد تختلف الإجابة على الأسئلة المطروحة أدناه باختلاف هذه الهيئات.

واستناداً إلى جدول المساءلة الوارد في الفصل الثامن يجب النظر في القضايا التالية:

آليات المساءلة الداخلية: سلسلة القيادة داخل هيئة الشرطة

- هل تتوافر سلسلة قيادة واضحة، أي هل من الواضح وجود جهة يُسأل أمامها كل فرد من أفراد الشرطة والعكس؟ ومن الذي يُسأل أمامه رئيس الشرطة (العمدة، الحاكم، الوزير)؟
- كيف تُوضع أهداف العمل ويجري تخطيط العمليات؟
- ردود الفعل الموجهة إلى الفروع المعنية داخل الوزارات: هل تُقدم اقتراحات بإجراء تغييرات في اللوائح وفي الموارد؟
- إلى أي مدى يجري تفويض المراتب الدنيا في اتخاذ القرارات؟
- كيف تتم مراقبة العمليات وتقييمها؟
- كيف تتم مراقبة السلوك الفردي وتقييمه؟
- ما التعليمات التي يتلقاها أفراد الشرطة؟
- هل يستطيع الجمهور تقديم الشكاوى مباشرة إلى مخافر الشرطة! هل يحدث ذلك؟ وما سبل تيسير ذلك (أو عدم تيسيره)؟
- هل يتخذ المشرفون إجراءات تصحيحية في إطار اللوائح التأديبية (أو العقابية)؟
- هل يلتزم أفراد الشرطة بالإبلاغ عن أفعالهم للدرجات الأعلى في سلسلة القيادة؟
- ما سبل ضمان ومراقبة تنفيذ السياسات المبينة أعلاه؟ هل يوجد شكل من أشكال الإشراف الداخلي؟
- هل يوجد قسم للعلاقات العامة؟ ما أهدافه؟ كيف يعمل؟

السلطة التنفيذية: وزارة (الداخلية/العدل) وما يعادلها أو يناظرها محلياً، بما في ذلك الإدارات الشُّرطية لرسم السياسات وإدارة التفتيش الشُّرطية.

- علام تنص المبادئ التوجيهية للسياسة الوطنية فيما يتعلق بالأولويات والأهداف الخاصة بهيئات الشرطة والأمن، وما علاقة هذه بالسياسات المحلية؟
- ما أسلوب تخصيص الموارد؟
- ما شكل إجراءات العمل الموحدة؟ من الذي يحددها ومن الذي يراقب تنفيذها؟
- ما مدى جدية وتواتر مراقبة العمليات الشُّرطية وفعاليتها الشاملة؟
- ما مدى جدية وتواتر فحص السياسات والإدارة الشُّرطية؟
- هل تؤدي هذه إلى إجراء إصلاح قانوني أو إداري أو تغييرات في الميزانية، أو إلى كليهما، عند الضرورة؟
- هل تُتخذ إجراءات تصحيحية وكيف؟
- هل تتمتع الشرطة باستقلالها في العمل عن الهيئات الوزارية؟

المساءلة القانونية

انظر أيضاً "تحليل الحالات - سمات سيادة القانون" و "التشريع".

- إذا وقعت حالات سوء سلوك الشرطة فكيف تبدأ وتجرى إجراءات رفع الدعوى المدنية أو الجنائية داخل النظام القضائي؟ هل تُتخذ إجراءات قضائية مستقلة في هذه الحالات؟
- من الذي يتولى التحقيق في سوء سلوك الشرطة؟ هل يوفر نظام العدالة الجنائي الآليات الكفيلة بإجراء التحقيق المستقل الفعال في مزاعم سوء سلوك الشرطة (أي التي تضمن من الناحية العملية عدم المشاركة في التحقيق من جانب أفراد شرطة الحي المتهمه في هذه الحادثة على الأقل)؛
- هل تتوافر الرقابة على القضايا المدنية والجنائية المرفوعة ضد الشرطة؟ هل تصب النتائج المستخلصة في هيئة الشرطة المعنية (أي هل يُستفاد من أية دروس منها)؟
- كيف تجري مراقبة عمليات شُّرطية تتطلب صلاحيات شُّرطية معينة، أو التصريح بتنفيذ مثل هذه العمليات (بما في ذلك الاعتقال والاحتجاز وبعض أساليب التحقيق وأساليب استخدام القوة)؟
- كيف تجري مراقبة أو التصريح بأداء وظائف التحقيق الشُّرطية؟
- ما أساليب تقييم الالتزام بالقوانين واللوائح التي تحكم العمل الشُّرطي؟

المساءلة الديمقراطية (المساءلة أمام الجمهور)

- ما الأهداف التي وضعتها للشرطة الهيئات التشريعية/النيابية (بما في ذلك البرلمانات الوطنية والإقليمية والمحلية؛ واللجان المعنية في البرلمانات/المجالس؛ ومنتديات المجتمع المحلي، وما إلى ذلك بسبيل)؟
- كيف تقوم هذه بتخصيص الموارد؟
- ما درجة فاعلية وتواتر مراقبتها لأفعال الشرطة؟
- على أي مستوى تجريدي يقوم تقييمها لفاعلية الشرطة؟
- ما الأسس التي تقوم عليها توصياتها بإحداث تغييرات في الميزانية وفي التشريعات؟
- هل تتمتع الشرطة بالاستقلال في عملها عن الهيئات النيابية؟ ما درجة التدخل السياسي؟ ما مدى استقلال الشرطة عن السياسات الحزبية؟

المساءلة الجماهيرية

- كيف تعبر أجهزة الإعلام عما يُطلب وما يُتوقع من الشرطة؟
- ما أسلوب مراقبة أجهزة الإعلام للشرطة؟
- كيف تصوغ أجهزة الإعلام أنباء ما تفعله الشرطة أو تتقاعس عن فعله؟
- كيف يجري الأكاديميون بحوثهم في قضايا العمل الشرطي؟
- كيف يعرف الناس هذه الدراسات؟ هل تُطبع وتُنشر؟
- ما تأثيرها في العمل الشرطي؟
- كيف يقوم أفراد الجمهور بما في ذلك المنظمات غير الحكومية بصياغة مطالبهم وإيصالها؟
- هل يدخلون في حوار مباشر مع الشرطة حول القضايا التي تثير القلق؟
- كيف يتولون مراقبة ما تفعله الشرطة أو تتقاعس عن فعله؟
- هل يستطيعون متابعة الشكاوى المقدمة ضد الشرطة؟ هل يتابعونها فعلاً؟

الإشراف المستقل

- ما أسلوب تنظيم الإشراف المستقل على الشرطة؟
- هل توجد هيئة مظالم مستقلة خاصة بالشرطة؟
- ما وظائفها وصلحاياتها؟
- هل تحقق في الشكاوى والأنماط؟
- كم عدد الشكاوى المقدمة ضد الشرطة وما أنماطها؟ وما ثمار متابعتها؟
- هل توصي باتخاذ إجراءات تصحيحية؟

الهيكل الداخلي للشرطة

ينبغي التصدي للقضايا التالية، وهي مرتبة ترتيباً عشوائياً.

حقائق وأرقام

- ما عدد هيئات الشرطة المختلفة القائمة؟ ما أسلوب تعاونها أو عدم تعاونها؟
- هل يقوم تنظيم الشرطة على المركزية أو اللامركزية؟ ما الجهة المسؤولة عن الشرطة؟ من الذي يبت في أهداف الشرطة ومواردها؟ ارسم خريطة تنظيمية للشرطة؟
- ما عدد الأفراد (الذكور/الإناث، الأقليات العرقية وغيرها) ما نسبة أعداد الشرطة إلى أعداد السكان؟
- من يصدر قرارات التعيين والترقية والتأديب؟ وما الإجراءات المتبعة؟
- هل يقيم أفراد الشرطة في مجتمعات منفصلة، ولديهم ملاعب رياضية منفصلة وما إلى ذلك؟
- ما الموارد والمعدات المتاحة للشرطة، بما في ذلك:
 - الرواتب (هل يحتاج أفراد الشرطة إلى القيام بعمل إضافي؟)؛
 - الإسكان (هل يقيم أفراد الشرطة ويعملون في المكان نفسه؟)؛
 - الأزياء الرسمية؛
 - الأسلحة، بما في ذلك غير الفتاك منها، ومعدات الدفاع عن النفس؛
 - وسائل الاتصال؛
 - وسائل المواصلات: العربات وما إليها؛
 - معدات تكنولوجيا المعلومات؛

- ما أسلوب توزيع مخصصات الميزانية على الأنشطة المختلفة؟ وما أولويات الميزانية؟ من أين تأتي الموارد؟
- هل توجد فلسفة شاملة للعمل الشرطي؟ ما طبيعة العمل الشرطي المجتمعي حيثما كان معمولاً به؟ كيف يتحقق التعاون مع فئات المجتمع المحلي؟
- ما السياسات الرسمية لهيئة الشرطة حول:
 - استيقاف الأشخاص وتفتيشهم؛
 - التعامل مع الجماعات المستضعفة؛
 - استخدام القوة والأسلحة النارية؛
 - الإصابات التي تحدث في حجز الشرطة؛
- ما أعداد حالات إطلاق الشرطة للنار؟
- هل يكثر لجوء الشرطة إلى استعمال القوة وما نوع القوة المستعملة؟
- ما سبل ضمان حقوق أفراد الشرطة (بما في ذلك الحق في الحياة والأمن، وعدد ساعات العمل، والأجازات، والحماية)؟
- هل توجد نقابة للشرطة؟ كيف تعمل؟

الفاعلية

- هل تُعتبر الشرطة ذات فاعلية في تحقيق أهدافها؟

التجاوب

- هل تتجاوب الشرطة مع المجتمعات المحلية التي تخدمها؟ كيف؟ هل تتعاون الشرطة مع المنظمات غير الحكومية (المحلية)؟ ومع الكنائس وغيرها؟

التجنيد والاختيار

- ما أساليب التجنيد ومعايير الاختيار؟ هل يُعاد تقييم سياسات التجنيد ومعايير الاختيار بصورة منتظمة؟
- هل توجد معايير محددة لاختيار قيادة الشرطة؟
- هل تضع هيئة الشرطة أهدافاً وتحافظ عليها فيما يتعلق بتجنيد الجماعات العرقية والأقليات والنساء؟
- هل تتسم معايير التجنيد والترقي بالإنصاف؟ مثلاً: ينبغي ألا تكون تكاليف تقديم الطلبات باهظة.
- كيف تؤثر هذه المعايير في تمثيل الشرطة للمجتمع؟ هل يجري تقييم انخفاض مستوى تجنيد الأقليات والنساء؟
- هل يجري بانتظام تقييم الأداء؟
- ما معايير الترقية؟
- هل تمثل الشرطة المجتمع (النساء، الفئات العرقية والدينية، والشرائح العمرية)؟ وهل يتحقق التمثيل على جميع المستويات داخل هيئة الشرطة؟

التدريب

- من يتلقى التدريب الشرطي الأساسي؟
- ما طول فترة التدريب الأساسي؟
- ما خلفية مدربي الشرطة؟ شرطية/مدنية؟ هل درّبوا للقيام بمهام للتدريب؟
- إلى أي حد يشارك أفراد الجمهور أو يساهمون في تدريب الشرطة؟
- هل يتصدى التدريب للموضوعات التالية وكيف يتصدى لها؟

- أ- أهمية الحياد في أفعال الشرطة؛
- ب- عدم التمييز؛
- ج- أهمية التجاوب مع المجتمعات المحلية؛
- د- مراعاة الإجراءات الصحيحة في استخدام القوة، وفي الاعتقال والاحتجاز؛
- هـ- التناسب، والمشروعية والمساءلة والضرورة؛
- و- استعمال الأساليب غير العنيفة أولاً؛
- ز- مهارات التحقيق، بما في ذلك تقنيات إجراء المقابلات الشخصية مع المشتبه فيهم؛
- ح- حقوق المحتجزين والمشتبه فيهم، بما في ذلك الحق في افتراض براءتهم؛
- ط- ضحايا الجريمة (يجب أن يكون موضوع العنف ضد المرأة جزءاً من تدريب الشرطة لزيادة المراعاة الشاملة لهذه القضية. ومع ذلك، يمكن إنشاء وحدات متخصصة للتعامل مع مثل هذا العنف)؛
- ي- الجماعات المستضعفة وحقوقها الخاصة (أي النساء والأطفال والأقليات)؛
- ك- الحظر المطلق للتعذيب والحق في عدم إطاعة الأمر بالتعذيب، وأيضاً في إطار تشريع مناهضة الإرهاب (إذا وُجد)؛
- ل- أهمية الإشراف والمساءلة، بما في ذلك الإجراءات التأديبية.
- ويُضاف ما يلي فيما يتعلق بقيادة الشرطة:
- ل- أثر القيادة في ترسيخ شرعة احترام حقوق الإنسان؛
- م- الاستقلال في العمل والإشراف الديموقراطي والمعضلات الناشئة نتيجة ذلك.
- هل يتسم تدريب الشرطة بالمساواة بين الجنسين؟
 - هل توجد أية متابعة للتدريب الأساسي؟ هل تتوافر سياسة للتدريب أثناء العمل؟ وما جوانب العمل الشرطي التي يقدم فيها التدريب الإضافي؟ هل يؤخذ هذا في الاعتبار عند تقييم الأداء؟
 - هل تتوافر الإجراءات الخاصة بإصدار الشهادات بانتظام (لضمان تحديث المهارات التقنية وغيرها فيما يتعلق باستخدام القوة والأسلحة النارية وغير ذلك من التدابير)؟
 - هل توجد آلية لتقييم التدريب؟
 - هل تتمتع كليات الشرطة بالموارد الكافية (المكتبة، القرى الوهمية... وما إلى ذلك)؟
 - هل تبدي قيادة الشرطة الالتزام بالتدريب في القضايا المتصلة به؟ فعلى سبيل المثال: هل لديها برامج لإصلاح التدريب وتلتزم بتنفيذها؟

الجماعات المستضعفة

- هل تتوافر سياسات/خطط عمل/استراتيجيات خاصة تتعلق بأساليب تعامل الشرطة مع الجماعات المستضعفة (بما في ذلك النساء والأطفال والجماعات العرقية والطوائف الدينية والأقليات وغيرها)؟ فمثلاً: هل توجد سياسة خاصة، أو خطة عمل أو استراتيجية للتصدي للعنف ضد المرأة؟
- هل يوجد أفراد شرطة متخصصة في التعامل مع (فئات) الجماعات المستضعفة؟ كيف يُدرَّبون؟
- هل تتوافر أحكام قانونية أو إدارية خاصة (بما في ذلك المبادئ التوجيهية الداخلية للشرطة) تتعلق بالأساليب التي يجب على الشرطة اتباعها في التعامل مع الجماعات المستضعفة أو قضايا التمييز، أو كليهما؟ فمثلاً: هل توجد أحكام خاصة بالنساء اللاتي يردن الإبلاغ عن العنف من جانب الرجال؟

- هل يُقدم التدريب لأفراد الشرطة في قضايا التمييز وكيفية التعامل الصحيح مع الجماعات المستضعفة؟ وإذا كان متوافراً فماذا يتضمن هذا التدريب؟
- كيف تستجيب الشرطة للجماعات المستضعفة وهل تخضع هذه الاستجابة للمراقبة ويتلوها ما يتطلبه الموقف من إجراءات؟ فمثلاً: هل تتوافر بانتظام الإحصائيات الخاصة بالعنف ضد المرأة، وبالعنف ضد الأقليات العرقية والدينية والثقافية، وبالأحداث العنصرية؟ وهل تتوافر الإحصائيات عن ضروب الاستجابة اللاحقة من جانب الشرطة؟
- ما بواعث القلق الخاصة عند الجماعات المستضعفة فيما يتعلق بالشرطة؟
- هل أفراد الجماعات المستضعفة ممثلون داخل قيادة الشرطة/على مستوى الإشراف؟ ما عددهم؟
- ما شكل المشاركة في العمل الشرطي من جانب المنظمات غير الحكومية التي تمثل الجماعات المستضعفة؟

تحليل عمليات الشرطة

من المهم، إلى جانب التحليل النوعي الشامل للعمل الشرطي، النظر في الأنماط المحددة لانتهاكات حقوق الإنسان وما يمكن أن يؤدي إليها من أسباب أو يساهم فيها من عوامل. بيد أنه ينبغي أن يسبق ذلك تقييم أعم وأشمل. ومن ثم فنحن نوصي بالنظر في الأسئلة السابقة قبل التصدي للقضايا التالية المتعلقة بالأنماط المحددة للانتهاكات.

استعمال القوة والأسلحة النارية

ينبغي تحليل السياسات المتعلقة باستعمال القوة ومن بينها:

- من الذي يشارك في وضع السياسات؟
- ما وسائل القوة المتاحة لهيئة الشرطة؟ هل تتضمن هذه أسلحة غير فتاكة؟
- من يستخدم القوة وأي نوع من أنواع القوة؟ ما المعدات التي يحملها أفراد الشرطة العاديون؟ ماذا لديهم من معدات الدفاع عن النفس (مثل السترة الواقية من الرصاص)؟
- هل تتوافر وحدات خاصة للتدخل السريع/السيطرة على الشعب؟ هل توجد وحدات خاصة للأسلحة النارية/القناصين المهرة؟ من الذي يقرر انتشار هذه الوحدات؟
- ما أسلوب الإدارة في مراقبة استعمال القوة والسيطرة عليها؟ وما التبرير المعتاد للقوة؟

ينبغي تحديد أسباب استعمال القوة الذي يفتقر إلى الضرورة والتناسب والمشروعية، والنظر فيما يلي:

- الإطار القانوني، كالدستور، وقانون الشرطة، ومدونات قواعد السلوك أو الأخلق؛
- إجراءات العمل الموحدة (لو كانت متاحة)؛
- استقلال هيئة الشرطة في العمل؛
- القيادة، البيانات العامة التي يدلي بها وزير الداخلية أو رئيس الشرطة؛
- التدريب، بما في ذلك مهارات الإدارة؛
- المعدات (بما في ذلك وسائل المواصلات والاتصال)؛
- نظم الشكاوى والمساءلة؛
- توقعات الجمهور.

ينبغي النظر في السيطرة عبر سلسلة القيادة ونظام التفويض:

- كيف يجري الإشراف على أفراد الشرطة؟ هل يتلقون تعليمات واضحة؟ هل لهم أن يطلبوا المشورة؟
- ما إجراءات كتابة التقارير وماذا يكون من أمر التقارير؟
- ما عدد مرات القيام بالتفتيش وما الأثر الذي ينجم عنها؟
- كيف يجري تقييم استعمال القوة؟ كيف يستفاد من التقييم في وضع الخطوط التوجيهية للسياسات، وإجراءات العمل الموحدة، والتدريب؟

ينبغي تحليل الحالات المختلفة التي تستخدم فيها القوة وفقاً لمبادئ "الخطة"

(التناسب، والمشروعية، والمساءلة والضرورة) بما في ذلك:

- الاعتقال؛
- شل حركة شخص خطر أو أشخاص خطرين؛
- السيطرة على المحتجزين أو سواهم ممن قد يقاومون الشرطة أو يحتاجون إلى السيطرة عليهم من أجل سلامتهم الخاصة، ويتضمن ذلك نقل السجناء من مكان لمكان؛
- منع وقوع جريمة معينة؛
- السيطرة على التجمهر؛
- دخول مكان وتفتيشه بغرض اعتقال الأشخاص أو ضبط الأدلة؛
- الدفاع عن النفس.

ينبغي تحليل شتى الحالات التي تُستخدم فيها الأسلحة النارية (باستخدام نفس الفئات المبينة أعلاه).

ينبغي النظر في أنساق الانتهاكات المرتكبة، في مناطق شتى من المدينة/البلد وفي شتى مواقف العمل الشرطي.

ينبغي النظر في إحصائيات الجرائم: ما مستوى ارتكاب جرائم العنف؟ هل تُستخدم الإحصائيات "لتبرير" تقنيات القمع أو الاستخدام السياسي للشرطة؟

كم مرة يقع أفراد الشرطة ضحايا للمجرمين؟ ما عدد الذين يُقتلون أو يُصابون منهم أثناء الخدمة؟

إدارة النظام العام

تُقدّم النقاط التالية، بالإضافة إلى النقاط المتعلقة باستعمال القوة والأسلحة النارية (أعلاه)، للمساعدة على تقييم انتهاكات الشرطة في سياق إدارة النظام العام (السيطرة على المتجمهرين).

- في أية حالات تستخدم الشرطة القوة (نوع الحادثة، حوادث النظام العام القانونية أو غير القانونية، والأعداد الخاصة بذلك، ومستوى عنف المتجمهرين، إن لجأوا إلى العنف)؟
- هل تتفق القوانين الخاصة بحق الاجتماع مع المواثيق الدولية؟
- فيما يتعلق بحالات محددة:

- ماذا كانت طبيعة الحادثة الخاصة بالنظام العام (تجمهر تلقائي، أم جماعة تنشُد حشد التأييد لقضية.. وما إلى ذلك. فإن كانت الأخيرة فماذا كانت أهدافها وتاريخها؛ وما سياسة الحكومة إزاءها)؟
- ما نوع المخاطر التي كان يمكن أن تتسبب فيها "حادثة النظام العام" للمشاركين فيها، بما ذلك المارة والشرطة؟
- هل يمكن تفادي استعمال القوة؟
- كيف استعدت الشرطة للحادثة: جمع المعلومات، أو الاتصال بمجموعات المجتمع المحلي؛
- ما الموارد الشرطية التي استُخدمت (أعداد أفراد الشرطة، أنواع الأسلحة والمعدات الأخرى، بما في ذلك الملابس والمعدات الدفاعية)؟
- ما نوع القوة التي استُخدمت (ما درجة القوة؛ وما القصد الظاهر؛ وهل هي استراتيجية أو لا تنطوي على التمييز؛ وهل تراعى مبادئ التناسب والضرورة والمشروعية والمساءلة)؟
- ما نوع التكتيكات التفاضلية التي استُخدمت وما كان معدل التصعيد/التخفيف (التحذيرات، عمليات التطويق، الأسلحة غير الفتاكة، القوة المميّنة - وهل تراعى مبادئ التناسب والضرورة والمشروعية والمساءلة)؟
- ماذا نجم عن استعمال القوة (عدد وطبيعة الإصابات)؟
- في الحالات التي أُطلقت فيها رصاصة واحدة أو أكثر، أو أُصيب فيها شخص واحد أو أكثر، ماذا فعلت الشرطة (قدمت المساعدة للضحايا، فرضت الحماية على مسرح الحادثة من أجل التحري)؟
- ينبغي النظر فيما إذا كانت المواقف تجاه استعمال القوة ذات علاقة بنوع هيئة الشرطة أو الوحدات المنتشرة. هيئة الشرطة التي تتبع في تنظيمها المناهج العسكرية تؤكد موقفها السلطوي وضرورة منع وقوع الشغب، وأما إذا كانت هيئة الشرطة ترى نفسها أقرب إلى الهيئة الخدمية فربما أُدّت "إدارة التجمهر" من خلال التعاون.

الاعتقال والاحتجاز لدى الشرطة

من المهم في البداية التمييز بين الاعتقال والاحتجاز والمقابلة الشخصية مع المشتبه فيهم. فهذه حالات مختلفة ترمي إلى تحقيق نتائج مختلفة وتخضع لأحكام قانونية مختلفة.

الاعتقال

- من يملك صلاحية الاعتقال؟
- هل تتمتع الشرطة بسلطات تقديرية فيما يتعلق بالاعتقال؟
- هل تحتاج الشرطة إلى إذن قضائي بالاعتقال؟
- ما إجراءات العمل الموحدة الخاصة بالاعتقال؟
- هل تخضع هذه للمراجعة المنتظمة؟
- كيف يُدرَّب أفراد الشرطة على القيام بالاعتقال؟ كيف يُدرَّبون على استعمال قبيود الأيدي الحديدية؛
- رش رذاذ الفلفل وغيره من المواد الكيماوية؛
- أساليب اليد المفتوحة وقبضة اليد؛
- أساليب القوة الأخرى.
- كم يُقضى من الوقت في شحذ المهارات الاجتماعية أثناء التدريب؟
- كيف يجري التدريب على تقنيات فض التوتر ومنع التصاعد؟

- هل يجري تقييم حالات الاعتقال على الإطلاق؟ فإن كان يجري فما مصير هذه التقييمات؟
- هل تناقش نوعية الاعتقال في غضون تقييم الأداء؟
- ما الجهة التي تصرح باستخدام الأساليب الخاصة في الاعتقال (مثل الكلاب البوليسية أو فرق الاعتقال وما إلى ذلك)؟
- هل توجد أحكام خاصة باعتقال النساء؟
- هل يخضع أفراد الشرطة "للمراقبة" أثناء اعتقال الأشخاص؟
- ما عدد الشكاوى التي تُسجل بعد الاعتقالات؟ ما مضمونها؟
- ما نسبة الاعتقالات التي يتم العدول عنها؟

الاحتجاز

- من المسؤول عن حجز الشرطة؟
- كيف يجري تنظيم احتجاز الشرطة للأشخاص؟
- في مركز الشرطة؛
- في مكان آخر.
- ما سبل ضمان حقوق المحتجزين؟ وكيف يُحاط أفراد الشرطة المسؤولون بهذه الحقوق؟
- ما طرائق تدريب المسؤولين عن حجز الشرطة؟
- هل تتوافر أحكام منفصلة خاصة بالنساء والأطفال، والمرضى، والمرضى النفسيين وما إلى ذلك، هل توجد إجراءات خاصة جاهزة للتعامل مع هذه الفئات؟
- ما شكل زنايات الشرطة؟
- كم عدد من يُحتجزون في زنزانة واحدة؟
- هل تُتاح للمحتجزين مقابلة الأطباء؟ كيف تُكفل هذه المقابلات عملياً (في وجود أفراد الشرطة، وهل الأطباء مستقلون عن الشرطة)؟ وهل يُحتفظ بسجلات لذلك؟
- هل يُفحص المحتجزون طبياً إذا أُصيبوا؟
- هل تتوافر الأماكن اللازمة لإجراء المشاورات الخاصة مع المحامي المُوَكَّل عن المحتجز؟
- هل تخضع لوائح الاحتجاز للمراجعة بصفة منتظمة؟
- كم عدد الشكاوى المقدمة بشأن الحجز؟ ما مضمون هذه الشكاوى؟
- هل يوجد نظام للإشراف المستقل؟
- هل تحتفظ الشرطة بسجل خاص (وقت الوصول، الحالة الصحية وما إلى ذلك) للمحتجزين؟

التحقيقات الجنائية

- من المسؤول عن التحقيقات الجنائية (هل أفراد الشرطة "بصفة عامة" أم هيئة تحقيق جنائي منفصلة)؟ ما طرائق تدريبهم؟
- من يملك الحق في الشروع بإجراء تحقيق جنائي؟
- ما السلطة التي يجري في ظلها التحقيق الجنائي؟
- كيف تتعامل الشرطة مع مسرح الجريمة؟
- في أي مرحلة يمكن اعتبار شخص ما مشتبهاً فيه؟
- ما هي أساليب التحقيق المستخدمة، إلى جانب المقابلة الشخصية مع المشتبه فيه؟ وما الأساس القانوني لاستخدامها؟ وكيف يُبرر استخدامها؟ وماذا يحدث

- عندما يُستخدم أسلوب بصورة غير مشروعة (مثل تفتيش أحد المنازل)؟ هل تنسم الأساليب بالتناسب؟
- هل تتوافر الخبرة بأساليب التحليل الشرطي العلمية؟ كيف يجري تدريب هؤلاء الخبراء؟ هل يتمتعون بالاستقلال؟ هل يتوافر خيار الاستعانة برأي شخص آخر؟
- هل تتوافر إجراءات عمل موحدة فيما يتعلق بتنفيذ المقابلات الشخصية مع المشتبه فيهم؟ هل يُكشف عن أية مراجعات لقواعد وتعليمات وأساليب وممارسات المقابلات الشخصية؟ كيف يستفاد من ذلك في التدريب ووضع تعليمات جديدة؟
- كيف يُدرَّب أفراد الشرطة على إجراء مقابلات شخصية مع المشتبه فيهم؟
- هل تُسجَّل المقابلات الشخصية مع المشتبه فيهم؟
- هل يتولى إجراء المقابلة الشخصية ضابط شرطة واحد أم اثنان (أم أكثر)؟
- ما مدى فاعلية الشرطة في التحقيق في الجرائم بصفة عامة؟ ما الذي يساعد أو يعيق التحقيق الفعال؟
- ما دور النيابة والقضاة والمحامين وما إلى ذلك في مقاومة انتهاكات الشرطة؟
- ما قواعد الأدلة؟
- ما المعلومات التي تُقبل في الاستدلال؟
- هل تقبل المحاكم أدلة التحليل العلمي الشرطي؟
- ما وسائل التحليل العلمي الشرطي المتاحة؟
- هل يستطيع الأشخاص تقديم الشكاوى ضد التحقيقات الجنائية؟ ما أسلوب ضمان التعويض؟

ما بعد التحليل السياقي

من المهم بعد إجراء التحليل السياقي ترتيب بواعث القلق الرئيسية وفقاً لأولوياتها. ويضاف إلى ذلك ضرورة تحديد الذين يمكن أن يؤيدوا الإصلاح ومن يمكن أن يقوضه. وقد يكون من العوامل المساعدة معرفة المسؤول آخر الأمر عن الشرطة، والجهة التي يرفع إليها رئيس الشرطة تقاريره (أي الجهة التي تتحكم في الشرطة) ومن يمكن أن يؤيد التنفيذ، وكذلك تحديد "المناهج المحددة للتغيير" أو الشخص أو الجهة القادرة على التأثير في التغيير (فقد يكون التعديل التشريعي مثلاً في بعض الحالات أيسر تنفيذاً من إنشاء آلية مستقلة للشكاوى). وقد يؤدي تحديد هذه المداخل إلى إدراك الحاجة إلى المزيد من المعلومات أولاً.

فإذا جُمعت المعلومات الكافية، أمكن وضع استراتيجية للتعامل الفعال مع الشرطة. ويمكن لهذا المنهج أن يركز على سوء سلوك الشرطة، ومن المحتمل أن يؤدي إلى منهج يتسم بالواجهة إلى حد كبير، أو يمكنه التركيز على كيفية تدعيم مقاومة الشرطة لسوء السلوك. ومن شأن الأخير أن يخلق فرص التركيز على المصالح المشتركة، لا على الاختلافات، ومن ثم يتيح إمكانية الارتباط في الأجل الطويل. ومن الواضح إمكان اتخاذ مناهج مشتركة كذلك، وإن كان الارتباط لا ينبغي أن يعني قط انتفاء إمكان الانتقاد. وينبغي النظر في القضايا التالية:

1. تحديد بواعث القلق الرئيسية على حقوق الإنسان.
2. تحديد الأهداف الشاملة للتدخل.
3. هل توجد نقاط مصالح متبادلة مع الشرطة؟ إن صح هذا فينبغي تحديدها.
4. ما سياساتك بشأن العمل للارتباط مع الشرطة؟

5. ينبغي إعداد مسودة لتقييم المخاطر الكامنة في الارتباط مع الشرطة.
6. ما الخبرات الإضافية التي تحتاجها؟
7. هل تتوافر الموارد الكافية (التمويل، الوقت)؟
8. هل توجد صلات مع الشرطة قادرة على دعم الإصلاح والمساعدة على تحديد مجالات التدخل؟ والقاعدة تقول بضرورة التحقق من هذه الصلات مع المنظمات الأخرى المعنية (المعارضة السياسية، المنظمات غير الحكومية الأخرى، الصحفيون وما إلى ذلك) أو مع الأفراد الملمين بالأوضاع القائمة (الأكاديميون، النيابة، القضاة).
9. ينبغي تحديد الاستراتيجية التي سَنُطبق: هل يمكن إنجاح الارتباط؟

وبعد تحديد الاستراتيجية يمكن وضع خطة المشروع الفعلي التي تتضمن الأهداف والأنشطة والزمن اللازم.

ونأمل أن يساعدك هذا المنهج على وضع مشروع ذي أسس متينة ومن المرجح تحقيقه الفاعلية عند السعي لزيادة التزام الشرطة بحقوق الإنسان.

قراءات ذات صلة بالموضوع

نُشرت في الأعوام القليلة الماضية عدة مؤلفات تتناول أساليب تقييم هيئات الشرطة من منظور حقوق الإنسان. ومن بينها:

العمل الشرطي في مجتمع ديمقراطي - هل تناصر هيئة الشرطة لديكم حقوق الإنسان؟ Policing in a democratic society - Is your police service a human rights champion?

نُشرت هذه الوثيقة عام 2000، وهي من وضع الفريق العامل المشترك غير الرسمي التابع لمجلس أوروبا (والذي تشارك فيه الشرطة والمنظمات غير الحكومية) وتتضمن عدداً من المؤشرات المتصلة بالعمل الشرطي المراعي لحقوق الإنسان، وتهدف إلى تقديم الإرشاد في مجال العمل الشرطي اليومي، ومن ثم فهي تخاطب أفراد الشرطة مباشرة وتدعوهم إلى استخدامها في تقييم هيئتهم الشرطية. وهي تحلل "العمل الشرطي" إلى سبعة عناصر وهي: القيم الأساسية، والعاملون، والتدريب، والإدارة الفعلية، والعمل الشرطي التطبيقي، والهيكل، والمساءلة، وتصف كل عنصر وصفاً اتفق بصفة عامة على أنه يجسد مبادئ العمل الشرطي المهني. وتضع بناء على ذلك "اختبارات" تهدف إلى دفع القارئ إلى التفكير، وتقرن كل اختبار بمجموعة من مؤشرات الأداء يمكن استعمالها للحكم على أية هيئة من هيئات الشرطة. وقد تُرجم هذا الدليل إلى لغات أوروبية كثيرة. ويمكن الاتصال بمجلس أوروبا للحصول على نسخة باللغة التي تريدها.

الشرطة التي نريدها. دليل عملي للإشراف على الشرطة في جنوب إفريقيا The police that we want. A handbook for oversight of the police in South Africa

يتناول هذا الدليل العملي تقييم أداء الشرطة في البلدان التي تمر بمرحلة الانتقال إلى الديمقراطية، وقد نُشره في عام 2005 "مركز جنوب إفريقيا لدراسة العنق والمصالحة"، بالتعاون المشترك مع "مبادرة عدالة المجتمع المفتوح". وهو يحدد خمسة مجالات للعمل الشرطي الديمقراطي ويقدم مقاييس رئيسية لتقييم الأداء في كل مجال، والمجالات هي: حماية الحياة السياسية الديمقراطية؛ إدارة عمل الشرطة،

المساءلة والشفافية؛ تقديم الخدمة من أجل السلامة والعدالة والأمن؛ السلوك الصحيح للشرطة؛ وأفراد الشرطة باعتبارهم مواطنين. ورغم أنه مكتوب للتطبيق أساساً في جنوب إفريقيا، فإنه يتبع الممارسات الدولية في العمل الشرطي والإشراف على الشرطة ويمكن تطويعه للتطبيق في بلدان أخرى من جانب كل من يؤيد الإصلاحات الشرطية ويشرف عليها.

قياس التقدم نحو السلامة والعدالة: دليل عالمي إلى وضع مؤشرات الأداء في قطاع العدالة برمته.

Measuring progress toward safety and justice: A global guide to the design of performance indicators across the justice sector

نشر الدليل عام 2003 "معهد فيرا للعدالة"، وهو مُعد لمديري البرامج المسؤولين عن تحسين تحقيق السلامة والأمن والوصول إلى العدالة في شتى أرجاء العالم. وهو أداة مفيدة لكل مهتم بالإصلاح المؤسسي في قطاع السلامة والأمن. وهو يقول إن استخدام مؤشرات معينة لابد أن يتوقف على عملية الإصلاح المحددة في بلد من البلدان. وناقش هذا الدليل جميع المؤسسات العاملة في قطاع السلامة والأمن، والذي تُعتبر الشرطة إحدى مؤسساته وحسب، ويصف الوظائف المتوقعة من كل مؤسسة على حدة، والمؤشرات التقليدية المستخدمة لقياس الأداء في هذا المجال، والمؤشرات الإضافية التي يمكن استخدامها ونقاط القوة والضعف في كل منها.

حقوق الإنسان وأداء الواجب Human rights on duty

نشرت "لجنة إقامة العدالة" في أيرلندا الشمالية تقريراً من 300 صفحة عنوانه "حقوق الإنسان وأداء الواجب: دروس دولية لأيرلندا الشمالية" في عام 1997. وناقش التقرير نتائج البحوث في المراحل الانتقالية وإدارة التغيير في العمل الشرطي في كندا، وبلجيكا، وهولندا، وأستراليا وأسبانيا والسلفادور وجنوب إفريقيا. ويتضمن فصلاً عن العمل الشرطي الممثل للمجتمع، والتدريب، وهياكل المساءلة والمراحل الانتقالية. وهو ينتهي إلى أن مشكلات العمل الشرطي متشابهة في مختلف البلدان، وتختلف في الدرجة أكثر مما تختلف في طبيعتها. ويقدم التقرير عصارة المبادئ المعترف بها دولياً والتي لابد أن تقاس بها ترتيبات العمل الشرطي. ويمكن لمن يريد أن يطلب التقرير من موقع اللجنة المذكورة على الإنترنت: www.caj.org.uk.

إضفاء الديمقراطية على الشرطة في الخارج: ماذا نعمل وبأي أسلوب؟ Democratizing the police abroad, what to do and how to do it?

تقدم هذه الوثيقة 87 درساً تعلمها المراقبون والمشاركون، عن عملية تغيير المنظمات الشرطية. و"الدرس" متفق عليه بصفة عامة، استناداً إلى الخبرة، ويتعلق بأهداف التطور الديمقراطي. وقد تطلب إعداد هذه الوثيقة دراسة نحو 500 كتاب وتقرير، الأمر الذي أدى إلى تذييلها بثبت شامل بالمراجع يقول المؤلف عنه إنه "يتضمن أكبر عدد جُمع إلى الآن من المواد الخاصة بالجهود المبذولة لتغيير هيئات الشرطة". وتضع الوثيقة نصب عينها جهود الإصلاح الرامية إلى "إضفاء الديمقراطية على الشرطة"؛ وتستخدم كلمة الديمقراطية مرادفة "للعمل الشرطي المراعي لحقوق الإنسان؟ وقد تولت وزارة العدل الأمريكية إعداد هذه الوثيقة.

الملق ب: ثبت المراجع

Ashby, D.I., "Policing neighbourhoods: Exploring the geographies of crime, policing and performance assessment", *Policing & Society*, vol. 15, number 4, December 2005, pp. 413-447.

(اتحاد قادة ضباط الشرطة) Association of Chief Police Officers (ACPO)

- *Manual of Guidance on Keeping the Peace*
- *Manual of Guidance on Police Use of Firearms*
- *Police Dog Training and Care Manual*
- *Stop and Search Manual*

ويمكن الحصول على جميع هذه المواد من الموقع التالي:
<http://www.acpo.police.uk/asp/policies/policieslist.asp>

Bailey, W., "Less-than-lethal weapons and police-citizen killings in US urban areas", *Crime and delinquency*, vol. 42, no.4, Oct. 1996, pp. 535-552.

Baker, B., "Multi-choice policing in Uganda", *Policing and Society*, vol. 15, no.1, March 2005, pp.19-41.

Bayley, David, *Police for the future*, 1994, Oxford University Press, NY.

Bayley, David, "The contemporary practices of Policing: A Comparative view", In: *Civilian police and multinational Peacekeeping – A workshop series. A role for democratic policing*. National Institute of Justice, US Department of Justice, 1997
 ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي:
<http://www.ncjrs.org/pdffiles/172842.pdf>

Bayley, David, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*, National Institute of Justice, US Department of Justice, June, 2001
 ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي:
<http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/188742.pdf>

Bayley, David & Clifford Shearing, *The new structure of policing. Description, conceptualization and research agenda*, National Institute of Justice, US Department of Justice, 2001
 ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي:
<http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/187083.pdf>

Bayley, David, "Law enforcement and the rule of law: is there a tradeoff?", *Criminology & Public policy*, vol. 2 (1), 2002, pp. 133-154.

Bratholm, A., "Police violence in the city of Bergen: A marathon case concerning the rule of law and human rights", *Policing & Society*, vol. 15, no.4, Dec. 2005, pp.400-412.

Broeck, T. van der., "Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 25, no.1, 2002, pp.169-189.

Bruce, D. and R. Neild, *The police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa*.

Centre for the Study of Violence and Reconciliation in association with the Open Society Foundation for South Africa and the Open Society Justice Initiative, 2004. ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي:
http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102519

Cachet, A., *Politie en sociale controle*, Gouda Quint BV, Arnhem, 1990, The Netherlands.

Cassese, A., *International law, second edition*, Oxford University Press Inc., New York, 2005.

Cavallaro, J.L., *Crime, public order and human rights*, Council on Human Rights Policy, 2003. ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي:
<http://www.ichrp.org/index.html?project=114>

.*Chambers 21st Century Dictionary*, Chambers Harrap Publishers Ltd, 1999

Chevigny, Paul, *Edge of the knife, police violence in the Americas*, The New York Press, New York, 1995.

Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI), *Police accountability: Too important to neglect, too urgent to delay*, 2005
الموقع التالي: <http://www.humanrightsinitiative.org/>

Council of Europe (مجلس أوروبا)

Directorate of Human Rights, Joint Informal Working Group (2000) •

Policing in a democratic society – Is your police service a human

rights champion? ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي:

http://www.coe.int/T/E/Human_rights/policedemsoc_eng.pdf.

(هذا المرجع متاح أيضاً باللغات الفرنسية والروسية والهولندية والقطالونية

والسلوفينية، وذلك من موقع " المنبر الأوروبي المعني بالشرطة وحقوق

الإنسان "، انظر ما يلي)

- Group of Specialists on Internal Security Services (PC-S-SEC) Report on the feasibility of recommendations on security services (2003). Committee on Crime Problems (CDPC), 52nd Plenary Session (16-20 June 2003): CDPC (2003) 09, Addendum IV. ويمكن الحصول على هذا التقرير من الموقع التالي:
http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Police_and_internal_security/.
- In joint co-operation with the Association for the Prevention of Torture and the Geneva Police. A visit by the CPT: what's it all about? ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: [http://portal.coe.ge/downloads/A%20visit%20by%20the%20CPT%20\(E\).pdf](http://portal.coe.ge/downloads/A%20visit%20by%20the%20CPT%20(E).pdf).
- Crawshaw, Ralph, Barry Devlin and Tom Williamson (Eds.), *Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change*, Kluwer Law International, The Hague, Netherlands, 1998.
- Crow, M.S., T. O'Connor Shelley, L. E. Bedard, M.Gertz, "Czech police officers. An exploratory study of police attitudes in an emerging democracy", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 27 no 4, 2004, pp 592-614.
- Das, Dilip K., "Challenges of policing democracies: a world perspective", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 20, no.4, 1997, pp.609-630.
- Davis, R.C. e.a., "A cross-national comparison of citizen perceptions of the police in New York City and St. Petersburg, Russia" *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 27, no.1, 2004, pp. 22-36.
- Demos Center for Information and Research on Public Interest Issues, *Reforming law enforcement: overcoming arbitrary work practices*, 2005, Moscow. ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: www.demos-center.ru.
- Eijkman, Q., *Around here I am the law! Strengthening police officer's compliance with the rule of law in Costa Rica*. Paper prepared for the conference 'Police and human rights strategies', University of Utrecht, 7-8 April 2006.
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (اللجنة الأوروبية لمنع التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية):
• *12th General Report on the CPT's activities* (2002)

The CPT standards. "Substantive" sections of the CPT's General Reports (2004). PT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2004

ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي:

<http://www.cpt.coe.int/en/docsannual.htm>

European Platform on Police and Human Rights (المنبر الأوروبي المعني بحقوق الإنسان والشرطة)

Police officers have rights too (متاح بالروسية أيضاً)

Police and NGOs. Why and how human rights NGOs and police services can and should work together

ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: <http://www.grootaarts.nl/epphr>

Ferret, Jerome, "The State, policing and old continental Europe: managing the local/national tension", *Policing & Society*, vol. 14, No.1, March 2004, pp.49-65.

Giffard, C., *The torture reporting handbook. How to document and respond to allegations of torture within the international system for the protection of human rights*, Human Rights Centre, University of Essex, 2000.

Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR), *Compendium of good practices on security sector reform*, 2005.

ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي:

http://www.ssronline.org/good_practice.cfm

Goldsmith, A., "Policing weak states: citizen safety and state responsibility", *Policing and Society*, vol. 13, no.1, 2003, pp.3-21.

Hale, C.M.S, P.Uglow, & R.Heaton, "Uniform Styles II: Police families and police styles", *Policing and Society*, vol.15, no.1, March 2005, pp 1-18.

Hartwig, M., P.Anders and A.Vrij, "Police interrogation from a social psychology perspective", *Policing & Society*, vol. 15, no.4, Dec. 2005, pp. 379- 399.

Human Rights Watch, *Briefing Paper for the Independent Commission on Policing for Northern Ireland: Recommendations for Vetting the Police Force in Northern Ireland*, January, 1999.

Independent commission on policing for Northern Ireland, *A new beginning: policing in Northern Ireland. The report of the independent commission on policing for Northern Ireland*, 1999. ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: <http://www.belfast.org.uk/report.htm>

Inter-American Commission on Human Rights (لجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان) *Civil Society Organizations and the Inter-American System for the Protection of Human Rights Face Citizen Security Challenges in the Americas*. Document prepared for the hearing on Citizen Security and Human Rights At the Inter-American Commission on Human Rights, presented on October 14, 2005, issued by a conglomeration of human rights NGO's.

CIDH, Informe "Justicia e Inclusión Social: Los desafíos de la democracia en Guatemala", OEA/Ser.LV/II.118 / Doc. 5 rev. 1, 29 diciembre 2003. Capítulo II: La Seguridad Ciudadana
Report on the Situation of Human Rights in Mexico, OEA/Ser.LV/II.100, Doc. 7 rev. 1, 24 September 1998.

International Centre for Transitional Justice (ICTJ, in collaboration with UNDP), *Vetting and institutional reform in countries in transition: an operational framework*, 17 Dec. 2004

International Council on Human Rights Policy, *Taking duties seriously: Individual duties in international human rights law - A commentary*, 1999.
ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: www.ichrp.org.

Kleinfeld Belton, Rachel, *Competing definitions of the rule of law*, Carnegie Endowment for International Peace, 2005.
ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: www.carnegieendowment.org.

Lewis, W. and E. Marks, *Civilian police and multinational Peacekeeping – A workshop series. A role for democratic policing*. US Department of Justice, National Institute of Justice – Research Forum, 1997.
ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: <http://www.ncjrs.org/pdffiles/172842.pdf>.

Marenin, O. (Ed.), *Policing change, changing the police. International perspectives*, NY & London: Garland Publishing Inc., 1996.

Marsden, Chris and Jörg Andriof, *"Towards an understanding of corporate citizenship and how to influence it"*. ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: http://users.wbs.warwick.ac.uk/cms_attachment_handler.cfm?f=29e0bb30-44604535-af1ae0ac94c38c97&t=towards_an_understanding.pdf.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kerngegevens Nederlandse Politie 2005*. April 2006
ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: www.politie.nl.

Mistry, Duxita and Melanie Lue-Dugmore, *An overview of the independent complaints directorate (ICD) in the light of proposals to*

restructure the directorate, Institute for Security Studies, 25 April 2006.
 ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: [http://www.policeaccountability.co.za/
 Publications/](http://www.policeaccountability.co.za/Publications/).

Neild, Rachel, "The new face of impunity", *Human Rights Dialogue*:
 "Public Security and Human Rights". Series 2, No.8, Fall 2002.
 ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي:
<http://www.cceia.org/viewMedia.php/prmTemplateID/8/prmID/799>.

Oakley, Robin, *Police training concerning migrants and ethnic relations. Practical guidelines*. Published by the Council of Europe in 1994, reprinted in 1998.

Open Society Justice Initiative, *Justice Initiatives (on profiling)*, June 2005.
 ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: www.justiceinitiative.org.

O'Rawe, Mary & Linda Moore, *Human rights on duty. Principles for better policing*. Committee on the Administration of Justice (CAJ), 1997.

Penal Reform International, *Access to justice in sub-Saharan Africa; the role of traditional and informal justice systems*, Astron Printers, London, UK, January, 2001.

Police Executive Research Forum (PERF), *Community Policing, the past, present and future*, 2004.
 ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: www.policeforum.org.

PolicyLink, *Organized for change, an activist's guide for police reform*, 2004.
 ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي:
<http://www.policylink.org/Research/PoliceAdvocacy/>.

Punch, Maurice, "Rotten Orchards: `Pestilence`, Police Misconduct and System Failure", *Policing and Society*, 13(2), 2003, pp. 171-196.

Reenen, Piet van, "Police integrity and police loyalty: The Stalker dilemma", *Policing and Society*, vol. 8, 1997, pp. 1-45.

Reicher, S., C. Stott, P. Cronin, O. Adang, "An integrated approach to crowd psychology and public order policing", *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol.27 No 4, 2004.

.Roach, Kent, *Four models of police-government relationships*, July 2004
 ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي:
http://www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/research/index.html.

Rover, Cees de, *To serve and to protect*, International Committee of the Red Cross, 1998.

Sandfort, T. and I. Vanwesenbeeck, *Omgangsvormen, werkbeleving en diversiteit bij de Nederlandse politie*. NISSO studies Nieuwe reeks 23. Delf Eburon, 2000.

Smith, B.W., "Structural and organizational predictors of homicide by police", *Policing, An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 27, no.4, 2004, p.539-557.

Stenning, Philip, *The idea of the political independence of the police: international interpretations and experiences*, 2004 ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: http://www.ipperwashington.ca/policy_part/research/index.html.

Stenning, as quoted in: Bruce, D. and R. Neild, *The police that we want: a handbook for oversight of police in South Africa*, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2004 ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102519.

Stone, C. and H.H. Ward, "Democratic policing; a framework for action", *Policing and Society*, vol. 10, 2000, pp. 11-45.

Stone, C. and J. Miller, M. Thornton and J. Trone, *Supporting security, justice and development: lessons for a new era*, 2005. ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: <http://www.vera.org/>.

Uildriks, Niels & Piet van Reenen, *Policing post-communist societies. Policepublic violence, democratic policing and human rights*, Intersentia, Antwerp- Oxford-New York, 2003.

United Nations (الأمم المتحدة)

- *A more secure world: our shared responsibility*. Report of the Secretary-Generals' High-Level Panel on Threats, Challenges and Changes, 2004, UN General Assembly Resolution A59/565 ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: www.un.org/secureworld/.
- *The rule of law and transitional justice in conflict and postconflict societies*, Report of the Secretary-General, 2004, UN Doc: S/2004/616 ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: <http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Sgs%20Report%20new.pdf>.
- *Strengthening the rule of law*. Report of the Secretary-General, 2002, UN Doc: A/57/275, 5 August 2002.
- *Outcomes World Summit 2005*. UN General Assembly Resolution A/RES/60/1.

- In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary General, 2005, UN Doc: A/59/2005. من الموقع التالي: <http://www.un.org/largerfreedom>
- Report of the panel on United Nations peace operations (the 'Brahimi report'). UN Doc: A/55/305, S/2000/809. من الموقع التالي: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/
- Milan Plan Of Action', UN General Assembly Resolution A/RES/40/32.

- OHCHR (المفوضية السامية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة) *Digest of Jurisprudence of the UN and regional organizations, on the protection of HR while countering terrorism* (2003) (HR/PUB/03/1). ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: www.ohchr.org (under Publications, Special Issue Papers).
- *Human Rights and Law Enforcement: A Manual on Human Rights Training for the Police* (1997). والنص بالكامل متاح على الموقع التالي: www.ohchr.org
- *Istanbul Protocol, Manual for the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Submitted to the UN High Commissioner of Human rights, 9 Aug. 1999. ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: www.ohchr.org

Varenik, Robert, *Exploring roads to police reform: six recommendations*, Lawyers Committee for Human Rights (now called: Human Rights First), 2003/04. ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1027&context=usmex>

Vera Institute of Justice, *Measuring progress toward safety and justice: A global guide to the design of performance indicators across the justice sector*, 2003. ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: www.vera.org

Washington Office on Latin America (WOLA), *Themes and debates in public security reform. A manual for public society*. ويمكن الحصول عليه من الموقع التالي: http://www.wola.org/security/public_security_civil_society_themesdebates_description.htm

Wing-Hung Lo, C. and A. Chun-Yin Cheuk, "Community policing in Hong-Kong. Development, performance and constraints", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 27, no.1, 2004, pp.97-127.

الصحف:

The New York Times, July 31, 2005. *Switched Off in Basra*. By Steven Vincent.

الملحق ج: تقارير منظمة العفو الدولية

معظم هذه الوثائق متاح على موقع منظمة العفو الدولية: www.amnesty.org/ar

تقارير عامة وتقارير موضوعية

- 10 معايير أساسية لحقوق الإنسان بخصوص الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين (1998) (رقم الوثيقة: POL 30/004/1998)
- دليل منظمة العفو الدولية من 12 نقطة للممارسة الجيدة في تدريب وتعليم حقوق الإنسان للمسؤولين الحكوميين (1998) (رقم الوثيقة: ACT 30/001/1998)
- دليل حملات منظمة العفو الدولية (2001) (رقم الوثيقة: ACT 10/002/2001)
- توصيات منظمة العفو الدولية بشأن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (2001) (رقم الوثيقة: IOR 40/007/2001)
- تقرير منظمة العفو الدولية للعام 2005 (رقم الوثيقة: POL 10/001/2005)
- مناهضة التعذيب. دليل التحركات (2003) (رقم الوثيقة: ACT 40/001/2003)
- دليل المحاكمات العادلة (1998) (رقم الوثيقة: POL 30/002/1998)
- الأسلحة النارية والعمل الشَّرطي. معايير لمنع إساءة الاستعمال (2004) (رقم الوثيقة: ACT 30/001/2004)
- حقوق الإنسان من أجل كرامة الإنسان. دليل عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (2005) (رقم الوثيقة: POL 34/009/2005)
- إشراك أفراد الجيش والشرطة في أنشطة حقوق الإنسان: مبادئ توجيهية مقترحة (رقم الوثيقة: POL 34/01/87). يُرجى التنبه إلى أن هذه وثيقة تنظيمية داخلية لا يُتاح الاطلاع عليها لغير أعضاء المنظمة.
- جعل الحقوق واقعاً ملموساً: واجب الدول في التصدي للعنف ضد المرأة (2004) (رقم الوثيقة: ACT 77/049/2004)
- العمل الشَّرطي من أجل حماية حقوق الإنسان. استقصاء لممارسات الشرطة في بلدان "مجموعة التنمية في الجنوب الإفريقي"، 1997-2002 (2002). (رقم الوثيقة: AFR 03/004/2002)

- حقوق في خطر: بواعث قلق منظمة العفو الدولية بخصوص التشريعات الأمنية وإجراءات إنفاذ القوانين (2002) (رقم الوثيقة: ACT 30/001/2002)
- أرواح مهددة. إقامة الحجة على ضرورة فرض قيود دولية صارمة على الأسلحة (2003) (رقم الوثيقة: ACT 30/001/2003)
- تجار الألم: المعدات الأمنية واستخدامها في التعذيب وإساءة المعاملة (2003) (رقم الوثيقة: ACT 40/008/2003)
- تجارة الرعب: نقل المعدات العسكرية والشرطة والأمنية (2001) (رقم الوثيقة: POL 34/011/2001)

تقارير قطرية

- أفغانستان: إعادة بناء الشرطة أمر ضروري لحماية حقوق الإنسان (رقم الوثيقة: ASA 11/003/2003)
- أفغانستان: لا أحد يستمع إلينا، ولا أحد يعاملنا كبشر – حرمان النساء من العدالة (رقم الوثيقة: ASA 11/023/2003)
- البرازيل: "إنهم يطلقون النار بلا تمييز" - حفظ الأمن في الأحياء المهمشة اجتماعياً في البرازيل (رقم الوثيقة: AMR 19/025/2005)
- كندا: مناشدات منظمة العفو الدولية من أجل إجراء تحقيق عام في الادعاءات عن وحشية الشرطة (رقم الوثيقة: AMR 20/003/2001)
- جمهورية تيمور الشرقية الديمقراطية: جهاز شرطة جديد - بداية جديدة (رقم الوثيقة: ASA 57/002/2003)
- غواتيمالا: السبيل لحل منازعات الأراضي هو وقف عمليات الإجلاء وتبني سياسات زراعية أصيلة (رقم الوثيقة: AMR 34/037/2005)
- إسرائيل والأراضي المحتلة: الاعتقال الإداري: يأس وعدم يقين وغياب الإجراءات الواجبة (رقم الوثيقة: MDE 15/003/1997)
- إسرائيل والأراضي المحتلة: الاحتجاز الجماعي في ظروف قاسية ولا إنسانية ومهينة (رقم الوثيقة: MDE 15/074/2002)
- كينيا: تحرك طبي: دور الأدلة الطبية في نظر قضايا الاعتداءات الجنسية (رقم الوثيقة: AFR 32/005/2002)
- ماليزيا: نحو نهج يقوم على مراعاة حقوق الإنسان في عمل الشرطة (رقم الوثيقة: ASA 28/001/2005)

موزمبيق: حالات يُشتبه أنها عمليات إعدام خارج نطاق القضاء: توماس خوزيه نهاكومبا
وغيلدو يواكيم باتا (رقم الوثيقة: AFR 41/002/2000)

جنوب إفريقيا: نظام القضاء الجنائي ومباشرة قضايا حقوق الإنسان: دور جهاز الادعاء
(رقم الوثيقة: AFR 53/001/1998)

المملكة المتحدة: ينبغي التحقيق في جميع ملابس حالات إطلاق النار المفضية إلى
الموت (رقم الوثيقة: EUR 45/027/2005)

المملكة المتحدة: مذكرة منظمة العفو الدولية بشأن مشروع قانون الإرهاب لعام 2005
(رقم الوثيقة: EUR 45/038/2005)

المملكة المتحدة: حقوق الإنسان: الإخلال بالوعد (رقم الوثيقة: EUR 45/004/2006)

المملكة المتحدة: مقتل جين تشارلز دي منزيس - دعوا العدالة تأخذ مجراها (رقم الوثيقة:
EUR 45/021/2006).

الولايات المتحدة الأمريكية: بواعث قلق منظمة العفو الدولية بشأن انتهاكات الشرطة
في مقاطعة برينس جورج بولاية ميريلاند (رقم الوثيقة: AMR 51/126/2002)

الولايات المتحدة الأمريكية: قوة مفرطة ومميتة؟ بواعث قلق منظمة العفو الدولية
بخصوص حالات الوفاة وسوء المعاملة المتعلقة باستخدام مسدسات الصعق على
أيدي الشرطة (رقم الوثيقة: AMR 51/139/2004)

الولايات المتحدة الأمريكية: بواعث قلق منظمة العفو الدولية المستمرة بخصوص
استخدام مسدسات الصعق الكهربائي (رقم الوثيقة: AMR 51/030/2006)

أخبار:

بيان صحفي لمنظمة العفو الدولية 221/2005: إسرائيل والأراضي المحتلة: لا يجوز أن
يحل الاحتجاز الإداري محل التطبيق الواجب للعدالة (رقم الوثيقة: NWS 11/221/2005)

قرارات اجتماع المجلس الدولي لمنظمة العفو الدولية والوثائق المتعلقة بها

يُرجى التنبيه إلى أن هذه الوثائق تنظيمية داخلية لا يُتاح الاطلاع عليها
لغير أعضاء المنظمة

مراجعة "اللجنة الدائمة للأبحاث والتمركات" لعمل منظمة العفو الدولية بخصوص
الارتباط مع الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، اعتمدها اجتماع المجلس الدولي في
عام 2003 (النشرة 22) (رقم الوثيقة: POL 34/003/2003) ("اللجنة الدائمة للأبحاث
والتمركات" هي لجنة منبثقة عن اللجنة التنفيذية الدولية لمنظمة العفو الدولية، أُنشئت
في عام 2001 وألغيت في عام 2005)

القرار رقم 20، اجتماع المجلس الدولي السادس والعشرين، النشرة 50، القرارات
المتخذة في اجتماع المجلس الدولي (رقم الوثيقة: ORG 52/003/2003)

اجتماع المجلس الدولي السابع والعشرين، النشرة 57، قرارات اجتماع المجلس الدولي
لعام 2005 (رقم الوثيقة: ORG 52/002/2005)

الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية برنامج الشرطة وحقوق الإنسان

هذه الوثائق متاحة من خلال "برنامج الشرطة وحقوق الإنسان". لمزيد من المعلومات
يُرجى الاتصال: amnesty@amnesty.nl

برنامج الشرطة وحقوق الإنسان: مجموعة من ست تجارب (2001)

برنامج الشرطة وحقوق الإنسان. الدروس المستفادة (2003)

توصيات منظمة العفو الدولية بشأن العمل الشرطي؛ استعراض ودليل (2004) (رقم
الوثيقة: (AINL 684.8(2)

الفرع الأمريكي لمنظمة العفو الدولية

يمكن الحصول على هذه الوثائق من الموقع التالي: www.amnestusa.org

التهديد والإذلال - الاستهداف العرقي والأمن الداخلي وحقوق الإنسان في الولايات
المتحدة الأمريكية (2004)

انتهاكات الشرطة وسوء سلوكها ضد ذوي الميول الجنسية المثلية والثنائية والمتحولين
إلى الجنس الآخر في الولايات المتحدة الأمريكية (2005)

الفرع السويسري لمنظمة العفو الدولية

*Polizei, Justiz und Menschenrechte. Polizeipraxis und Menschenrechte in
der Schweiz* (2007).

الملحق د: معاهدات ومواثيق دولية لحقوق الإنسان

الأمم المتحدة

جميع هذه الوثائق متاح من خلال الموقع التالي: www.ohchr.org

مبادئ أساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية (المبادئ الأساسية)

مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن (مجموعة المبادئ)

مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين (مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك)

- قرار اعتماد المدونة: القرار رقم 34/169، اعتمده الجمعية العامة، 17 ديسمبر/ كانون الأول 1979.
- المبادئ التوجيهية للتنفيذ الفعال لمدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين. القرار رقم 1989/61، اعتمده المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 24 مايو/أيار 1989، وصدقت عليه الجمعية العامة بموجب قرارها رقم 44/162، في 16 ديسمبر/كانون الأول 1989.

مدونة لقواعد سلوك الموظفين العموميين

القرار رقم 59/A/RES/51، وافقت عليه الجمعية العامة في 12 ديسمبر/كانون الأول 1996.

اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من صنوف المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (اتفاقية مناهضة التعذيب)

- البروتوكول الاختياري

اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (اتفاقية المرأة)

اتفاقية حقوق الطفل

إعلان بشأن المبادئ الأساسية لتوفير العدالة لضحايا الجريمة وإساءة استعمال السلطة

إعلان حماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري

اتفاقيات جنيف

- الاتفاقية الثالثة المتعلقة بحماية أسرى الحرب
- الاتفاقية الرابعة المتعلقة المدنيين في وقت الحرب.
- بروتوكول جنيف الأول والثاني الإضافيان الملحقان باتفاقيات جنيف

المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة

الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

" خطة عمل ميلانو " (صادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة السابع بشأن منع الجريمة ومعاملة المجرمين، واعتمدها الجمعية العامة بموجب قرارها رقم A/RES/40/32، 29 نوفمبر/ تشرين الثاني 1985).

مبادئ التحقيق والتوثيق الفعالين لحالات التعذيب وغيره من صنوف المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة

مبادئ المنع والتقصي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة. القرار 1989/65، اعتمده المجلس الاقتصادي والاجتماعي في 24 مايو/أيار 1989.

القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

التعليقات العامة

التعليقات العامة هي تفسيرات رسمية، وإن لم تكن ملزمة، وتوصيات عامة بخصوص المعايير الواردة في المواثيق الدولية لحقوق الإنسان. ومعظم التعليقات العامة المشار في الكتاب المرجعي الحالي صادرة عن "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان"، ولكن هناك أيضاً تعليقات صادرة عن "لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، و"لجنة القضاء على التمييز العنصري"، و"لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة"، و"لجنة مناهضة التعذيب"، و"لجنة حقوق الطفل". وهذه التعليقات المشار إليها في الكتاب الحالي مستمدة من: Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies (HRI/GEN/1/Rev.8, 8 May 2006) ويمكن الحصول عليها من الموقع التالي: www.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/documents.htm

مجلس أوروبا

المدونة الأوروبية للأخلاق الشرطية

التوصيات (2001) والمذكرة التفسيرية. اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في 19 سبتمبر/أيلول 2001. يمكن الحصول عليها من الموقع التالي: http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/9_Network_Conference/07_codepoliceethics.pdf

الملحق هـ: مسرد المصطلحات

الاجتهاد الواجب

الدولة مسؤولة قانوناً عن احترام موثيق حقوق الإنسان وتنفيذها في أراضيها وفي الأراضي التي تمارس فيها السيطرة الفعلية، والولاية القضائية. ويتضمن ذلك التزاماً بمنع تعرض حقوق الأفراد للانتهاك أو للإهدار من جانب المسؤولين في الدولة أو غيرهم، كما يتضمن تعزيز التمتع الكامل بحقوق الإنسان. فإذا هدد أي مواطن فرد هذه الحقوق، وعلى رأسها حق الحياة والأمن الشخصي، فالدولة ملتزمة، بموجب القانون الدولي، بمنع حدوث ذلك. فإذا كان الانتهاك قد وقع، فالدولة مُلزمة بموجب القانون الدولي بإجراء التحقيق وإقامة الدعوى القضائية، وفقاً للموئيق الدولية لحقوق الإنسان. وهذا المبدأ هو أساس المفهوم القانوني لمصطلح الاجتهاد الواجب.

إجراءات العمل المعيارية

يستخدم هذا المصطلح، والمصطلحات الأخرى التي تجري مجراه مثل "التعليمات" أو "النظم"، أو "مدونات العمل" أو "القواعد"، في شتى البلدان في وصف الإجراءات المستخدمة في أداء الوظائف الشرطية خصوصاً عند ممارسة السلطات الشرطية مثل القبض على الأشخاص واستخدام القوة. وأما صياغة إجراءات العمل المعيارية فعادةً ما يتولاها العاملون في الوزارات المعنية، ولكن هذه الإجراءات قد توضع وتطور من القاعدة إلى القمة وبمباركة وتوافق عليها وزارة ما، ما دامت فاعليتها قد ثبتت في الواقع العملي. ويجب أن تستند هذه الإجراءات إلى القانون الوطني، والموئيق الدولية لحقوق الإنسان، ومدونات قواعد السلوك الوطنية، والمفاهيم العامة للممارسات الشرطية. فعلى سبيل المثال، قد تسمح القوانين الوطنية بإجراء تفتيش للعقارات من دون الحصول على إذن قضائي بالتفتيش في حالة استشعار خطر يهدد بضياغ بعض الأدلة إذا تأخر موعد التفتيش. وينبغي أن تتضمن إجراءات العمل المعيارية إرشادات دقيقة بشأن الظروف التي يمكن في ظلها إجراء مثل هذا التفتيش والإجراءات المقررة للإبلاغ بوقوعه. ولا تتخذ هذه الإجراءات عادةً شكل القانون.

انظر: "التقاضى".

الاختصاص

الارتباط

الارتباط يعني البحث عن الجوانب المشتركة لا عن الاختلافات، وهو ما يتطلب بذل جهود عملية صادقة لتحديد جدول أعمال مشترك. ولم يحظ مفهوم الارتباط بتعريف واضح له داخل منظمة العفو الدولية، وإن كان اجتماع المجلس الدولي للمنظمة قد قال في عام 2003 إن المدخل المفضل فيما يتعلق بالشرطة هو مدخل تحديد مستويات الارتباط وأنماطه فيما بين الجهات والمؤسسات الشرطية المختلفة، بحيث يشمل نطاقاً عريضاً من الأنشطة، وحواراً ذا اتجاهين، إلى جانب الإشارة إلى ضرورة "تقدير المخاطر" والحفاظ على القدرة على إدانة انتهاكات حقوق الإنسان، الأمر الذي يُعتبر أساساً لمصادقية منظمة العفو الدولية.

أساليب اليد المفتوحة

والمقبوضة

هذه هي الأساليب التي لا تتطلب استخدام الأدوات، مثل الهراوة أو القيود الحديدية. وتشمل أساليب اليد المفتوحة، على سبيل المثال، قيام رجل الشرطة بدفع الأشخاص وتحتيتهم براحه اليد، حرفياً باليدين المفتوحتين. ويُطلق مصطلح أساليب اليد المقبوضة على قيام رجل الشرطة باستخدام قبضتيه ("اليدين المقبوضتين") مثلما يحدث مثلاً

في الملاكمة. وأساليب اليد " الخالية " الشديدة تتضمن أساليب شتى، من بينها أساليب الكاراتيه والجودو، ولتُ ذراع شخص ما خلف ظهره.

الاستقلال في العمل

تحقيقاً للنزاهة والحياد (السياسي)، وضماناً من ثمّ لقيام الشرطة باتخاذ القرارات المهنية المشروعة غير التعسفية - وبعبارة أخرى تمكيناً للشرطة من العمل لتحقيق المصلحة العامة - يجب تخويل قيادة الشرطة الحق في تخصيص مواردها وتحديد أسلوب استجابتها للقانون والنظام وحدها، في إطار الميزانية الموضوعة لها وطبقاً للقانون. ويُعرف هذا باسم مبدأ الاستقلال في العمل.

وتقول " المدونة الأوروبية لأخلاق الشرطة " إن مبدأ الاستقلال في العمل يجب تطبيقه في شتى أرجاء جهاز الشرطة. وينبغي ألا تتلقى الشرطة أية تعليمات ذات طابع سياسي في ممارستها لسلطاتها، فالاستقلال في العمل من المظاهر المهمة لسيادة القانون، ما دام يهدف إلى ضمان إجراء العمليات الشرطية وفقاً للقانون، فإذا برزت الحاجة إلى تفسير القانون، فُدِّم هذا التفسير بأسلوب مهني نزيه. ويقتضي الاستقلال في العمل أن تصبح الشرطة مسؤولة كاملة عن أفعالها وجوانب إهمالها.

الاستهداف (العرقي أو العنصري)

يعني التعبير نزوع الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين إلى استهداف بعض الأفراد أو الجماعات، ولو إلى حد ما، على أساس الانتماء العنصري أو العرقي أو الأصل القومي، أو الدين، إلا إذا توافرت معلومات موثوق بها، تتصل بمكان حادثة ما وتوقيفها، وترتبط بين الأشخاص المنتمين إلى إحدى الجماعات المذكورة آنفاً وبين حادثة أو تدبير جنائي محدد (وفق تعريف الولايات المتحدة الأمريكية).

الإشراف

يتصل الإشراف بالمساءلة المستمرة قبل العمليات الشرطية وخلالها وبعدها. ويمكن أن يكون الإشراف مباشراً أو عن كُتب، ويمكن أن يعتمد على عَيِّنَاتٍ ويمكن (نظرياً) أن يشمل كل عمل تقوم به الشرطة ويمكن أن يكون مستقلاً أو داخلياً.

ويجب أن تخضع أماكن الاحتجاز لزيارات منتظمة من جانب أشخاص مؤهلين لذلك ويتمتعون بالخبرة اللازمة، تعينهم وتشرف عليهم سلطة مختصة مستقلة عن السلطات المسؤولة عن إدارة مكان الحجز. ومن حق المحتجز أن يتحدث مع هؤلاء الزوار دون قيود ودون رقابة (" القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء "، القاعدة 55، " مجموعة المبادئ"، المبدأ 29).

الاضطرابات الداخلية

يشير المصطلح إلى الحالات التي لا يوجد فيها صراع مسلح دولي بالمعنى المفهوم، ولكنْ تندلع فيها مواجهة داخل البلد نفسه، تتسم بخطورة معينة أو بامتداد زمني معين، وتتضمن أعمال العنف. وقد تتخذ هذه الأخيرة صوراً شتى، ابتداءً من انطلاق حركات الثورة التلقائية وصولاً إلى الصراع بين مجموعات منظمة إلى حد ما وبين السلطات الحاكمة. وفي هذه الحالات التي لا تتدهور بالضرورة حتى تتخذ صورة الصراع الصريح، تستعين السلطات الحاكمة بقوات كبيرة من الشرطة، أو حتى من القوات المسلحة، لاستعادة النظام داخل البلد. ويستلزم الارتفاع الهائل في عدد الضحايا تطبيق الحدود الدنيا من القواعد الإنسانية (وفق تعريف " اللجنة الدولية للصليب الأحمر ").

التعليقات العامة

تُعتبر التعليقات العامة نصوصاً ذات مرجعية، وإن لم تكن ملزمة، وتفسيرات وتوصيات عامة ملحقة بالمعايير المنصوص عليها في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. والتعليقات العامة المشار إليها في الكتاب المرجعي الحالي غالباً ما تصدر عن " اللجنة

المعنية بحقوق الإنسان"، ولكن هناك تعليقات تصدر أيضاً من "لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، و"لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة"، و"لجنة مناهضة التعذيب"، و"لجنة حقوق الطفل".

التقاضي (القانون العام)

يقضي نظام التقاضي في القانون العام، وهو الذي يُسمى كذلك نظام الاختصاص، بأن يتمتع الطرفان (الدفاع والادعاء) بالمكانة نفسها في المحاكمة، ويُعتبران في أثناء المحاكمة طرفين متساويين يسعيان إلى الحقيقة ("الموضوعية"). أما القاضي، الذي يساعده المحلفون أحياناً، فعليه أن ينهض بمهمة الوساطة بينهما ويحمي الإجراءات القضائية، باعتباره حكماً مايداً بين الطرفين. والغرض من التحقيق الذي تقوم به النيابة هو الحصول على المعلومات الكفيلة بإقناع القاضي أو المحلفين بوجود البراهين الكافية لرفع الدعوى على المتهم وإدانتته.

تشمل عادةً ما تتضمن ما يلي:

التوترات الداخلية

- حالات التوتر الخطير (السياسي، أو الديني، أو العنصري، أو الاجتماعي، أو الاقتصادي، وما إلى ذلك).
- ما ينشأ في أعقاب الصراع المسلح أو الاضطراب الداخلي.

هذه كناية كثيراً ما تُستخدم لوصف جانب مهم من جوانب الثقافة الشرطية، ويعني إعلاء شأن الولاء على النزاهة. فالمفترض في أفراد الشرطة ألا يخونوا زملاءهم قط، بمعنى ألا يكشفوا عن أية معلومات بشأن سوء السلوك إلى الآخرين، وخصوصاً إلى العالم الخارجي.

جدران الصمت الزرقاء

انظر: "حق الطعن في الاحتجاز".

حق التظلم من الاعتقال

يعني ذلك أنه من حق الشخص المقبوض عليه/المحتجز أن يرفع دعوى في إحدى المحاكم حتى تبت المحكمة في مشروعية القبض عليه/احتجازه (ويُشار إلى هذا أيضاً بتعبير حق التظلم من الاعتقال). وهذا الحق منصوص عليه في المبدأ رقم 32 من "مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن" (مجموعة المبادئ).

حق الطعن في الاحتجاز

يعني هذا أن على الشرطة أن تتوخى أقل المناهج المتاحة في كل حالة على حدة إحياءً بالتدخل البارز (سواء في مناهج التحقيق أو مناهج استخدام القوة).

خفوت النبوة

يتمتع أفراد الشرطة في الأحوال العادية بسلطة تقديرية كبيرة أثناء أداءهم العمل، ولكل منهم أن يقرر وحده أية أنواع السلوك المنحرف تتطلب منه التدخل وأية أنواع لا تتطلب ذلك. وبالطبع، فإن هذه السلطة مقيّدة بنطاق الهوامش التي ينص عليها القانون المحلي والسياسات المحلية، فليست كل مخالفة تستلزم اتخاذ إجراء من جانب الشرطة، كما إن مثل هذا الإجراء لا يمثل في جميع الأحوال أفضل حلٍّ لمشكلة ما.

السلطة التقديرية

يشير المصطلح في العادة إلى الفرع التنفيذي من جهاز الدولة. والشرطة جزء من السلطة التنفيذية. أما في نطاق الشرطة نفسها، فالصفة تُستخدم أيضاً للتمييز بين أفراد الشرطة ("أفراد الشرطة التنفيذيون") والأفراد العاملين في جهاز الشرطة المدنيين، وهم الذين يتميزون بعدم ارتداء زي الشرطة الرسمي.

السلطة التنفيذية

سيادة القانون

يعني هذا التعبير مبدأ الحكم الرشيد الذي يقول إن جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات، العامة منها والخاصة، بما في ذلك الدولة نفسها، خاضعة للقوانين الصادرة والمعلنة على الملأ، والتي يجري تنفيذها على أساس المساواة ويجري التحكيم فيها بصورة مستقلة، والتي تتمشى مع المعايير والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان. وذلك يعنى أيضاً اتخاذ التدابير اللازمة لضمان الالتزام بمبادئ سيادة القانون على كل شيء، والمساواة أمام القانون، والمشاركة في اتخاذ القرارات، واليقين القانوني، وتحاشي التعسف، والشفافية القانونية (تعريف الأمم المتحدة).

الشرطة

مسؤولون في الدولة، مكفون بسلطات استخدام القوة والقبض على الأشخاص واحتجازهم، ومن مهام الشرطة:

- الحفاظ على النظام واستعادته
- منع وقوع الجرائم واكتشافها
- تقديم المساعدة إلى الجمهور

العدالة التقليدية

تلجأ نظم العدالة التقليدية، التي تختلف عن ترتيبات العدالة التابعة للدولة، إلى مساندة المجتمعات المحلية أحياناً في الحفاظ على النظام وحل الصراعات. وفي حالات بالغة الكثرة يتضمن نظام العدالة التقليدية وجود ما يقوم بوظيفة المحكمة حيث يتولى الأفراد (من المنتخبين أو الذين ورثوا الزعامة عن أسلافهم) حل المنازعات والمشكلات التي قد تتهدد التناغم السلمي للمجتمع المحلي. وقد تتعلق هذه بقضايا الزواج (الأصول الشخصية) أو السرقات أو استخدام العنف، وما إلى ذلك. وعادة ما تجمع نظم العدالة التقليدية بين المهام المنوطة بقانون العقوبات والقانون المدني. وقد يبدو من المحال لبعض البلدان إقامة نظام عدالة رسمي يتمشى مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان ومتاح أمام جميع الأفراد. وفي هذه البلدان قد تكون الأجهزة الرسمية للدولة بعيدة عن مكان وقوع حدث جنائي بمئات الأميال، ويتطلب إبلاغها به السفر مسافات طويلة، ومن ثم، فإن النظم التقليدية يمكنها أن تسد الفجوة وتتصدى لمن يحاول الإفلات من العقاب. ولكننا يجب أن نشير إلى أن النظم التقليدية يمكن أن تكون بها جوانب تمثل في ذاتها انتهاكاً لحقوق الإنسان، فإن عدداً كبيراً منها، على سبيل المثال، يمارس التمييز ضد المرأة وضد الأطفال وضد الأحداث.

ما تقوم به الشرطة (لضمان الانصياع للقانون).

العمل الشرطي

العمل الشرطي بالتراضي

الحفاظ على النظام وتوفير الأمن من الوظائف والمسؤوليات الأساسية للدولة، ومع ذلك فإن الشرطة والجمهور يتكافلان في الحفاظ على النظام وتوفير الأمن. ومن ثم فإن "العمل الشرطي بالتراضي" يعني أن الجمهور يقبل توكيل الشرطة في القيام بالوظائف الشرطية (وأهمها إنفاذ القانون) واستخدام السلطات الشرطية. وأفراد الجمهور على استعداد من ناحية المبدأ للالتزام بالقوانين الوطنية، واتباع أساليب السلوك المنظمة، وقبول تدخل الشرطة (أو غير ذلك من تدابير "التصحيح") إن سلكوا مسلكاً مخالفاً. وإذا لم يقبل الجمهور سلطة الشرطة – أي إذا لم يحترمها – فلن تستطيع الشرطة أداء وظائفها إلا بالاعتماد على القوة. ومن ناحية أخرى، توافق الشرطة على الالتزام بالقوانين التي تعمل وتنفذ مهامها في إطارها وأن تجتهد في ذلك "الاجتهاد الواجب". ويشار إلى هذا أحياناً بتعبير "العقد الاجتماعي": وهو مفهوم قدمه للمرة الأولى الفيلسوف الفرنسي روسو ويعني به موافقة الشعب على تفويض الدولة في القيام بمسؤوليات معينة.

المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

الغرض من إنشاء هذه المؤسسات هو تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، من خلال إجراء التحقيق الفعال في بواغث القلق العريضة على حقوق الإنسان وشكاوى الأفراد من انتهاكات حقوق الإنسان التي تعرضوا لها، ومن خلال تقديم التوصيات اللازمة في هذا الشأن. ويمكن التمييز بين أمثال هذه المؤسسات والمنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان استناداً إلى أن إنشاء هذه المؤسسات نفسه يجعلها هيئات شبه حكومية تشغل مكاناً فريداً ما بين المهام القضائية والمهام التنفيذية للدولة وبين ممثلي الشعب المنتخبين، إذا كان للدولة برلمان منتخب. وأما المبادئ التي تحدد مكانة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وطرائق عملها فتستترشد بما يسمى "مبادئ باريس"، ويُشار إلى المؤسسات المذكورة أيضاً بمصطلح "مفوض المظالم".

مجموعة الشرطة المهنية

يشير التعبير إلى أفراد الشرطة الأعضاء في منظمة العفو الدولية في الوقت نفسه والذين انتظموا في مجموعة لمساندة أهداف المنظمة.

مدونات الأخلاق

كثيراً ما تتضمن مدونات الأخلاق أموراً لا تتصل اتصالاً مباشراً بحقوق الإنسان، مثل أزياء الشرطة، ودقة المواعيد، والامتناع عن التدخين، وغير ذلك. وكثيراً ما يُعتقد أنها تساعد الشرطة على تحسين مستوى أخلاق المهنة وكرامتها. ومن ثم، لا يُنص عليها عادةً في لوائح قانونية. ومع ذلك فإن مدونات الأخلاق قد تشير أحياناً إلى مدونات قواعد السلوك (انظر ما سبق).

مدونات التنظيم والتأديب

عادةً ما تنص مثل هذه المدونات على ما يلي:

- المعايير التي يجب على أفراد الشرطة الالتزام بها؛
- أشكال المكافأة على إجادة العمل والسلوك، والعقوبات المقررة على خرق المدونة التنظيمية والتأديبية؛
- إجراءات الإبلاغ عن حالات خرق المدونة التنظيمية والتأديبية أو خرق القانون؛
- تحديد المسؤول عن الأمر باتخاذ إجراءات التأديب؛
- شتى اللجان وآليات التحقيق التي تُنشأ للنظر في الشكاوى؛
- حقوق أفراد الشرطة الذين يواجهون الإجراءات التأديبية، بما في ذلك حق الاستئناف.

مدونة قواعد السلوك

عادةً ما تشمل هذه المدونات مبادئ حقوق الإنسان، مثل حظر التعذيب، وعادةً ما تتضمن النص على عدم إطاعة أفراد الشرطة لأية أوامر يتضح أنها غير قانونية. وبعض مدونات قواعد السلوك بالغة التخصيص والبعض الآخر بالغ التعميم. والرقابة الشرطية القائمة على حقوق الإنسان تلزم كل دولة بالكشف عن اللوائح التي تنظم سلوك الشرطة. وإلى جانب هذا فإن المدونات المذكورة ينبغي أن تكون ملزمة قانوناً، إما في إطار قانون الشرطة أو في إطار قوانين منفصلة. وأحياناً ما تُسمى مدونات قواعد السلوك باسم مدونات أخلاق (الشرطة) (انظر ما يلي).

المساءلة

يقول التعريف البسيط للمساءلة إنها "ضرورة إيضاح أسباب أفعال المرء أو سلوكه". ويقتضي ذلك تطبيق مجموعة من القواعد المعيارية حول من ينبغي عليه تقديم الإيضاح وإلى من يقدمه، ومتى يكون ذلك، وبأية كيفية، وبخصوص أي شيء. والمساءلة وثيقة الصلة بالمؤاخذه، وتعني أن يُنسب القيام بفعل ما (أو الامتناع عن القيام به) إلى شخص ما أو إلى مؤسسة ما. ومن معانيها المضمرة ضرورة علاج سوء السلوك. والمساءلة والشفافية متلازمان. ولن تكون المساءلة فعالة إلا في إطار متوازن يتضمن الجهات والمؤسسات التالية: جهات داخلية

للدولة

- السلطة التنفيذية
- السلطة التشريعية (الديموقراطية)
- السلطة القضائية (القانونية)

الجمهور

جهات مستقلة

(جهات دولية)

المعلومات الشرطية

يتضمن معنى المصطلح الصور الفوتوغرافية، وبصمات الأصابع، وبصمات الأذن والحمض النووي الحامل للصفات الوراثية (DNA)، وآثار أو انطباعات الأدوات المستخدمة في جريمة معينة، وأساليب تقنية المعلومات، والتحليل الكيميائية، والتحقيق في الحرائق وما إلى ذلك، أي في الواقع أية معلومات "مادية" خاصة بالجريمة الفعلية التي لم تحصل الشرطة عليها من المقابلات الشخصية مع المشتبه فيهم أو الشهود. وعادةً ما يقوم أفراد الشرطة الذين تلقوا تدريباً تقنياً خاصاً بالتحقيقات الشرطية الأساسية (بصمات الأصابع، وآثار الأدوات المستخدمة في الجريمة وما إلى ذلك). وكثيراً ما يقتصر هذا النوع من المعلومات على مكان ارتكاب الجريمة، ولكن هذا ليس لازماً.

انظر المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

مفوض المظالم

الموظفون المكلفون
بإنفاذ القوانين

يضم هذا المصطلح جميع العاملين بتطبيق القوانين، سواء كانوا معينين أو منتخبين، ممن يمارسون سلطات شرطية، خصوصاً سلطات القبض على الأشخاص واحتجازهم. وأما في البلدان التي تتولى السلطات الشرطة فيها سلطات عسكرية، سواء أكان أفرادها بالزى الرسمي أم لا، أو تتولاها قوات أمن الدولة، فإن تعريف الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين يتضمن الأفراد العاملين في مثل هذه الأجهزة (وفقاً للتعريف الوارد في "مدونة لقواعد سلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين" الصادرة عن الأمم المتحدة).

موقع الجريمة

يعني المكان الفعلي الذي ارتكبت فيه الجريمة أو الذي سوف تُجمع منه الأدلة. وطبقاً لذلك فإنه قد يوجد أكثر من موقع للجريمة بالنسبة بجريمة واحدة (فقد يُقتل شخصٌ ما مثلاً في منزله ثم تُنقل الجثة إلى مكان آخر). ولموقع الجريمة أهمية كبرى في جمع الأدلة، إذ يمكننا العثور في هذا المكان على آثار الأقدام وبصمات الأصابع، والآثار الحاملة للحمض النووي، مثل الشعر وغيره، وقد تقدم هذه لنا المفاتيح اللازمة لمعرفة ما حدث ومن كان موجوداً في ذلك المكان. ومن ثم فمِن بالغ الأهمية تأمين موقع الجريمة أثناء إجراء الشرطة لتحقيقاتها.

يُقصد به حالة من التناغم السلمي في ظل سلطة دستورية. والحفاظ على النظام العام من الوظائف الأساسية للشرطة.

النظام

نظام التحقيق (القانون
المدني)

يقضي نظام التحقيق في القانون المدني بأن يكون أفراد الشرطة والنيابة والقضاة "خدماً للقانون" يتمتعون بالحياد والموضوعية، ويعملون لإقرار الحقيقة الموضوعية. وأما القاضي في الفترة السابقة للمحاكمة، أي قاضي التحقيق، الذي يساعده وكيل النيابة، فهو مسؤول في المقام الأول عن التحقيق الجنائي، وهو يشارك بجهده العملي في تحديد حقائق القضية، في حين يتولى المحاكمة قاضٍ آخر أو قضاة آخرون. وينصب تركيز هذا النظام على المتهم.

هي الهيكل التنظيمي للشرطة. ويُشار إليها أحياناً باسم "قوات الشرطة"، أو "أجهزة الشرطة".

الهيئات الشرطية

من المقبول عموماً أن وظائف الشرطة تتضمن ما يلي:

- منع وقوع الجرائم واكتشاف وقوعها؛
- الحفاظ على النظام العام؛
- تقديم المساعدة إلى الجمهور.

وظائف الشرطة

الملحق و: مواقع إلكترونية ذات صلة

مواقع منظمات غير حكومية ومواقع أكاديمية

ألتوس، ائتلاف من ست منظمات غير حكومية (من بينها "معهد فيرا"، انظر ما يلي) جمعية منع التعذيب ائتلاف المنظمات الدولية غير الحكومية لمناهضة التعذيب لجنة تطبيق العدالة مبادرة حقوق الإنسان لدول الكومنولث منظمة "هيومن رايتس ووتش" (مراقبة حقوق الإنسان) اللجنة الدولية للصليب الأحمر المجلس الدولي لسياسات حقوق الإنسان مبادرة عدالة المجتمع المفتوح الجمعية الكندية للإشراف المدني على إنفاذ القانون أساليب جديدة في مجال حقوق الإنسان منتدى مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية مركز مصادر تقييم الشرطة المنظمة الدولية لإصلاح المؤسسات العقابية موقع معني بمساءلة الشرطة والإشراف عليها في 16 دولة إفريقية موقع لمصادر متعلقة بمساءلة الشرطة، جامعة نبراسكا علم أمن، موقع معني بالارتباط بالشرطة والعمل الشرطي المجتمعي مركز إصلاح قطاع الأمن، جامعة غرينفيلد، المملكة المتحدة معهد فيرا للعدالة معهد واشنطن المعني بأمريكا اللاتينية	www.altus.org www.apr.ch www.cinat.org www.caj.org.uk www.humanrightsinitiative.org www.hrw.org www.icrc.org www.ichrp.org www.justiceinitiative.org www.cacole.ca www.newtactics.org www.nhri.net www.parc.info www.penalreform.org www.policeaccountability.co.za www.policeaccountability.org www.saferworld.org.uk www.ssrnline.org www.vera.org www.wola.org
--	--

مواقع مجلس أوروبا

مجلس أوروبا، الصفحة الرئيسية حقوق الإنسان، برنامج الشرطة وحقوق الإنسان الشؤون القانونية، التعاون القانوني المنتدى الأوروبي المعني بالشرطة وحقوق الإنسان (هذا المنتدى ليس جزءاً من مجلس أوروبا، ولكنه يعمل على دعم برنامج "الشرطة وحقوق الإنسان" التابع لمجلس أوروبا)	www.coe.int www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/ www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/ www.grootaarts.nl/epphr
---	--

مواقع مهنية وحكومية

يُرجى التنبيه إلى أننا أدرجنا هذه المواقع أساساً باعتبارها وسيلة للحصول على مزيد من المعلومات المرجعية. ولا يمكننا إبداء أية تعليقات عامة عن مدى مصادقية المواد التي تحتويها هذه المواقع أو مدى فائدتها اتحاد قادة ضباط الشرطة (المملكة المتحدة)	www.acpo.police.uk
---	--

الاتحاد الدولي لقادة الشرطة
 اتحاد قادة الشرطة في جنوب شرق أوروبا
 الشبكة الأوروبية للشرطيات
 الجمعية الدولية للشرطة النسائية
 لجنة الجريمة وسوء السلوك، كوينزلند، أستراليا (معنية بقطاع الأمن عموماً،
 والإشراف على الشرطة بصفة خاصة)
 مركز التوثيق في وزارة العدل، الولايات المتحدة الأمريكية (يضم كثيراً من
 الوثائق الكاملة)
 موقع تعزيز العمل الشرطي المجتمعي والمصادر المتعلقة به، وزارة العدل
 الأمريكية
 لا توجد مواقع مستقلة لكل من " منظمة المجلس الإقليمي لقادة الشرطة
 في دول الجنوب الإفريقي " و " قوة قادة الشرطة الأوروبية "

www.theiacp.org
 www.sepca-bg.org
 www.enp.nl
 www.iawp.org
 www.cmc.qld.gov.au
 www.ncjrs.org
 www.cops.usdoj.gov

الملحق ز: أحكام القانون الدولي الواجبة التطبيق في حالات الاضطرابات والتوترات والنزاعات المسلحة

عندما يندلع نزاع مسلح (سواء أكان دولياً أو غير دولي)، فإن أحكام القانون الدولي، أو قانون الحرب، تصبح واجبة التطبيق. ويهدف هذا الفرع من فروع القانون إلى تنظيم مسار العمليات الحربية وحماية ضحايا النزاعات المسلحة. وترد هذه الأحكام، على سبيل المثال، في اتفاقيات جنيف الأربع الموقعة عام 1949، وفي البروتوكولين الإضافيين الملحقين بها عام 1977.⁽¹⁾ ويتعلق الجانب الأعظم من أحكام هذه المواثيق بالنزاعات المسلحة الدولية أو الحروب بين الدول. وتوسع المادة 3، المشتركة بين جميع اتفاقيات جنيف لعام 1949 (المادة 3 المشتركة)، إلى حماية ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية، وهو ما يسعى إليه أيضاً البروتوكول الإضافي الثاني، الذي يوسع ويطور نطاق الحماية الذي توفره المادة 3 المشتركة. وينطبق هذا البروتوكول على حالات النزاعات المسلحة غير الدولية التي تتسم بدرجة عالية من التوتر، حيث تسيطر قوات مسلحة منشقة على جزء من أراضي الدولة (المادة 1-1)، بينما تنطبق المادة 3 المشتركة على جميع أشكال النزاعات المسلحة غير الدولية. وينص البروتوكول الإضافي الثاني بشكل خاص (المادة 2-1) على أن هذا البروتوكول لا ينطبق على حالات الاضطرابات والتوتر الداخلية.⁽²⁾

Crawshaw, R., e.a., 1998, (1)
Human rights and policing standards for good behaviour and a strategy for change.

(2) يمكن من خلال "اللجنة الدولية للصليب الأحمر" الحصول على نسخة من مشروع "مدونة السلوك في حالة الاضطرابات والتوترات الداخلية" ومشروع "إعلان بشأن الحد الأدنى للمعايير الإنسانية". ويهدف المشروعان إلى إعادة التأكيد على الأعراف والقيم الموجودة حالياً.

"فئات" اختلال النظام أو حالات النزاع

الاضطرابات والتوترات الداخلية: ينطبق قانون حقوق الإنسان.

النزاعات المسلحة غير الدولية:

- توتر منخفض
تنطبق المادة 3 المشتركة في اتفاقيات جنيف؛ ينطبق قانون حقوق الإنسان.
- توتر مرتفع
تنطبق المادة 3 المشتركة؛ ينطبق البروتوكول الإضافي الثاني لعام 1977؛ ينطبق قانون حقوق الإنسان. يجوز أن تنطبق إجراءات الانتقاص من الحقوق.
- النزاع المسلح الدولي:
تنطبق جميع أحكام القانون الإنساني الدولي؛ ينطبق قانون حقوق الإنسان. يجوز أن تنطبق إجراءات الانتقاص من الحقوق.

ويجدر التنبيه إلى أنه أحياناً ما يكون من الصعب معرفة ما إذا كان قد تم تجاوز "حدود" عدة، ومن ذلك على سبيل المثال عندما يتصاعد اضطراب داخلي ويتحول إلى نزاع مسلح غير دولي. وفي لغة الخطاب اليومي، كثيراً ما يُستخدم مفهوم الاضطرابات والتوترات معاً.

وقد وضعت "اللجنة الدولية للصليب الأحمر" مبادئ توجيهية لتحديد حالات الاضطرابات الداخلية، فعرفت بأنها "الحالات التي لا يوجد فيها نزاع مسلح غير دولي بشكله المعهود، ولكن توجد مواجهة داخل البلد، تتسم بنوع من الخطورة أو الاستمرار وتنطوي على أعمال عنف. وقد تتخذ هذه الأعمال أشكالاً شتى، تنبع كلها من اندلاع أعمال التمرد بشكل تلقائي خلال صدام بين جماعات منظمة إلى هذا الحد أو ذاك والسلطات التي تتولى الحكم. وفي هذه الحالات، التي قد لا تتحول بالضرورة إلى صدام مفتوح، تستدعي السلطات التي تتولى الحكم قوات مكثفة من الشرطة، أو حتى من القوات المسلحة، من أجل استعادة النظام الداخلي. وكان من شأن العدد الكبير من الضحايا أن يجعل من الضروري تطبيق حد أدنى من القواعد الإنسانية".⁽³⁾

وتشمل التوترات الداخلية عادةً:⁽⁴⁾

- حالات التوتر الشديد (السياسي، الديني، العرقي، الاجتماعي، الاقتصادي، وما إلى ذلك)؛
- عواقب النزاع المسلح أو الاضطراب الداخلي.

وقد وضعت "اللجنة الدولية للصليب الأحمر" قائمةً لخصائص الاضطرابات والتوترات الداخلية⁽⁵⁾ وهي:

1. اعتقالات واسعة؛
2. احتجاز عدد كبير من الأشخاص لأسباب أمنية؛
3. تطبيق الاحتجاز الإداري، ولاسيما لفترات طويلة؛
4. احتمال وجود صنوف من سوء المعاملة أو التعذيب أو ظروف مادية أو نفسية في الاحتجاز من شأنها أن تضر ضرراً شديداً بالسلامة البدنية أو العقلية أو المعنوية للمعتقلين؛
5. احتجاز معتقلين بمعزل عن العالم الخارجي لفترات طويلة؛
6. اتخاذ إجراءات قمعية ضد أفراد من عائلات الأشخاص المحرومين من حريتهم، ممن سبقت الإشارة لهم، أو ضد أفراد تربطهم علاقة وثيقة بهؤلاء الأشخاص؛
7. وقف العمل بالضمانات القضائية الأساسية، سواء بموجب إعلان حالة الطوارئ أو من جراء الوضع القائم فعلياً؛
8. اتخاذ إجراءات على نطاق واسع تقيّد من الحريات الشخصية، من قبيل الإبعاد، أو النفي، أو تحديد الإقامة، أو التشريد؛
9. ظهور ادعاءات عن حالات الإخفاء القسري؛
10. تزايد عدد أعمال العنف (من قبيل أخذ الرهائن أو احتجازهم) التي تعرض للخطر أشخاصاً لا حول لهم أو تنشر الرعب في أوساط السكان المدنيين.

وقد تؤدي الاضطرابات والتوترات الداخلية إلى حالات نزاع مسلح. وكما سبقت الإشارة، فإن المادة 3 المشتركة تنطبق في حالات النزاع المسلح غير الدولي، كما ينطبق البروتوكول الإضافي الثاني. وتحدد المادة 3 المشتركة الأشخاص الذين تشملهم بالحماية على النحو التالي: "الأشخاص الذين لا يشتركون مباشرةً في الأعمال العدائية، بمن فيهم أفراد القوات المسلحة الذين ألقوا أسلحتهم، والأشخاص العاجزون عن القتال بسبب المرض أو الجرح أو الاحتجاز أو لأي سبب آخر، يُعاملون في جميع الأحوال معاملةً إنسانيةً، دون أي تمييز ضار يقوم على العنصر أو اللون، أو الدين أو المعتقد، أو الجنس،

(3) نقلًا عن:

Rover, C. de, 1998, *To serve and to protect*, p. 204.

(4) المرجع السابق.

(5) المرجع السابق.

أو المولد أو الثروة أو أي معيار مماثل آخر". ثم تحدد المادة عدداً من الأفعال التي تُحظر في جميع الأوقات والأماكن فيما يتعلق بالأشخاص المشمولين بالحماية. ومن بين الأفعال المحظورة: القتل، والتعذيب، وأخذ الرهائن، والاعتداء على الكرامة الشخصية، وإصدار الأحكام أو تنفيذ العقوبات دون محاكمة سابقة أمام محكمة مشكّلة تشكيلة قانونياً. وتقضي المادة بضرورة جمع الجرحى والاعتناء بهم، كما تتضمن الأحكام بنداً يجيز لهيئة غير متحيزة (مثل "اللجنة الدولية للصليب الأحمر") أن تقدم خدماتها لأطراف النزاع.

ويتكون البروتوكول الإضافي الثاني من 28 مادة، وهو أوسع نطاقاً من المادة 3 المشتركة، كما سبقت الإشارة.⁽⁶⁾ وتنص المادة 4 على أن لجميع الأشخاص الذين لا يشتركون بصورة مباشرة، أو الذين يكفون عن الاشتراك، في الأعمال العدائية- سواء قُيّدت حريتهم أم لم تُقيّد- الحق في أن يُحترم أشخاصهم وشرفهم ومعتقداتهم وممارستهم لشعائرتهم الدينية. وينبغي أن يُعامل هؤلاء الأشخاص معاملةً إنسانية دون أي تمييز مجحف. وتحظر هذه المادة بشكل كامل عدداً من الأفعال، مثل الاعتداء على الحياة، والتعذيب والعقوبات الجماعية وأخذ الرهائن.

وعندما يتطور نزاع مسلح غير دولي إلى نزاع مسلح دولي، تنطبق جميع أحكام اتفاقيات جنيف والبروتوكول الإضافي الأول الملحق بها. وفي حالات النزاعات المسلحة الدولية، من المهم التمييز بين المقاتلين والمدنيين. وبوجه عام، فإن أفراد القوات المسلحة لطرف من أطراف النزاع المسلح الدولي (باستثناء أفراد الخدمات الطبية أو أفراد الهيئات الدينية) يُعتبرون من المقاتلين، ويُعتبر أي مقاتل يقع في أسر الطرف المعادي أسير حرب. وينبغي أن تكون هذه القوات المسلحة منظمة وموضوعة تحت قيادة مسؤولة أمام طرف النزاع عن سلوك مرؤوسيه، وأن تكون خاضعة لنظام انضباط داخلي يكفل الالتزام بقواعد القانون الدولي الواجبة التطبيق في حالات النزاع المسلح. أما المدني فهو أي شخص لا يندرج تحت فئة المقاتلين. ولا تُعد قوات الشرطة المدنية ضمن القوات المسلحة، وهو ما يعني أن قوات الشرطة المدنية لها وضع مدني وأن أفراد هذه القوات هم مدنيون وليست لهم صفة المقاتلين، ومن ثم فهم يتمتعون بجميع أشكال الحماية التي يحق لغيرهم من المدنيين التمتع بها. وإذا ما ضم أحد أطراف النزاع إلى قواته المسلحة هيئة شبه عسكرية أو عسكرية مكلفة بإنفاذ القانون وجب عليه إبلاغ أطراف النزاع الأخرى بذلك. وفي مثل هذه الحالات، تكون لأفراد الشرطة صفة المقاتلين.⁽⁷⁾

كما يتضمن البروتوكول الإضافي الثاني أحكاماً تتعلق بمن يُحرمون من حريتهم لأسباب تتعلق بالنزاع المسلح (غير الدولي) (المادة 5). وهناك، بالإضافة إلى ذلك، أحكام تتعلق بحماية الأشخاص المحرومين من حريتهم خلال النزاعات المسلحة الدولية.⁽⁸⁾

(6) ينطبق البروتوكول الإضافي الثاني الملحق باتفاقيات جنيف (البروتوكول الإضافي الثاني) على ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية، إذ تنص المادة 1 منه على ما يلي: "يسري هذا البروتوكول [الإضافي الثاني]... على جميع النزاعات المسلحة التي لا تشملها المادة الأولى من البروتوكول الإضافي [الأول]، والتي تدور على إقليم أحد الأطراف السامية المتعاقدة بين قواته المسلحة وقوات مسلحة منشقة أو جماعات نظامية مسلحة أخرى وتمارس تحت قيادة مسؤولة على جزء من إقليمه من السيطرة ما يمكنها من القيام بعمليات عسكرية متواصلة ومنشقة، وتستطيع تنفيذ هذا البروتوكول". ويُلاحظ أن هذا يعني أن البروتوكول الإضافي الثاني لا ينطبق على النزاعات المسلحة التي لا تشارك فيها مؤسسات الدولة، كما إنه لا ينطبق على النزاعات المسلحة التي تشارك فيها جماعات مسلحة لا تمارس سيطرة على جزء من أراضي الدولة. إلا إن المادة 3 المشتركة تنطبق على مثل هذه الحالات.

(7) المادة 43-3 من البروتوكول الإضافي الأول الملحق باتفاقيات جنيف.

(8) من بين هذه الأحكام "اتفاقية جنيف الثالثة لعام 1949 بشأن معاملة أسرى الحرب"؛ وكثير من أحكام "اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949 بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب"؛ وأحكام "البروتوكول الإضافي الأول الملحق باتفاقيات جنيف" المبرم عام 1977.



الولايات المتحدة



كوستاريكا



إندونيسيا



الصين



كازاخستان



البرازيل



الجزائر



أوروغواي



تركيا



النيجر



جنوب أفريقيا



مصر



أروبا



إيران



أستراليا



فيتنام



كرواتيا



الاتحاد الروسي



هولندا



جمهورية الكونغو الديمقراطية

فهم العمل الشرطي

يقدم كتاب " فهم العمل الشرطي: دليل لنشطاء حقوق الإنسان " معلومات مرجعية عن القضايا المتعلقة بالعمل الشرطي، وهو موجه لدعاة حقوق الإنسان ممن يقومون بأنشطة تناول العمل الشرطي أو من يفكرون في الانخراط في مثل هذه الأنشطة.

ويقوم هذا الدليل على فرضية مفادها أن تحقيق مداخلة فعالة في قضية سلوك الشرطة يتطلب بصفة أساسية فهماً كاملاً للعمل الشرطي نفسه والسياق الذي يُمارس فيه: سواء من حيث المعايير القانونية التي توجه عمل الشرطة أو المناهج العملية التي وضعتها الشرطة لتنفيذ هذه المعايير. ويتيح مثل هذا الفهم لدعاة حقوق الإنسان إجراء تقييم لأجهزة الشرطة في سياقات بعينها. ويُعد هذا التقييم عنصراً حيوياً لا غنى عنه في إعداد البحوث الفعالة وإستراتيجيات الحملات التي تسعى إلى تحسين مستوى التزام الشرطة بمبادئ حقوق الإنسان، وإلى تحديد الأفراد الذين ينبغي استهدافهم، والبت في المنهج الذي يجدر اتباعه، سواء أكان منهج المواجهة أو الارتباط.

وقد عملت المؤلفة أنيكي أوسي لمدة عشر سنوات في الشرطة الهولندية كمدربة وكمستشارة إدارية في مجال أخلاقيات الشرطة ومنع الفساد وقضايا حقوق الإنسان. وفي عام 2004، انضمت أنيكي أوسي إلى "برنامج الشرطة وحقوق الإنسان" التابع لفرع منظمة العفو الدولية في هولندا.

وبالتواكب مع هذا الدليل، أُعد موقع على شبكة الإنترنت، وعنوانه: www.amnesty.nl/policeandhumanrights وهو يتيح إمكان الحصول على مواد ذات صلة، كما يقدم تحديثات وعرضاً للأحداث المتعلقة بالموضوع، ومنتدى لتبادل الآراء والخبرات.

الفرع الهولندي لمنظمة العفو الدولية
P.O. Box 1968
1000 BZ Amsterdam
The Netherlands
www.amnesty.nl
amnesty@amnesty.nl



ISBN 90-6463-285-5
ISBN 978-90-6463-285-3



9 789064 632853