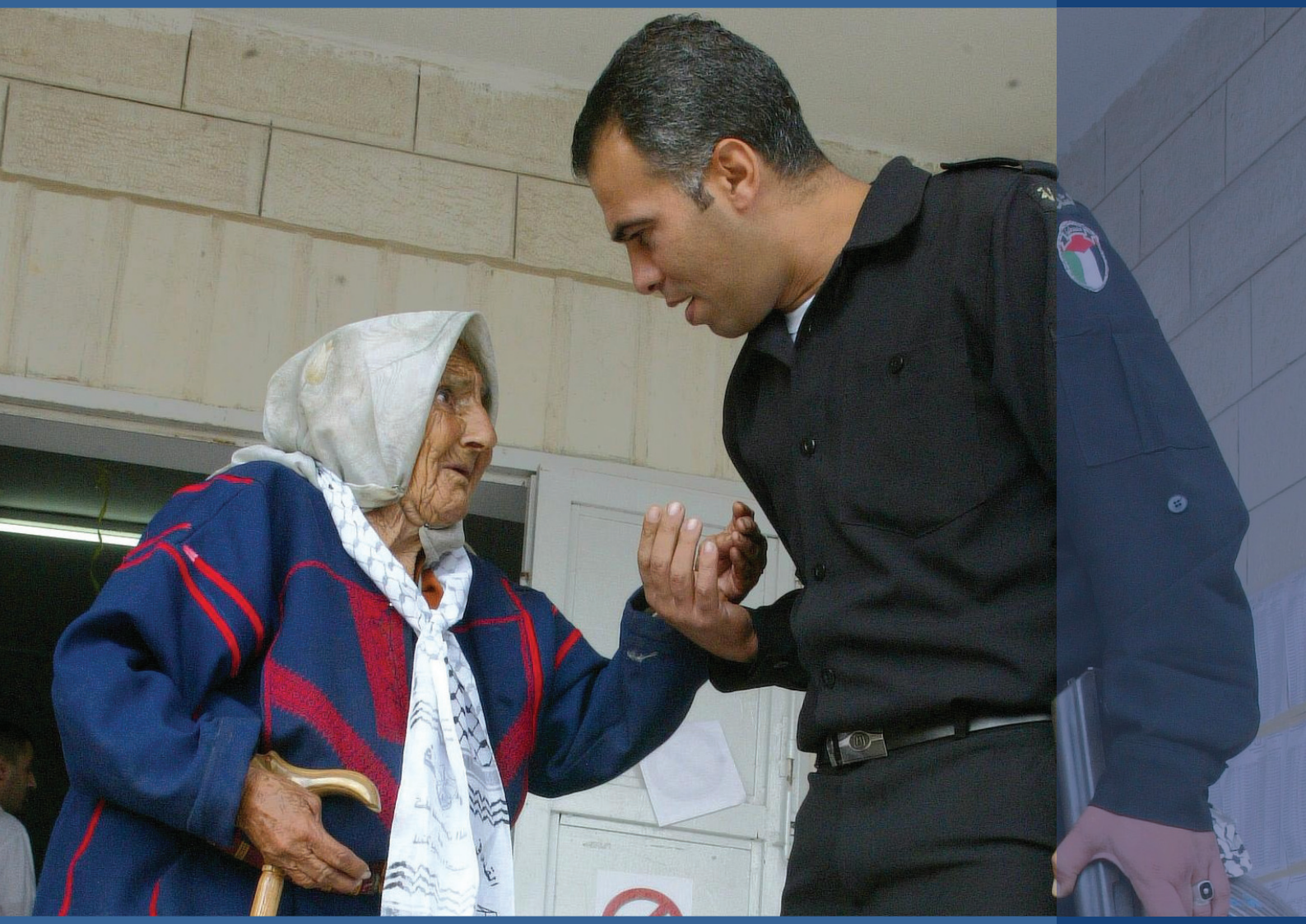
المعايير الدولية بشأن الشرطة

مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية

اللجنة الوزارية التابعة للمجلس الأوروبي



مركز جنيف
للرقابة الديموقراطية
على القوات المسلحة

DCAF

المعايير الدولية بشأن الشرطة

مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية

اللجنة الوزارية التابعة للمجلس الأوروبي

مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية
التوصية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠١ الصادرة عن اللجنة الوزارية التابعة للدول الأعضاء في مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية

اعتمدتها اللجنة الوزارية بتاريخ ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ في اجتماع نواب الوزراء رقم ٧٦٥

مركز جنيف
للرقابة الديموقراطية
على القوات المسلحة

DCAF

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

نبذة عن المؤلف

يمثل المجلس الأوروبي، الذي أبصر النور عام ١٩٤٩، أقدم المؤسسات التي تسعى إلى تحقيق الاندماج بين الدول الأوروبية، ويركز بصورة خاصة على المعايير القانونية، وحماية حقوق الإنسان، والتنمية الديموقراطية، وسيادة القانون والتعاون الثقافي في بين أقطار القارة الأوروبية. كما يعتبر هذا المجلس منظمة دولية ذات شخصية اعتبارية يعترف القانون الدولي العام بها، وهو يقدم خدماته لـ٨٠٠ مليون مواطن أوروبي في ٤٧ دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، والتي تمتد من أيسلندا حتى أذربيجان ومن البرتغال حتى روسيا.

> "يسعى المجلس إلى تحقيق قدر أكبر من الوحدة بين أعضائه..."
> المادة (١) من النظام الداخلي للمجلس الأوروبي

وفضلاً عما تقدم، يسعى المجلس الأوروبي إلى حماية حقوق الإنسان والديموقراطية التعددية وسيادة القانون؛ ورفع مستوى الوعي والتشجيع على تعزيز الهوية الثقافية الأوروبية والتنوع الثقافي في أوروبا من أجل إيجاد حلول مشتركة للتحديات التي تواجه المجتمع الأوروبي (وذلك من قبيل التمييز العنصري ضد الأقليات، والخوف من الأجانب وكرههم، والتعصّب، والدلالات الأخلاقية التي تنطوي عليها المكتشفات البيولوجية الحديثة، والاستنساخ، والإرهاب، والإتجار بالبشر، والجريمة المنظمة، وجرائم الحاسوب والإنترنت والعنف ضد الأطفال)؛ بالإضافة إلى تعزيز الاستقرار الديموقراطي في القارة الأوروبية من خلال مساندة الإصلاح السياسي والتشريعي والدستوري.

مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة

يعمل مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة على تعزيز مبدأ الحكم الرشيد وإصلاح قطاع الأمن. ويُعِدّ المركز الأبحاث حول أفضل الممارسات المتبعة في هذا المجال، ويشجع على نشر المعايير المرعيّة على المستويين المحلي والدولي. كما يقدم المركز التوصيات السياساتية والاستشارات والمساعدات في هذا المجال للعديد من الدول. ويضمّ شركاء مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة الحكومات، والبرلمانات، ومؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الدولية، إلى جانب المؤسسات الأمنية كالشرطة والقضاء وأجهزة المخابرات وحرس الحدود والجيوش. ويعرض الموقع الإلكتروني لمركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة المزيد من المعلومات حول هذا المركز وعمله على العنوان التالي:
www.dcaf.ch

شكر وتقدير

يرغب مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة أن يُعرب عن شكره وتقديره للمجلس الأوروبي لمنحه الحق في ترجمة هذا الكتيّب وإعادة إنتاجه. كما يود المركز أن يعبّر عن شكره وامتنانه لأعضاء إدارة التحرير للجهد المتفاني الذي بذلوه والوقت الذي كرّسوه لمراجعة هذه السلسلة.

هيئة التحرير

تضم إدارة التحرير التي عملت على إخراج هذا الكتيب في عضويتها خبراء دوليين وإقليميين من أوساط المجتمع المدني، والسلطات التشريعية والتنفيذية والقوات الأمنية وهم:

- بيير إيبلي (Pierre Aepli)، لوزان
- ممدوح العكر، رام الله
- محمود عصفور، غزة
- حبيب البلكوش، الرباط
- هانز بورن (Hans Born)، جنيف
- غطاس شويري، بيروت
- رولاند فريدريك، رام الله
- باسكال جيمبيرلي (Pascal Gemperli)، جنيف
- غازي حمد، غزة
- أحمد عيسى، رام الله
- خالدة جرار، رام الله
- عطا الله كُتاب، عمان
- أنطوان لحام (Antoine Laham)، جنيف
- جوناس لويتشر (Jonas Loetscher)، جنيف
- أرنولد ليتهولد (Arnold Luethold)، جنيف
- فراس ملحم، رام الله
- ألبرت فان نينين كاريوين (Albert van Nuenen Karioen)، أبيلدورن
- هيثم رواحنه، عمان
- برنامج إصلاح أجهزة الشرطة في مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة

الإخراج الفني

- وائل دويك، رام الله
- أليكساندر شورازر (Alexander Schwarzer)، جنيف

الترجمة

- ياسين نور الدين السيد، رام الله

الناشر

مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة. ويُنشر هذا الكتيّب بالتعاون والتنسيق مع المجلس الأوروبي. ويتحمل المترجم المسؤولية الكاملة عن ترجمته إلى اللغة العربية.

صورة الغلاف: الحقوق محفوظة لـ © AFP/Getty Images، JAMAL ARURI/ Stringer، ٢٠٠٥

ISBN: ٣-٠٨٥-٩٢٢٢-٩٢-٩٧٨

النسخة الأصلية: © المجلس الأوروبي

© مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة، ٢٠٠٨، جميع حقوق الطبع والنشر محفوظة

المحتويات

المقدمة ٦

مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية ٩

التوصية ٩

تحديد نطاق المدونة ٩

الأهداف المنوطة بالشرطة ٩

الأساس القانوني للشرطة في ظل سيادة القانون ١٠

الشرطة ونظام العدالة الجنائية ١٠

الهيكليات التنظيمية للشرطة ١٠

المبادئ التوجيهية الخاصة بعمل الشرطة أو تدخلها ١٢

مساءلة الشرطة وفرض الرقابة عليها ١٣

الأبحاث والتعاون الدولي ١٣

المذكرة الإيضاحية ١٤

مدونات قواعد السلوك الخاصة بالشرطة ١٤

الخلفية الخاصة بـ "مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية" ١٦

ديباجة التوصية ١٨

التعليق على الديباجة ١٩

التعليق على مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية ٢١

تحديد نطاق المدونة ٢١

الأهداف المنوطة بالشرطة ٢١

الأساس القانوني للشرطة في ظل سيادة القانون ٢٣

الشرطة ونظام العدالة الجنائية ٢٤

الهيكليات التنظيمية للشرطة ٢٧

المبادئ التوجيهية الخاصة بعمل الشرطة أو تدخلها ٣٤

مساءلة الشرطة وفرض الرقابة عليها ٤٢

الأبحاث والتعاون الدولي ٤٤

مقدمة الرزمة

يمثل سنّ التشريعات الناظمة لقطاع عملية صعبة ومعقدة. ولذلك، يجد العديد من المشرّعين أن من السهل نسخ تشريعات واستيرادها من بلاد أخرى؛ فهذا يسرّع هذا الأمر من عملية الصياغة، ولا سيما عندما تتوفر النصوص التشريعية المطلوبة في لغة المشرع نفسه. ولكن النتيجة المترتبة على ذلك تتمثل في معظم الحالات في إخراج تشريعات ضعيفة وركيكة.

وغالباً ما تعتبر القوانين المنسوخة، حتى بعد تعديلها، قديمة قبل أن تدخل حيز النفاذ والسريان؛ فلا تعود هذه القوانين تتماشى مع المعايير الدولية ذات الصلة أو أنها لا تلبي الاحتياجات التي يستدعيها السياق السياسي والاجتماعي المحلي. وفي بعض الأحيان، ينعدم الانسجام بين تلك القوانين المنسوخة والتشريعات الوطنية النافذة.

في بعض الحالات، قد لا يتوفر في المنطقة المعنية قانون نموذجي يمكّن المشرعين من إعداد التشريع المطلوب على غراره. وقد كانت هذه هي الحالة القائمة في المنطقة العربية التي لا يزال الحوار العام الذي نشأ فيها حول قطاع الأمن في مهده. ولذلك، فمن الصعب العثور على نماذج جيدة من القوانين التي تنظم عمل أجهزة الشرطة بصورة ديموقراطية أو رقابة البرلمان على أجهزة المخابرات مثلاً.

لذا، لا يستغرب المرء أن يرى العديد من المشرعين العرب وقد اعتراهم الإحباط والتخبط والعجز أمام المهمة الموكلة إليهم في صياغة التشريعات الناظمة لقطاع الأمن؛ فقد ألفى هؤلاء المشرعون أن من العسير عليهم الإطّلاع على المعايير والقواعد الدولية ذات العلاقة بسبب ندرة المصادر المتوفرة باللغة العربية أو انعدامها بالكامل. كما لم يعرف الكثير منهم أين يمكنهم العثور على قوانين نموذجية، وأوشك عدد آخر منهم على التسليم بالأمر الواقع وترك العمل في هذا المجال. وفي نهاية المطاف، لجأ بعض المشرعين إلى مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة طلباً للمساعدة في هذا الشأن.

لقد خرجت فكرة إعداد دليل إرشادي للجهات التشريعية في المنطقة العربية إلى النور بسبب غياب المصادر التشريعية الضرورية؛ فقد كان العاملون في مجال إعداد التشريعات وصياغتها يبحثون عن مجموعة منتقاة من المعايير والقواعد والقوانين النموذجية المكتوبة باللغة العربية والتي تساعدهم على صياغة تشريعات جديدة. وفي سبيل هذه الغاية، قرر الخبراء العرب والخبراء العاملون في مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة العمل يداً بيد من أجل إعداد بعض الأدوات العملية التي تسد الفراغ القائم في هذا الجانب.

لمن أُعِدّ هذا الدليل الإرشادي؟

يستهدف هذا الدليل الإرشادي بصورة رئيسية جميع الجهات والأشخاص العاملين في المنطقة العربية والذين يسعون إلى إعداد تشريعات ناظمة لقطاع الأمن أو تطوير التشريعات الأمنية القائمة. ويضم هؤلاء البرلمانيين، والموظفين العموميين، والخبراء القانونيين والمنظمات غير الحكومية. وهو على هذه الشاكلة مفيد للمسؤولين الأمنيين، ولا يستغني عنه الباحثون والطلاب المهتمون بالتشريعات التي تحكم القطاعات الأمنية باعتباره أداة مرجعية هامة.

علام يحتوي هذا الدليل الإرشادي؟

يشتمل هذا الدليل، الذي تم إخراجه باللغتين العربية والإنجليزية، على سلسلة من الكتيّبات التي تستعرض القواعد والمعايير والأمثلة العملية المستقاة من مختلف مجالات التشريع الأمني. وتتطرق السلسلتان الأوليان من هذا الدليل إلى التشريعات الخاصة بالشرطة، وذلك تماشياً مع إلحاح المشرعين العرب على طلب المساندة في هذا المجال بشكل يفوق غيره من المجالات.

تتضمن السلسلة الأولى (باللون الأزرق الغامق) من هذا الدليل الإرشادي ثلاثة كتيبات يمكن اعتبارها بأنها تشكل مع بعضها البعض الإطار الرئيسي للمعايير والقواعد الدولية لأجهزة الشرطة التي تمارس مهامها بصورة ديموقراطية، ولا سيما منها دليل عمل الشرطة في النظم الديموقراطية (الصادر عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا)، ومدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية (المجلس الأوروبي)، وعشرة مبادئ أساسية حول حقوق الإنسان على الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين مراعاتها (منظمة العفو الدولية).

وتستعرض السلسلة الثانية (وهي باللون البرتقالي) من الدليل بعض الأمثلة العملية على التشريعات (الوطنية) الناظمة لعمل أجهزة الشرطة. وفي هذا السياق، بذل أعضاء إدارة تحرير هذا الدليل عناية فائقة في انتقاء أمثلة حول التشريعات الوطنية من مختلف مناطق العالم، والتي تشجع على اعتماد نموذج لأجهزة الشرطة التي تركز على خدمة المجتمعات التي تعمل فيها. ولا تمثل هذه النماذج مجرد مناهج مقتبسة من خلفيات ثقافية ومجتمعية متباينة، من قبيل أفريقيا أو آسيا أو أوروبا، بل إنها تعرض كذلك مجموعة متنوعة من النماذج التي تعتمدها الدول ونماذج خاصة بتنظيم الشرطة.

ففي الهند، عملت لجنة صياغة قانون الشرطة، التي شكلتها وزارة الداخلية الهندية، على صياغة قانون الشرطة النموذجي لسنة ٢٠٠٦. وقد جرى تعميم هذا القانون على جميع الولايات والأقاليم الهندية بهدف استخدامه كنموذج لصياغة قوانين الشرطة الخاصة بكل ولاية من ولايات الهند. وتمثل الهند جمهورية فيدرالية برلمانية تتألف من ٢٨ ولاية و٧ أقاليم اتحادية. ويخوّل الدستور الهندي الولايات السلطة على أجهزة الشرطة التابعة لكل منها. ولذلك، تملك كل ولاية وكل إقليم اتحادي زمام جهاز الشرطة الخاص به. وعلى مستوى الاتحاد الهندي بمجمله، تعمل أجهزة الشرطة الفيدرالية، التي تتبع وزارة الداخلية، على مساندة أجهزة شرطة الولايات في المهام المخولة لها.

وفي اليابان، يمثل كل من قانون الشرطة لسنة ١٩٥٤ والقانون بشأن تنفيذ مهام الشرطة لسنة ١٩٤٨ نماذج مبكرة حول عمل الشرطة المجتمعية. بل إن بعض الخبراء يُرجعون الفضل للإمبراطورية اليابانية في الخروج بمفهوم شرطة المجتمع. وتتألف هذه الإمبراطورية، التي تعتبر مركزية في جانب كبير منها إلى جانب كونها فيدرالية برلمانية، من ٤٧ مقاطعة تجتمع تحت مظلة مجتمع متآلف من الناحية الإثنية. ويعمل في المجتمع الياباني نظام وطني للشرطة يتألف في هيكليته التنظيمية من أجهزة شرطة تعمل في المقاطعات، بالإضافة إلى جهاز وطني للشرطة يقع على رأس هذه الهيكلية. ويتولى جهاز الشرطة الوطني المسؤولية عن إعداد السياسات والمعايير اللازمة لعمل الشرطة وإنفاذها.

وفي المقاطعات التسع التي تؤلف جمهورية جنوب أفريقيا الفيدرالية البرلمانية، تتمتع جميع الحكومات الوطنية وحكومات المقاطعات والحكومات المحلية بصلاحيات تشريعية وتنفيذية. وتتبع مؤسسة الشرطة في هذه الجمهورية لكلا الحكومات الوطنية وحكومات المقاطعات. وينص القانون بشأن الشرطة في جنوب أفريقيا (رقم ٦٨ لسنة ١٩٩٥)، والذي صدر بعد فترة وجيزة من انقضاء حقبة التمييز العنصري، على إنشاء جهاز شرطة جنوب أفريقي بما يتوافق مع المعايير المجتمعية والديموقراطية السائدة.

ويوجد في السويد، التي تمثل دولة اتحادية لامركزية وملَكية برلمانية، ٢١ جهازاً من أجهزة الشرطة المستقلة التي تحكمها مؤسسة الشرطة القومية، وهي تعمل بمجموعها تحت إشراف لوزارة العدل. ويحدد قانون الشرطة السويدي (رقم ٣٨٧ لسنة ١٩٨٤) تنظيم أجهزة الشرطة على المستوى الوطني وعلى مستوى المقاطعات. كما ينص هذا القانون على تنظيم مهام الشرطة وصلاحياتها.

أما في سويسرا، وهي دولة فيدرالية تتمتع بديموقراطية مباشرة ونظام فيدرالي فرعي قوي، تتولى الكانتونات (الولايات) التي يبلغ عددها ٢٦ ولاية السلطة على الشرطة. ومن الجدير بالذكر أن مقاطعة زيوريخ سنّت مؤخراً تشريعاً جديداً للشرطة. وفي عام ٢٠٠٤، أقر برلمان الولايات السويسرية القانون بشأن تنظيم الشرطة الذي ينظم العلاقات بين مختلف أجهزة الشرطة العاملة في ولايات الدولة. أما قانون الشرطة لسنة ٢٠٠٨، والذي تم تبنّيه في استفتاء شعبي، فينظم العلاقة بين الشرطة وجمهور المواطنين، كما يحدد صلاحيات الشرطة والمهام الموكلة إليها.

وسوف يتم العمل على إضافة سلسلة إضافية بحسب الحاجة. ويمكن توسيع نطاق هذه السلسلة بسهولة من خلال إضافة كتيّبات جديدة بناءً على طلب الجهات التشريعية في المنطقة العربية.

للإطلاع على أحدث المؤلفات والمنشورات الصادرة في هذا الشأن، يرجى زيارة الموقع الإلكتروني:
www.dcaf.ch/publications

ما الهدف من هذا الدليل الإرشادي؟

يسعى هذا الدليل الإرشادي إلى مساعدة المشرّعين في المنطقة العربية على تلبية احتياجات مواطنيهم والارتقاء إلى مستوى توقعاتهم. ففي الواقع، يتطلّع المواطنون العرب إلى تلقّي خدمات مهنية من أجهزة الشرطة وقوى الأمن العاملة في مجتمعاتهم، والتي يتحتم عليها أن تثبت فعاليتها وتأثيرها وأن تؤمّن احتياجات المواطنين. كما يتوقع المواطنون العرب من أجهزة الشرطة والأجهزة الأمنية وعناصرها الالتزام بالقانون وبمعايير حقوق الإنسان، بالإضافة إلى خضوعهم للمساءلة عن أدائهم وسلوكهم. ولذلك، يعمل هذا الدليل الإرشادي على ترسيخ المعايير الدولية في التشريعات الناظمة لقطاع الأمن، من قبيل الرقابة الديموقراطية، والحكم الرشيد والشفافية.

وعلاوةً على ما تقدم، يستعرض هذا الدليل الإرشادي، بنسختيه العربية والإنجليزية، القواعد الدولية جنباً إلى جنب مع أمثلة على تشريعات من خارج المنطقة العربية، وهو ما يتيح الفرصة للمقارنة بين مختلف التجارب والممارسات في هذا المجال.

لقد أفرزت ندرة الأدبيات المنشورة باللغة العربية حول التشريعات الأمنية مشكلة كبيرة أمام المشرعين العرب. وفي هذا الصدد، يهدف هذا الدليل إلى سدّ هذه الفجوة. ويتمثل أحد الأهداف التي يسعى الدليل إلى تحقيقها في تقليص الوقت الذي يُمضيه المشرعون في البحث عن المعلومات، مما يسمح لهم بالتركيز على المهمة الرئيسية التي ينكبّون على إنجازها. ومع توفر قدر أكبر من المعلومات باللغة العربية،

فقد يسهُل على العديد من المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني أن يعبّروا عن رؤيتهم لنوع أجهزة الشرطة وقوى الأمن التي يريدونها، كما يمكنهم المساهمة في إعداد إطار قانوني حديث وقوي لتنظيم قطاع الأمن.

لماذا تدعو الحاجة إلى إعداد إطار قانوني حديث وقوي لقطاع الأمن؟

يمثل الإطار القانوني السليم شرطاً ضرورياً مسبقاً لضمان الحكم الرشيد لقطاع الأمن الذي يتّسم بفعاليته ونجاعته وخضوعه للمساءلة، وذلك للأسباب التالية:

- يحدد هذا الإطار القانوني دور مختلف الأجهزة الأمنية والمهام الموكلة لكل منها.
- ويحدد الامتيازات الممنوحة لأجهزة الأمن ولأفرادها والقيود المفروضة على صلاحياتهم.
- ويحدد دور وصلاحيات المؤسسات التي تدير الأجهزة الأمنية وتفرض الرقابة عليها.
- ويوفر هذا الإطار القاعدة اللازمة لإجراء المساءلة، حيث أنه يضع حداً فاصلاً واضحاً بين السلوك القانوني والسلوك غير القانوني.
- كما يعزز هذا الإطار الثقة العامة ويرسّخ شرعية الحكومة وقوى الأمن التابعة لها في نظر المواطنين.

ولهذه الأسباب مجتمعة، غالباً ما تُستهل عملية إصلاح قطاع الأمن بمراجعة شاملة للتشريعات الوطنية التي تنظم هذا القطاع وإعادة صياغتها. وفي هذا السياق، تركز هذه المهمة على تحديد ومعالجة مواطن التعارض وغياب الوضوح الذي يكتنف أدوار المؤسسات الأمنية المختلفة وصلاحياتها.

مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية

التوصية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠١ التي اعتمدتها اللجنة الوزارية التابعة للدول الأعضاء في مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية

(والتي اعتمدتها اللجنة الوزارية في يوم ١٩ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١ في اجتماع نواب الوزراء رقم ٧٦٥)

إن اللجنة الوزارية، بموجب أحكام المادة ١٥/ب من النظام الداخلي للمجلس الأوروبي،

إذ تشير إلى أن هدف المجلس الأوروبي يتمثل في تحقيق قدر أكبر من الوحدة بين أعضائه؛

وإذ تضع في اعتبارها أن هدف المجلس الأوروبي يرمي كذلك إلى تعزيز سيادة القانون، الذي يشكل الأساس لجميع الأنظمة الديموقراطية الأصيلة؛

وإذ تضع في اعتبارها أن نظام العدالة الجنائية يضطلع بدورٍ محوريٍ في ضمان سيادة القانون وأن الشرطة تتولى دوراً أساسياً ضمن هذا النظام؛

وإذ تدرك ضرورة قيام جميع الدول الأعضاء بمكافحة الجريمة بصورة فعالة على المستويين الوطني والدولي؛

وإذ تضع في اعتبارها أن تنفيذ النشاطات المنوطة بالشرطة يتم في جانب كبير منه من خلال التواصل الوثيق مع الجمهور وأن كفاءة الشرطة تعتمد على مساندة الجمهور؛

وإذ تقر بأن معظم أجهزة الشرطة الأوروبية – بالإضافة إلى المحافظة على القانون – تقوم بأداء وظائف اجتماعية إلى جانب خدمات في مجتمعاتها؛

وإذ تقتنع بأن الثقة العامة في الشرطة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بموقف أفرادها وسلوكهم تجاه الجمهور، ولا سيما احترامهم للكرامة الإنسانية والحقوق والحريات الأساسية التي يتمتع بها الأفراد، على نحو ما تنص عليه الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان على وجه التحديد؛

وإذ تضع في اعتبارها المبادئ التي تنص عليها مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، الصادرة عن الأمم المتحدة، والقرار الصادر عن الجمعية البرلمانية التابعة للمجلس الأوروبي حول الإعلان بشأن الشرطة؛

وإذ تضع في اعتبارها المبادئ والقواعد المحددة في النصوص المتعلقة بشؤون الشرطة – القانون الجنائي والمدني والعام، بالإضافة إلى الجوانب المرتبطة بحقوق الإنسان – على نحو ما اعتمدته اللجنة الوزارية، والقرارات والأحكام الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان والمبادئ التي تعتمدها لجنة مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛

وإذ تقر بتنوع هيكليات أجهزة الشرطة وأساليب تنظيمها في أوروبا؛

وإذ تضع في اعتبارها الحاجة إلى إعداد مبادئ ومبادئ توجيهية أوروبية مشتركة تتضمن الأهداف العامة، بالإضافة إلى أداء الشرطة وإخضاعها للمساءلة بهدف ضمان الأمن وحقوق الأفراد في المجتمعات الديموقراطية التي تحكمها سيادة القانون؛

توصي بأن تسترشد حكومات الدول الأعضاء في تشريعاتها وممارساتها الداخلية ومدونات قواعد السلوك الخاصة بالشرطة فيها بالمبادئ المبيّنة في نص مدونة قواعد سلوك الشرطة الأوروبية، المرفقة مع هذه التوصية، مع التركيز على العمل على تطبيقها، وتعميمها على أوسع نطاق ممكن.

الملحق للتوصية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠١

تحديد نطاق المدونة

تطبق هذه المدونة على قوات الشرطة العامة التقليدية أو أجهزة الشرطة، أو على غيرها الهيئات العامة المفوضة و/ أو الخاضعة للرقابة والتي تضطلع بأهداف رئيسية تتعلق بالمحافظة على القانون والنظام في المجتمع المدني، والتي تفوّضها الدولة باستخدام القوة و/أو بالصلاحيات الخاصة لهذه الغايات.

الأهداف المنوطة بالشرطة

١– تتمثل الأهداف الرئيسية للشرطة التي تعمل في المجتمع الديموقراطي الذي يسوده سلطان القانون فيما يلي:

- المحافظة على السلم والقانون والنظام العام في المجتمع؛
- حماية الحقوق والحريات الأساسية التي يتمتع بها الأفراد واحترامها، على نحو ما تنص عليه الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان على وجه التحديد؛

- منع الجريمة ومحاربتها؛
- الكشف عن الجرائم؛
- والاضطلاع بمهامها في تقديم المساعدة والخدمة للجمهور.

الأساس القانوني للشرطة في ظل سيادة القانون

٢- تمثل الشرطة هيئة عامة يتم إنشاؤها بموجب القانون.

٣- يجب تنفيذ العمليات التي تضطلع بها الشرطة في جميع الحالات بما يتفق مع التشريعات الوطنية والمعايير الدولية التي ترتضيها الدولة.

٤- يجب أن يتمكن الجمهور من الإطّلاع على التشريعات التي تنظم عمل الشرطة، كما يجب أن تكون هذه التشريعات واضحة ودقيقة، وإذا دعت الحاجة، أن تكون معززة بأنظمة واضحة يتمكن الجمهور من الإطلاع عليها وتتسم بوضوحها.

٥- يخضع أفراد الشرطة لذات التشريعات بصفتهم مواطنين عاديين، ويجوز تبرير الاستثناءات لأسباب تتعلق بأداء أعمال الشرطة بصورة ملائمة فقط في المجتمع الديموقراطي.

الشرطة ونظام العدالة الجنائية

٦- يجب التمييز الواضح بين دور الشرطة والنيابة، والجهاز القضائي ونظام الإصلاح؛ حيث لا يجوز أن تضطلع الشرطة بأية وظائف إدارية على هذه الهيئات.

٧- على الشرطة أن تلتزم باحترام استقلال القضاة ونزاهتهم؛ وعلى وجه التحديد، لا يجوز للشرطة أن تقدم الطعون في الأحكام الشرعية أو القرارات القضائية، ولا أن تعيق تنفيذها.

٨- كقاعدة عامة، لا يجوز أن تضطلع الشرطة بوظائف قضائية. ويجب أن يكون أي تفويض بالصلاحيات القضائية الممنوحة للشرطة محدوداً ومتوافقاً مع القانون. ويجب إتاحة الفرصة على الدوام للاعتراض على أي عمل أو قرار أو تقصير يؤثر على حقوق الأفراد من جانب الشرطة أمام السلطات القضائية.

٩- يجب أن يقوم تعاون وظيفي ومناسب بين الشرطة والنيابة العامة. وفي الدول التي تقع فيها الشرطة تحت إمرة النيابة العامة أو قاضي التحقيق، تتلقى الشرطة تعليمات واضحة بشأن الأولويات التي تنظم سياسة التحقيق في الجرائم والتقدم الذي يجري إحرازه على صعيد التحقيقات الجنائية في كل قضية بعينها. ويجب على الشرطة أن تُطْلع السلطات العليا المسؤولة عن التحقيق في الجرائم على تنفيذ التعليمات التي تصدرها لها، ولا سيما الالتزام برفع تقارير دورية حول التقدم على صعيد القضايا الجنائية.

١٠- على الشرطة احترام الدور الذي يضطلع به محامو الدفاع في أصول المحاكمات الجنائية، وعليها حيثما كان ممكناً تقديم المساعدة لضمان حق الحصول على المساعدة القانونية السارية، ولا سيما فيما يتعلق بالأشخاص المحرومين من حريتهم.

١١- لا يجوز للشرطة أن تضطلع بدور موظفي السجون، إلا في حالات الطوارئ.

الهيكليات التنظيمية للشرطة

أحكام عامة

١٢- يجب تنظيم الشرطة مع الأخذ بعين الاعتبار ضمان احترام الجمهور لها بصفتها الهيئة الرسمية التي تحافظ على القانون وتقدم الخدمات للجمهور.

١٣- يجب أن تتحمل الشرطة، عند أدائها للمهام الموكلة إليها في المجتمع المدني، المسؤولية أمام السلطات المدنية.

١٤- يتعين أن يكون من السهل وبصورة اعتيادية التعرّف على الشرطة وأفرادها بزيهم الموحد.

١٥- تتمتع الشرطة بقدر كافٍ من الاستقلال في عملها عن الهيئات الحكومية الأخرى خلال تنفيذ المهام الملقاة على عاتقها، والتي تعتبر مسؤولة عنها مسؤولية كاملة.

١٦- يعتبر أفراد الشرطة، على جميع مستوياتهم، مسؤولين ومساءلين بصفة شخصية عن الأعمال التي تبدر منهم أو تقصيرهم أو عن الأوامر التي يصدرونها لمرؤوسيهم.

١٧- يجب أن تنص الهيكلية التنظيمية للشرطة على تسلسل واضح للقيادة ضمن أجهزة الشرطة. ويجب في جميع الأحوال أن يكون من الممكن تحديد أي المسؤولين يتحمل المسؤولية النهائية عن الأعمال التي يؤديها أفراد الشرطة أو عن تقصيرهم فيها.

١٨- يجب تنظيم الشرطة بطريقة تعزز العلاقات الطيبة القائمة بين الشرطة والجمهور، وحيثما كان مناسباً

التعاون البنّاء مع الأجهزة الأخرى، والمجتمعات المحلية، والمنظمات غير الحكومية وغيرها من ممثلي الجمهور، ومن ضمنه الأقليات العرقية.

١٩- يجب على أجهزة الشرطة أن تبدي الاستعداد لتقديم معلومات موضوعية للجمهور حول نشاطاتها، وذلك دون الإفصاح عن المعلومات السرية. كما يجب إعداد مبادئ توجيهية مهنية حول التواصل مع وسائل الإعلام.

٢٠- يجب أن تشتمل الهيكلية التنظيمية للشرطة على قدر كافٍ من التدابير الفعالة التي تضمن نزاهة أفراد الشرطة وأدائهم على الوجه المتوخى، ولا سيما ضمان احترام الحقوق والحريات الأساسية للأفراد كما تنص على ذلك الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على وجه التحديد.

٢١- يجب أن تنص الهيكلية التنظيمية للشرطة على جميع مستوياتها على إجراءات فعالة لمنع الفساد في الشرطة ومكافحته.

مؤهلات أفراد الشرطة وتوظيفهم والحرص على بقائهم على رأس عملهم

٢٢- يجب توظيف أفراد الشرطة، في أي مستوى من المستويات، على أساس مؤهلاتهم وخبراتهم الشخصية، والتي ينبغي أن تكون متلائمة مع أهداف الشرطة.

٢٣- يجب أن يتمتع أفراد الشرطة بالقدرة على إظهار الحكم السليم، والتوجه المنفتح، والنضج، والنزاهة، ومهارات التواصل، وحيثما كان ممكناً مهارات القيادة والإدارة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يتمتع أفراد الشرطة بفهم جيد للمسائل الاجتماعية والثقافية إلى جانب القضايا السائدة في المجتمع.

٢٤- يجب استثناء الأشخاص الذين أدينوا بارتكاب جرائم خطيرة من العمل في سلك الشرطة.

٢٥- يجب أن تستند إجراءات التوظيف إلى أسس موضوعية وغير تمييزية، وذلك بعد إجراء المفاضلة الضرورية بين المرشحين. وعلاوةً على ذلك، يجب أن تهدف السياسة إلى توظيف الرجال والنساء من مختلف شرائح المجتمع، بمن فيهم الأقليات العرقية، وذلك ضمن الهدف العام القاضي بضمان تمثيل أفراد الشرطة للمجتمع الذي يخدمونه.

تدريب أفراد الشرطة

٢٦- يجب إعداد تدريب الشرطة، الذي يجب أن يقوم على أساس القيم الأساسية للديموقراطية وسيادة القانون وحماية حقوق الإنسان، بما يتوافق مع أهداف الشرطة.

٢٧- يجب أن يتسم التدريب العام للشرطة بأقصى قدر من الانفتاح تجاه المجتمع.

٢٨- يفضل أن يتلو التدريب العام الأولي تدريب خلال الخدمة وعلى فترات منتظمة، بالإضافة إلى تدريب متخصص على المهارات القيادية والإدارية إذا دعت الحاجة لذلك.

٢٩- يجب أن يشتمل تدريب الشرطة بجميع مستوياته التدريب العملي على استخدام القوة والقيود المتعلقة بمبادئ حقوق الإنسان الثابتة، وعلى الأخص الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والأحكام القضائية الصادرة بمقتضاها.

٣٠- يجب أن يأخذ [القائمون على] تدريب أفراد الشرطة بعين الاعتبار الحاجة إلى مناهضة العنصرية وكراهية الأجانب ومكافحتهما.

حقوق أفراد الشرطة

٣١- كقاعدة ثابتة، يجب أن يتمتع أفراد الشرطة بنفس الحقوق المدنية والسياسية كغيرهم من المواطنين. ويجوز فرض القيود على هذه الحقوق عندما تكون ضرورية لممارسة مهام الشرطة فقط في المجتمع الديموقراطي، وبما يتفق مع القانون وبما يتماشى مع الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

٣٢- يجب أن يتمتع أفراد الشرطة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية، بصفتهم موظفين عموميين، إلى أقصى حد ممكن. وعلى وجه التحديد، لأفراد الشرطة الحق في تشكيل منظمات تمثلهم أو المشاركة فيها، والحصول على المكافآت المُجزية والضمان الاجتماعي، وتوفير إجراءات صحية وأمنية خاصة لهم، مع الأخذ بعين الاعتبار الصفة الخاصة التي تميز عمل الشرطة.

٣٣- يجب أن تخضع الإجراءات التأديبية التي تتخذ بحق أفراد الشرطة للمراجعة من قبل هيئة مستقلة أو محكمة من المحاكم.

٣٤- على السلطات العامة أن تقدم الدعم لأفراد الشرطة الذين تصدر بحقهم اتهامات لا أساس لها من الصحة بشأن المهام التي ينفذونها.

المبادئ التوجيهية الخاصة بعمل الشرطة أو تدخلها

المبادئ التوجيهية الخاصة بعمل الشرطة أو تدخلها: المبادئ العامة

٣٥- يجب أن تحترم الشرطة، وجميع العمليات التي تؤديها الشرطة، حق كل فرد من الأفراد في الحياة.

٣٦- لا يجوز للشرطة أن تُوْقِع أو تحرض على أو تتسامح مع أي عمل من أعمال التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة تحت أي ظرف من الظروف.

٣٧- يجوز للشرطة استخدام القوة عند الضرورة القصوى فقط وإلى الحد المطلوب فقط بهدف تأمين هدف مشروع.

٣٨- يجب على الشرطة في جميع الأحوال أن تتحقق من الصفة القانونية للأعمال التي تعتزم القيام بها.

٣٩- يجب على أفراد الشرطة تنفيذ الأوامر الصادرة لهم من رؤسائهم بصورة ملائمة، ولكن يقع على عاتقهم واجب الامتناع عن تنفيذ الأوامر التي تجانب القانون بصورة جلية والإبلاغ عن هذه الأوامر، دون الخوف من العقوبة.

٤٠- على الشرطة أن تنفذ المهام المنوطة بها بصورة نزيهة، وأن تسترشد في سبيل ذلك بوجه خاص بمبادئ النزاهة وعدم التمييز.

٤١- تتدخل الشرطة في حق الفرد في الخصوصية عند الضرورة القصوى فقط وبهدف تنفيذ هدف مشروع فقط.

٤٢- يتم جمع البيانات الشخصية وتخزينها واستخدامها من قبل الشرطة بما يتفق مع المبادئ الدولية بشأن حماية المعلومات، ويجب على وجه الخصوص أن يكون ذلك مقتصراً على الحد الضروري لتنفيذ أهداف قانونية ومشروعة ومحددة.

٤٣- على الشرطة، أثناء قيامها بتنفيذ النشاطات الموكلة إليها، أن تضع نصب عينيها على الدوام الحقوق الأساسية للأفراد، من قبيل حرية الفكر، والضمير، والديانة، والتعبير، والتجمع السلمي، والحركة والتمتع بالممتلكات بصورة سلمية.

٤٤- يجب على أفراد الشرطة التصرف بنزاهة وإبداء الاحترام تجاه الجمهور، وإيلاء اهتمام خاص بوضع الأفراد الذين ينتمون إلى الجماعات الأقل حظاً بصورة خاصة.

٤٥- يجب على أفراد الشرطة، أثناء تدخلهم، وبشكل اعتيادي أن يكونوا في وضع يتمكنون فيه من إبراز الدليل على مكانتهم الشرطية وهويتهم المهنية.

٤٦- يجب على أفراد الشرطة معارضة جميع ضروب الفساد داخل جهاز الشرطة. وعليهم إبلاغ رؤسائهم وغيرهم من الجهات المختصة عن الفساد الواقع في الشرطة.

المبادئ التوجيهية الخاصة بعمل الشرطة أو تدخلها: مواقف محددة

التحقيق الذي تجريه الشرطة

٤٧- يجب أن تستند تحقيقات الشرطة، في حدها الأدنى، إلى الاشتباه المعقول في جريمة أو جناية فعلية أو محتملة.

٤٨- يجب على الشرطة أن تتقيد بالمبادئ القاضية بأن كل فرد متهم بارتكاب جريمة جنائية بريء إلى أن تثبت إدانته من قبل المحكمة، وبأن كل فرد متهم بارتكاب جريمة جنائية يتمتع بحقوق محددة، ولا سيما الحق في إخطاره وعلى وجه السرعة بالاتهام الموجه إليه، وأن يتهيأ للدفاع عن نفسه إما بذاته، أو من خلال مساعدة قانونية من محض اختياره.

٤٩- يجب أن تتسم التحقيقات التي تجريها الشرطة بالموضوعية والنزاهة. كما يجب أن تراعي هذه التحقيقات وأن تخضع للتعديل بناءً على الاحتياجات الخاصة للأفراد، كالأطفال والأحداث والنساء وأبناء الأقليات، بمن فيهم الأقليات العرقية والأشخاص الأقل حظاً.

٥٠- يجب إعداد المبادئ التوجيهية التي تنظم إجراء المقابلات التي تعقدها الشرطة وتضمن نزاهتها، مع مراعاة المادة ٤٨ أعلاه. وعلى وجه الخصوص، يجب أن تنص هذه المبادئ التوجيهية على إجراء مقابلات نزيهة، يتم خلالها إشعار الأشخاص الذين يتم عقد المقابلات معهم بالأسباب التي تدعو إلى مقابلتهم، بالإضافة إلى غيرها من المعلومات ذات الصلة. ويجب الاحتفاظ بسجلات دورية تتضمن المقابلات التي تجريها الشرطة.

٥١- يجب على الشرطة أن تراعي الاحتياجات الخاصة للشهود، ويجب عليها كذلك أن تسترشد بقواعد خاصة لضمان حمايتهم ومساندتهم خلال التحقيق، ولا سيما حينما يبرز خطر تهديدهم.

٥٢- يجب على الشرطة أن تقدم الدعم والمساعدة والمعلومات الضرورية لضحايا الجرائم دون تمييز.

٥٣- يجب على الشرطة أن توفر الترجمة الفورية / التحريرية عند الحاجة خلال التحقيقات التي تجريها.

الاعتقال / الحرمان من الحرية من قبل الشرطة

٥٤- يجب أن يكون حرمان الأشخاص من حريتهم محدوداً إلى أقصى قدر ممكن، كما يجب إجراؤه مع مراعاة كرامة كل شخص موقوف وحساسيته واحتياجاته الشخصية. ويجب الاحتفاظ بسجل خاص بتوقيف كل معتقل بصورة دورية.

٥٥- يجب على الشرطة، إلى الحد الممكن وبموجب التشريعات المحلية، إبلاغ الأشخاص المحرومين من حريتهم وعلى وجه السرعة بالأسباب التي تقف وراء حرمانهم من حريتهم وبأية تهمة موجهة ضدهم، كما يجب عليها ودون تأخير إبلاغ الأشخاص المحرومين من حريتهم بالإجراءات التي تطبق على حالتهم.

٥٦- يجب على الشرطة أن تضمن سلامة الأشخاص وصحتهم ونظافتهم وتغذيتهم على الوجه المرعيّ أثناء فترة توقيفهم. ويجب أن تكون الزنازين في السجون التابعة للشرطة ذات حجم معقول، وأن تتوفر فيها الإضاءة والتهوية الكافيتين وأن تكون مزوّدة بوسائل الراحة المناسبة.

٥٧- يجب أن يتمتع الأشخاص المحرومون من حريتهم من قبل الشرطة بالحق في إبلاغ طرف ثالث يختارونه عن حرمانهم من حريتهم، والحق في الحصول على المساعدة القانونية والفحص الطبي من قبل طبيب يختارونه هم، حيثما كان ذلك ممكناً.

٥٨- يجب على الشرطة، وإلى الحد الممكن، أن تفصل الأشخاص المحرومين من حريتهم بداع من الاشتباه في ارتكابهم جرائم جنائية عن أولئك المحرومين من حريتهم لأسباب أخرى. وفي العادة، يجب أن يتم فصل الرجال عن النساء، بالإضافة إلى البالغين عن الأحداث.

مساءلة الشرطة وفرض الرقابة عليها

٥٩- يجب أن تخضع الشرطة للمساءلة أمام الدولة، والمواطنين وممثليهم. كما يجب أن تخضع الشرطة للرقابة الخارجية الفعالة.

٦٠- يجب أن تتقاسم السلطات التشريعة والتنفيذية والقضائية في رقابة الدولة على الشرطة.

٦١- تتولى السلطات العامة التأكد من إنفاذ الإجراءات الناجعة والنزيهة بشأن رفع الشكاوى ضد الشرطة.

٦٢- يجب تعزيز آليات المساءلة، التي تقوم على أساس التواصل والفهم المتبادل بين الجمهور والشرطة.

٦٣- يجب إعداد مدونات قواعد لسلوك الشرطة، تستند إلى المبادئ التي تحددها هذه التوصية، في الدول الأعضاء، ومراقبتها من قبل الهيئات المختصة.

الأبحاث والتعاون الدولي

٦٤- على الدول الأعضاء أن تعزز وتشجع إعداد الأبحاث حول الشرطة، وذلك من قبل الشرطة نفسها والمؤسسات الخارجية.

٦٥- ينبغي دعم التعاون الدولي حول قواعد سلوك الشرطة والجوانب المتعلقة بحقوق الإنسان.

٦٦- يجب فرض رقابة صارمة على الوسائل الكفيلة بتعزيز وتنفيذ المبادئ التي تتضمنها هذه التوصية من قبل المجلس الأوروبي.

المذكرة الإيضاحية

مدونات قواعد السلوك الخاصة بالشرطة

إن الكثير من الأدبيات التي كُتبت حول الشرطة لا تتعدى أن تعرض وصفاً لطريقة عمل الشرطة في مختلف المواقف. وبصرف النظر عن المسائل الأخلاقية، هناك توجه يستثني الأسئلة التي تثار حول الطريقة التي يتعين على الشرطة أن تتصرف بها: وهي التي تتمثل في توضيح القيم والمعايير التي يتوجب على الشرطة الالتزام بها في المجتمعات الديموقراطية الحديثة. وفي هذا السياق، تعرض الأحكام التي تتضمنها «مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية» الأساس لمثل هذا الإطار بالضبط؛ فليس هناك من وقت أفضل لطرح هذه المدونة، حيث تدرك العديد من الدول الأوروبية أن أجهزة الشرطة التابعة لها تعمل على نشر القيم الديموقراطية وتعزيزها. كما تُعنى هذه الدول بضمان توفر معايير عامة لعمل الشرطة ونشاطها ضمن حدودها الإقليمية، وذلك بهدف الوفاء بتوقعات المواطنين الذين يتنقلون بين الدول الأوروبية، والذين يرغبون في الاطمئنان إلى معاملة الشرطة الموحدة والنزيهة والتي يمكنهم توقعها منها، بالإضافة إلى الارتقاء بمستوى قدراتها على التعاون، وبالتالي زيادة فعاليتها في مجال محاربة الجريمة الدولية. كما تساهم هذه المدونة في تعزيز هدف المجلس الأوروبي المتمثل في تحقيق قدر أكبر من الوحدة بين أعضائه.

وللوهلة الأولى، يُبرز الدور الذي تضطلع به الشرطة في الدول الديموقراطية الأهمية الخاصة التي تحتلها مدونة قواعد السلوك بالنسبة لأجهزة الشرطة. فقد عملت المجتمعات التي تعيش في ظل النظم الديموقراطية على تشكيل دولها بهدف تحقيق أقصى قدر من الحرية لأفرادها في ظل سيادة القانون. وفي هذا السياق، تم إنشاء أنظمة العدالة الجنائية وتحديد هدفها المتمثل بضمان الحرية والأمن الشخصيين للمواطنين. وفي المجتمعات الديموقراطية التي يسود فيها سلطان القانون، تتولى أجهزة الشرطة المهام التقليدية المتعلقة بمنع الجريمة ومحاربتها والكشف عنها، والمحافظة على الأمن العام، وفرض القانون، والمحافظة على النظام العام وحماية الحقوق الأساسية للأفراد. وبالإضافة إلى ذلك، تتولى الشرطة في هذه المجتمعات تقديم مختلف الخدمات التي تكتسي طبيعة اجتماعية لجمهور مواطنيها، وهو ما يعزز النشاطات الأخرى التي تضطلع بتنفيذها. وتتمتع أجهزة الشرطة كذلك بحرية التقدير والاجتهاد لإنجاز المهام الملقاة على عاتقها. وفي الأنظمة الديموقراطية، تقدم الشرطة المساعدة في المحافظة على قيم الديموقراطية، وهي تُسبغ على نفسها ذات هذه القيم في نفس الوقت. وعلى وجه العموم، يعبّر المواطنون عن رضاهم، بل ويرحبون بممارسة الصلاحيات المشروعة الموكلة لأجهزة الشرطة طالما كانوا ينظرون إليها باعتبارها تنفذ مهامها التي تسعى لتحقيق غايات ديموقراطية حقيقية ومقبولة من الناحية الأخلاقية والسلوكية. فحينما تلبي أجهزة الشرطة هذه الشروط، للشرطة كل الحق حينئذ في توقع أن المواطنين سيولون ثقتهم لها في إطار تنفيذ مسؤولياتها ودعمها والتعاون معها في أداء نشاطاتها. وتحتل هذه الأفكار حول أعمال الشرطة في ظل النظم الديموقراطية صلب اهتمام المجلس الأوروبي.

وعلى الرغم من أن مدونة قواعد السلوك الخاصة بالشرطة ليست سوى الخطوة الأولى في أية عملية تستهدف تعزيز المعايير العامة التي تحكم عمل الشرطة، فإنه دون إعداد مثل هذه المدونة، فلن يكتب النجاح لهذه العملية. ومن خلال تحديد الأساس اللازم للمعايير الأخلاقية، تعمل مدونة قواعد سلوك الشرطة على تعزيز إمكانية تحديد المشاكل السلوكية بصورة سريعة، وفهمها بصورة أشمل، وتحليلها بمزيد من التعمق، بالإضافة إلى إيجاد حل سريع لها. كما تثير هذه المدونة أسئلة حول القيم التي تخدمها الشرطة بصفتها هيئة منظمة، إلى جانب تطبيق تلك القيم على النحو المطلوب. وعلاوةً على ذلك، تستند جميع المفاهيم الأساسية التي تتمسك بها الشرطة، من قبيل 'الولاء'، و'القبول'، و'النزاهة'، و'التقدير والاجتهاد' و'المهنية' إلى المرجع العام والمعنى المشترك، وبالتالي الفهم المشترك الذي تتيحه هذه المدونة. كما يمكن أن تساعد هذه المدونة في تحديد المعايير السلوكية الشخصية، والتي تستند إلى الشعور بالفخر بالانتساب إلى جهاز الشرطة. ويحتل هذا الأمر أهمية خاصة بالنسبة للمرشحين للتجنيد في سلك الشرطة، الذين يتعين عليهم أن يكونوا على وعي من البداية بالقيم الجوهرية التي تحدد عملهم في الشرطة وتنظمه. ونحن هنا نخص بالذكر مجندي الشرطة للتذكير بمدى أهمية مدونات قواعد السلوك بالنسبة لتدريب أفراد الشرطة؛ فدون توفر مثل هذا المرجع الموضوعي للمعايير والقيم، سيواجه مدرب أفراد الشرطة الجدد المزيد من الصعوبات في عمله. ولذلك، يتعين مناقشة الأصل الذي تنبع منه تلك المعايير ومرجعيتها، وذلك على الرغم من الخطورة الكامنة في النظر إليها باعتبارها محدودة الأثر ولا تتعدى كونها من إعداد المدرب نفسه. ضف إلى ذلك أن مدونة قواعد سلوك الشرطة تكتسب ميزة وأهمية في جميع مراحل التدريب.

وكما أشرنا أعلاه، سيطرأ تحسن كبير على مستوى الخدمات التي تقدمها الشرطة إذا ما حظي جهاز الشرطة بقبول المجتمع وتعاونه الوثيق معه؛ حيث يعتمد المواطنون على الخدمات التي تقدمها الشرطة. فمن أجل تقديم هذه الخدمات وتأمينها، تتمتع أجهزة الشرطة بصلاحيات كبيرة، بما فيها التقدير والاجتهاد اللذين يتيحان لها احتكار وسائل استخدام وسائل القهر والقوة المشروعة دون غيرها. ولهذا السبب، يجب طمأنة المواطنين على هذا الصعيد. وفي هذا الإطار، يمكن أن تساعد مدونة قواعد السلوك التي يتم تعميمها بصورة جيدة، والتي تبرز المعايير والأهداف والقيم العامة التي تميز الشرطة، على توطيد الثقة العامة في مؤسسة الشرطة وتعزيز العلاقات العامة الطيبة والتعاون معها. ومن خلال توضيح نطاق الخدمات التي تقدمها الشرطة، تساعد هذه المعايير ذاتها على حماية الشرطة من المطالب غير الجائزة أو التافهة أو غير المعقولة، والتي تحدد فوق كل ذلك مسؤوليتها عن فشل هذه الخدمات.

وزيادةً على ما تقدم، يمكن أن تشكل مدونة قواعد السلوك الخاصة بالشرطة أداة تنظيمية تستهدف تنظيم جهاز الشرطة على الصعيد الداخلي. وهذا في الواقع يمثل إحدى السمات البارزة التي تميز «مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية». فمن خلال بيان الحد الأدنى من المعايير والقيم والأطر السلوكية، تشكل هذه المدونة إطاراً تنظيمياً من خلال أربعة وسائل على الأقل: حيث تحافظ هذه المدونة على مراقبة نوعية عمل الأفراد المنتسبين لجهاز الشرطة (بمن فيهم الموظفين المدنيين)؛ كما تساعد على الارتقاء بأداء القيادة والإدارة والإشراف؛ وتضمن مساءلة كبار موظفي هذا الجهاز؛ وتوفر معياراً للبت في المنازعات الصعبة التي يشهدها جهاز الشرطة على صعيده الداخلي.

وفيما يتعلق بالأثر المحتمل الذي تتركه مدونة قواعد السلوك الخاصة بالشرطة، تضع هذه المدونة التوصيات حول أفضل الممارسات التي يتعين على الشرطة اتباعها. كما تمثل هذه المدونة وثيقة متخصصة يستخدمها أفراد الشرطة بصورة يومية ويطّلعون من خلالها على السلوكيات التي تستند إلى المبادئ العامة في عمل الشرطة. غير أن هناك عدد من المعاني المرتبطة بكلمة «أخلاق»؛ حيث حدد أرسطو المعنى الذي يلقى فهماً واسعاً بين الناس لهذه الكلمة. فبالنسبة له، تشير هذه الكلمة إلى المنهج النقدي الذي يركز على السلوك الأخلاقي والمعتقدات اليومية المرتبطة بالموضوع ذي العلاقة. ولكن عنوان هذه المدونة – «مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية – لا يمت لمثل هذا المعنى بصلة؛ ففي جانب من هذه المدونة، يتم تنظيم المجتمعات الحَديثة وقوات الشرطة العاملة فيها بموجب المبادئ المشتركة المتعلقة بتقسيم الأعمال والمهام والتعاون. فالمواطنون يجدون أنفسهم يعملون في نطاق كبير من النشاطات المتخصصة. وبينما تستند العلاقات اليومية التي تربط ما بين المواطنين إلى معايير عامة تنظم سلوكهم، فهم في الغالب بحاجة إلى المزيد من الفهم والإرشادات المتخصصة حين يتعلق الأمر بوظائفهم ومهنهم على نحو محدد. ويرجع السبب وراء ذلك إلى أن أعمال هؤلاء المواطنين تركز على جوانب محددة من السلوك الإنساني من خلال أساليب تبرز المعضلات الأخلاقية التي يشهدونها بصورة متكررة ودورية، حيث تفرض عليهم أدوارهم الوظيفية معالجتها وإيجاد حلول لها. وينسحب هذا الأمر بشكل خاص على أولئك الذين يعملون في الوظائف العمومية، حيث يضع المواطنون حياتهم ورفاهيتهم في أيدي المختصين العاملين في تلك الوظائف. وفي هذا السياق، تشير كلمة «الأخلاق» إلى مجموعة من الشروط والنصوص التي تستند إلى المبادئ ذات الصلة والتي تعتبر مناسبة لتنظيم السلوك في المهنة المعنية. ومن المهم الإشارة إلى أن «الأخلاق» بهذا المفهوم تمثل محاولة لتطبيق الأخلاق اليومية على المطالب والمعضلات الخاصة التي تثيرها المؤسسات العامة. وفي هذا الإطار، تستخدم «مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية» مصطلح «الأخلاق» بهذا المفهوم.

ويشتمل هدف الشرطة، الذي يسعى إلى تعزيز سيادة القانون وضمانها، على واجبين متميزين ومتداخلين مع بعضهما البعض في آن معاً، وهما: الواجب القاضي بالمحافظة على القوانين الدستورية التي سُنّت على الوجه الملائم في الدولة، بما في ذلك خلق مناخ عام يضمن النظام العام. أما الواجب الثاني فيتمثل في الالتزام الصارم بالصلاحيات المحددة الممنوحة للشرطة، بحيث يمتنع أفراد الشرطة عن الإقدام على أية أعمال تعسفية من جانب، واحترام حقوق أفراد الجمهور وحرياتهم من جانب آخر.

ولا تركز سيادة القانون على الأعمال التي يؤديها عناصر الشرطة فقط، بل تركز كذلك على كيفية أداء هذه الأعمال. فأثناء تنفيذ المهام الملقاة على عاتقهم، يتعين على أفراد الشرطة احترام حقوق المواطنين، بما فيها حقوق الإنسان وحرياته، إلى جانب الامتناع عن الإقدام على أية أعمال تعسفية أو غير قانونية. ويحتل هذا الأمر أهمية أساسية بالنسبة لمعنى سيادة القانون، وبالتالي للمعنى والهدف العامين التي تكتسبهما وظيفة الشرطة في ظل النظام الديموقراطي.

والأهم مما تقدم، تستوجب سيادة القانون أن يخضع القائمون على سن القوانين والبت فيها وإنفاذها لذات هذه القوانين. وبعبارة أخرى، يجب أن تخضع الشرطة لنفس القانون الذي تطبقه وتحافظ عليه. ومن السمات المميزة لأجهزة الشرطة التي تعمل في ظل نظم ديموقراطية ناضجة وشاملة أن أفرادها يُلزمون أنفسهم ويخضعون لعين القانون الذي سبق لهم أن تعهدوا بالمحافظة عليه. ويحتل دور الشرطة في المحافظة على سيادة القانون وضمانها

أهمية قصوى، بحيث يتم في معظم الحالات تحديد المناخ الديموقراطي في الدولة من خلال معاينة سلوك جهاز شرطتها.

وفي هذا السياق، تعرض مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية مجموعة من المبادئ والتوجيهات الخاصة بالأهداف العامة التي تسعى الشرطة إلى تحقيقها وأدائها وإدارتها في المجتمعات الديموقراطية التي تحكمها سيادة القانون وسلطانه. وتستند هذه المدونة في جزء كبير منها إلى الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان. كما تُعنى هذه المدونة بتحديد وتعريف الشروط والترتيبات التي تساعد الشرطة على إنجاز مهامها الصعبة والقاسية والحساسة في منع الجريمة، والكشف عنها، والمحافظة على القانون والنظام في المجتمع المدني الديموقراطي. وحتى لو كانت هذه التوصية تستهدف الحكومات بصورة رئيسية، إلا أنه جرى صياغة المبادئ التوجيهية التي تتضمنها بطريقة تجعل منها مصدراً ومرجعاً مهمّين لأولئك الذين يتعاملون مع الشرطة وشؤونها على المستوى العملياتي.

الخلفية الخاصة بـ «مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية»

لم يفتأ المجلس الأوروبي، منذ بدايات عمله، يطرح على أجندته الشؤون المتعلقة بالشرطة. فعلى أرض الواقع، تضطلع الشرطة بدور لا يستهان بأهميته في حماية القيم الأساسية التي تميز المجلس الأوروبي (من قبيل الديموقراطية التعددية، وسيادة القانون وحقوق الإنسان)، حيث يوفر هذا المجلس منبراً طبيعياً للمواطنين الأوروبيين لمناقشة الدور الذي تتولاه أجهزة الشرطة في مجتمعاتهم الديموقراطية.

وقد أصدرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان عدداً هائلاً من الأحكام القضائية المتعلقة بالشرطة. كما أعدت اللجنة الأوروبية لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة مبادئ توجيهية تتعلق بالشرطة أيضاً. وبالإضافة إلى ذلك، يتضمن الميثاق الاجتماعي الأوروبي، جنباً إلى جنب مع الأحكام القضائية الصادرة بموجبه، مبادئ مهمة ترتبط بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية الخاصة بأفراد الشرطة. كما أعدّت المفوضية الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصّب مبادئ خاصة بالشرطة ضمن اختصاصها وصلاحياتها. وعلاوةً على ذلك، اعتمدت المفوضية الأوروبية للديموقراطية من خلال القانون (مفوضية البندقية) نصوصاً حول الجوانب الدستورية الخاصة بأجهزة الشرطة. وبالإضافة إلى ما تقدم، ينص نظام مجموعة الدول المتحالفة لمناهضة الفساد (The Group of States against Corruption «GRECO) على تقييم الإدارات الوطنية، بما فيها دوائر الشرطة، فيما يتعلق بقضايا الفساد.

كما تخضع أجهزة الشرطة للشروط التي تفرضها السلطات المحلية والإقليمية، كما تم ربط هذا العمل بالمشاكل الناجمة عن انعدام الأمن في المناطق الحضرية. ومن جهة ثانية، تشكل العلاقات القائمة بين الشرطة والأقليات العرقية مجالاً مهماً آخر. وبالإضافة إلى ذلك، صمم المجلس الأوروبي نشاطات تهدف إلى رفع مستوى الوعي بحقوق الإنسان بين أفراد الشرطة. ومن خلال هذا النشاط، تم جمع أفراد الشرطة والخبراء في حقوق الإنسان، والذين يمثلون الدول والمنظمات غير الحكومية، مع بعضهم البعض كي يتطرقوا إلى المشاكل التي تعتري حقوق الإنسان في سياق عمل الشرطة من الناحية المهنية. ويمثل تدريب أفراد الشرطة في مجال حقوق الإنسان، بما يشتمل عليه هذا التدريب، من عدد كبير من الوثائق، كالكتيّبات حول الشرطة وقضايا حقوق الإنسان، بعضاً من النتائج الملموسة التي تمخض عنها هذا النشاط. وقد ساعد ذلك على الخروج بفهم في أوساط أجهزة الشرطة المحلية حول ضرورة زيادة الوعي بحقوق الإنسان على جميع مستويات عمل الشرطة.

وقد كان "الإعلان بشأن الشرطة"، الذي اعتمدته الجمعية البرلمانية التابعة للمجلس الأوروبي سنة ١٩٧٩، يمثل محاولة مبكرة لإعداد قواعد سلوكية خاصة بالشرطة. وقد شكل هذا الإعلان مصدراً مهماً للإجابة عن المسائل السياساتية المتعلقة بعمل الشرطة في العديد من الدول الأوروبية. وفي حين اتفقت اللجنة الوزارية مع الجمعية البرلمانية في رأيها حول ضرورة تطبيق معايير سلوكية متقدمة على الشرطة في المجتمعات الديموقراطية، إلا أنها لم تول دعماً كبيراً لذلك الإعلان، وبالتالي فهو لم يتحول إلى وثيقة قانونية يتبنّاها المجلس الأوروبي.

وبدلاً من ذلك، ركز المجلس الأوروبي في عمله على إعداد المعايير الخاصة بأجهزة الشرطة، والذي تشارك فيه العديد من الحكومات ويتم إنجازه تحت إشراف اللجنة الوزارية، على أعمال الشرطة مع التركيز بصورة خاصة على السياسات المتعلقة بالعدالة الجنائية، والقانون الجنائي وعلم الإجرام (أصول المحاكمات الجنائية، ومنع الجريمة، وحماية الضحايا والشهود، وجنوح الأحداث، والاحتجاز، والجريمة المنظمة، والفساد، والنيابة العامة، وغيرها من الأمور)، بالإضافة إلى القانون العام (النزاهة الشخصية، وحماية المعلومات، وغيرها). وفي هذا السياق، تم كذلك إعداد الوثائق القانونية – التي تشمل الاتفاقيات والتوصيات – والتي تعتبر مهمة بالنسبة لعمل الشرطة.

ومنذ عام ١٩٨٩، شهدت المناطق الوسطى والشرقية من القارة الأوروبية العديد من التغيّرات، مما حدا بالمجلس الأوروبي إلى زيادة نشاطاته المتعلقة بأجهزة الشرطة إلى حد كبير. وفي إطار البرامج التي تهدف إلى مساندة الإصلاحات القانونية وإصلاح الإدارة العامة، بما فيها أجهزة الشرطة، تم تنفيذ عدد كبير من النشاطات (كالندوات، والدورات التدريبية وتعميم الخبرات القانونية) تحت عناوين من قبيل "دور الشرطة في المجتمع الديموقراطي"، و"أخلاقيات الشرطة"، و"الشرطة وسيادة القانون".

وفي هذا السياق الذي يستهدف إصلاح قطاع الشرطة، جرى التركيز على الحاجة إلى إعداد إطار أوروبي معياري خاص بالشرطة مجدداً. ونتيجةً لذلك، أنشأت اللجنة الوزارية 'لجنة الخبراء حول سلوك الشرطة والمشاكل المرتبطة بأعمالها'، والتي تعمل تحت إشراف اللجنة الأوروبية المختصة بالمشاكل الناجمة عن الجريمة.

وقد اعتمدت اللجنة الأوروبية المختصة بالمشاكل الناجمة عن الجريمة في اجتماعها السابع والأربعين الشروط المرجعية الخاصة بلجنة الخبراء حول سلوك الشرطة والمشاكل المرتبطة بأعمالها. كما أكدت اللجنة الوزارية على هذه الشروط في اجتماع ممثليها رقم ٦٤١ الذي عُقد خلال شهر أيلول/سبتمبر عام ١٩٩٨.

وقد تم تحديد الشروط المرجعية التالية للجنة الخبراء حول سلوك الشرطة والمشاكل المرتبطة بأعمالها:

"تضطلع الشرطة بدور مهم ضمن نظام العدالة الجنائية. وبخلاف غيرها من المؤسسات المهنية الأخرى ضمن ذلك النظام، يتم تطبيق القليل من الوثائق الدولية على الشرطة. وفي هذه اللحظة، تقوم العديد من الدول الأوروبية بإعادة تنظيم أجهزة الشرطة فيها باعتبار ذلك يمثل جزءاً أساسياً من عملية نشر الأفكار والقيم الديموقراطية في المجتمع وتوطيدها. ولذلك، أصبحت قواعد سلوك الشرطة تمثل موضوعاً مهماً في عدد من الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي.

ويتعين على لجنة الخبراء أن تُعدّ دراسة حول سلوك الشرطة بالمفهوم العام، وأن تأخذ بعين الاعتبار مسائل من قبيل المسائل التالية:

- دور الشرطة في المجتمع الديموقراطي وموقعها في نظام العدالة الجنائية؛
- أهداف الشرطة في ظل سيادة القانون – منع الجريمة، والكشف عن الجريمة، وغير ذلك؛
- والرقابة على الشرطة.

وعلى وجه خاص، يتعين على لجنة الخبراء أن تدرس جوانب سلوك الشرطة المتعلقة بالمواقف المحددة التي تواجهها الشرطة في أعمالها اليومية، من قبيل استجواب المشتبه بهم والمهام الأخرى المرتبطة بالتحقيق، واستخدام القوة، وممارسة التقدير والاجتهاد من قبل الشرطة، وغير ذلك من الأعمال. كما يجب على اللجنة أن تتطرق إلى الجوانب السلوكية في إدارة الشرطة بصورة عامة، بالإضافة إلى إدراج هذه الجوانب كموضوع من مواضيع التدريب. وفي هذا الخصوص، يتوجب أخذ الفروقات القائمة بين كل من قواعد السلوك، وقواعد السلوك المهنية وقواعد الانضباط بعين الاعتبار. وأثناء العمل على تنفيذ هذه المهمة، يتعين على اللجنة أن تسترشد بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والاتفاقية الأوروبية لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، بالإضافة إلى قرار الجمعية العامة رقم ٦٩٠ (لسنة ١٩٧٩) بشأن الإعلان الخاص بالشرطة. كما يجب عليها أن تأخذ بعين الاعتبار عمل لجنة الخبراء حول الشراكة في منع الجريمة، إلى جانب النشاطات الأخرى التي نفذها المجلس الأوروبي على هذا الصعيد.

ويجب أن تأتي نتيجة هذا العمل على شكل تقرير و/أو توصية حول سلوك الشرطة، بحيث يمكن استخدامه كإطار توجيهي للدول الأعضاء عند دراسة إجراء الإصلاحات على أجهزة شرطتها وإعداد مدونات وطنية لقواعد سلوكها."

وقد تألفت لجنة الخبراء حول سلوك الشرطة والمشاكل المرتبطة بأعمالها من عدد من الخبراء من النمسا، وبلجيكا، وكرواتيا، وقبرص، وجمهورية التشيك، والدنمارك، وفرنسا، واليونان، وإيطاليا، وليثوانيا، وملدوفا، وبولندا، والبرتغال، ورومانيا، وسلوفينيا، وإسبانيا، و«جمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة»، وتركيا والمملكة المتحدة. كما شملت هذه اللجنة في عضويتها خبراء من وزارات الداخلية والعدل، وأجهزة الشرطة، والنيابة والسلطات القضائية. وبالإضافة إلى ذلك، ترأّس هذه اللجنة السيد كارستن بيترسن (Karsten Petersen)، نائب مفوض الشرطة في الدنمارك. وبهدف تقديم المساعدة للجنة، تم تعيين خبيريْن علمييْن هما: السيد أمادو ريكاسينس إي برونيت (Amadeu Recasens i Brunet) (مدير مدرسة الشرطة في كاتالونيا والبروفسور في جامعة برشلونة في إسبانيا)، والسيد نيل ريتشاردز (Neil Richards) (مدير برنامج تنمية قدرات قادة الشرطة في دائرة التدريب الوطنية للشرطة، في برامشيل بالمملكة المتحدة). كما قامت المديرية العامة للشؤون القانونية في المجلس الأوروبي بتأمين أعمال السكرتاريا لهذه اللجنة.

وبالإضافة إلى ذلك، اضطلعت كل من المفوضية الأوروبية، ومنظمة الشرطة الجنائية الدولية – الشرطة الدولية (ICPO–Interpol)، ورابطة كليات الشرطة الأوروبية، والمركز الدولي للأبحاث والدراسات حول العقوبات والإصلاحيات

الاجتماعية (Intercenter) بدور المراقبة على اللجنة. وفي المراحل النهائية من تشكيل هذه اللجنة، تم التشاور مع كل من جمعية مناهضة التعذيب (APT)، والمجلس الأوروبي لشرطة الاتحادات التجارية (CESP)، والشبكة الأوروبية للشرطة النسائية (ENP)، والاتحاد الأوروبي لموظفي الخدمة العمومية (EUROFEDOP)، والاتحاد الدولي لكبار ضباط الشرطة (FIFSP) وجمعية الشرطة الدولية (UISP).

وقد استندت اللجنة في عملها إلى الوثائق القانونية (الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن المجلس الأوروبي وغيره من المنظمات الدولية)، بالإضافة إلى المبادئ التي تحددها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وغيرها من الهيئات التابعة للمجلس الأوروبي المذكورة أعلاه. كما عملت اللجنة على عقد جلسات استماع مع ممثلين عن اللجنة الأوروبية لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة واللجنة الأوروبية المختصة بالحقوق الاجتماعية. وبالإضافة إلى ذلك، تم إطلاع اللجنة على المشاريع والنشاطات المتعلقة بأجهزة الشرطة، التي تنفذها مختلف المديريات العامة التابعة للمجلس الأوروبي. كما تم التعريف بهذه اللجنة في المؤتمر الجنائي الثاني عشر، الذي نظمه المجلس الأوروبي في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩، بعنوان "صلاحيات الشرطة ومساءلتها في المجتمع الديموقراطي"، إلى جانب المؤتمر العالي الذي ضم وزراء الداخلية في الدول الأوروبية في شهر حزيران/يونيو ٢٠٠٠.

وبالإضافة إلى ذلك، عقدت اللجنة ستة اجتماعات ضمت جميع الأعضاء، إلى جانب ثلاثة اجتماعات عمل أخرى بين شهري كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨ وآذار/مارس ٢٠٠١. وبناءً على طلب من الجمعية البرلمانية، وافقت اللجنة الوزارية على إرسال مسودة توصية مؤقتة إلى الجمعية لإبداء رأيها حولها. وقد أخذت اللجنة رأي الجمعية البرلمانية في عين الاعتبار في اجتماعها السادس.

وقد تم استكمال صياغة نص مسودة التوصية، وهي "مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية"، بالإضافة إلى التقرير الذي تضمّن المذكرة الإيضاحية الخاصة بهذه التوصية، في الاجتماع السادس الذي عقدته اللجنة في شهر آذار/مارس ٢٠٠١. كما تم رفع هذه التوصية للجنة الوزارية لإقرارها وتعميمها في الاجتماع الخمسين للجنة الأوروبية المختصة بالمشاكل الناجمة عن الجريمة، والذي عقد خلال شهر حزيران/يونيو عام ٢٠٠١. وفي الاجتماع الـ٧٦٥ الذي عقدته يوم ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، اعتمد ممثلو اللجنة الوزارية هذه التوصية إلى جانب التقرير الرسمي الذي ضم المذكرة الإيضاحية بشأنها.

ديباجة التوصية

إن اللجنة الوزارية، بموجب أحكام المادة ١٥/ب من النظام الداخلي للمجلس الأوروبي،

إذ تشير إلى أن هدف المجلس الأوروبي يتمثل في تحقيق قدر أكبر من الوحدة بين أعضائه؛

وإذ تضع في اعتبارها أن هدف المجلس الأوروبي يرمي كذلك إلى تعزيز سيادة القانون، الذي يشكل الأساس لجميع الأنظمة الديموقراطية الأصيلة؛

وإذ تضع في اعتبارها أن نظام العدالة الجنائية يضطلع بدور محوري في ضمان سيادة القانون وأن الشرطة تتولى دوراً أساسياً ضمن هذا النظام؛

وإذ تدرك ضرورة قيام جميع الدول الأعضاء بمكافحة الجريمة بصورة فعالة على المستويين الوطني والدولي؛

وإذ تضع في اعتبارها أن تنفيذ النشاطات المنوطة بالشرطة يتم في جانب كبير منه من خلال التواصل الوثيق مع الجمهور وأن كفاءة الشرطة تعتمد على مساندة الجمهور؛

وإذ تقر بأن معظم أجهزة الشرطة الأوروبية – بالإضافة إلى المحافظة على القانون – تقوم بأداء وظائف اجتماعية إلى جانب خدمات في مجتمعاتها؛

وإذ تقتنع بأن الثقة العامة في الشرطة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بموقف أفرادها وسلوكهم تجاه الجمهور، ولا سيما احترامهم للكرامة الإنسانية والحقوق والحريات الأساسية التي يتمتع بها الأفراد، على نحو ما تنص عليه الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان على وجه التحديد؛

وإذ تضع في اعتبارها المبادئ التي تنص عليها مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، الصادرة عن الأمم المتحدة، والقرار الصادر عن الجمعية البرلمانية التابعة للمجلس الأوروبي حول الإعلان بشأن الشرطة؛

وإذ تضع في اعتبارها المبادئ والقواعد المحددة في النصوص المتعلقة بشؤون الشرطة – القانون الجنائي والمدني والعام، بالإضافة إلى الجوانب المرتبطة بحقوق الإنسان – على نحو ما اعتمدته اللجنة الوزارية، والقرارات والأحكام الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان والمبادئ التي تعتمدها لجنة مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛

وإذ تقر بتنوع هيكليات أجهزة الشرطة وأساليب تنظيمها في أوروبا؛

وإذ تضع في اعتبارها الحاجة إلى إعداد مبادئ ومبادئ توجيهية أوروبية مشتركة تتضمن الأهداف العامة، بالإضافة إلى أداء الشرطة وإخضاعها للمساءلة بهدف ضمان الأمن وحقوق الأفراد في المجتمعات الديموقراطية التي تحكمها سيادة القانون؛

توصي بأن تسترشد حكومات الدول الأعضاء في تشريعاتها وممارساتها الداخلية ومدونات قواعد السلوك الخاصة بالشرطة فيها بالمبادئ المبيّنة في نص مدونة قواعد سلوك الشرطة الأوروبية، المرفقة مع هذه التوصية، مع التركيز على العمل على تطبيقها، وتعميمها على أوسع نطاق ممكن.

التعليق على الديباجة

لم ينفك المجلس الأوروبي منذ نشأته يعمل على إعداد المبادئ العامة وتعزيزها في القوانين والممارسات والأنظمة الخاصة بالدول الأعضاء فيه. وقد كان نظام العدالة الجنائية يمثل إحدى الأولويات على هذا الصعيد، وذلك لأن مكافحة الجريمة تستدعي التطبيق العملي والمباشر للمبادئ التي يرتكز عليها المجلس الأوروبي، والتي تهدف إلى تعزيز سيادة القانون، والديموقراطية وحقوق الإنسان.

وزيادةً على ذلك، يعتمد مدى فعالية الردود على الجريمة في جانب كبير منها على انسجام هذه الردود ضمن سياسة أوروبية مترابطة ومتينة. ولا يزال هذا المطلب يحتل قدراً متزايداً من الأهمية مع بروز ظواهر الجريمة، كالجريمة المنظمة والفساد، والتي تكتسب بعداً دولياً في معظم الأحيان، والتي قد لا تتمكن الأنظمة المحلية من محاربتها وكبحها بمفردها.

ومن الناحية التاريخية، لم يطرأ أي تطور على إعداد المبادئ العامة النافذة على الجهات المكلّفة بإنفاذ القانون، كالشرطة مثلاً، وذلك كما هو الحال بالنسبة للجانب القضائي من نظام العدالة الجنائية أو إنفاذ العقوبات على سبيل المثال. غير أن ما قام به المجلس الأوروبي مؤخراً من اعتماد التوصية رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ بشأن دور النيابة العامة في نظام العدالة الجنائية، إلى جانب هذه التوصية، يمثل توجهاً جديداً في هذا المضمار. وزيادةً على ذلك، يمكن أن يؤسس الاعتراف بالشرطة باعتبارها عنصراً من عناصر نظام العدالة الجنائية قاعدة متينة لاستمرار دمج المعايير النافذة على الشرطة وخلق الانسجام بينها، مما يمكّن من المقاربة بين شؤون العدالة والشؤون المحلية.

وفي أوروبا التي تضمحل الحدود بين دولها، ليس هناك من مناص من التركيز على الشرطة والصلاحيات الموكلة لها من منظور دولي. ويدور الجدل القائم في جانب كبير منه على كفاءة الشرطة في مكافحة الجريمة التي تشهد زيادة مطّردة على حدود الدول، وذلك من قبيل الجريمة المنظمة والفساد. ولكن لا يقتصر هذا النشاط على هذا الجانب وحده. ففي المجتمعات الديموقراطية، تعتبر صلاحيات الشرطة مقيدة بالنسبة لما هو مقبول وسائغ من وجهة الحقوق والحريات الأساسية التي يتمتع بها الأفراد، وذلك على نحو ما تنص عليه الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان. ولذلك، يتعين إيجاد التوازن المطلوب بين هذه المصالح، وهو هذا الجانب بعينه الذي توضع فيه قواعد السلوك الدولية الخاصة بالشرطة على المحك.

ولا تعتبر الشرطة مسؤولة أمام الدولة فحسب، وإنما هي مسؤولة كذلك أمام جمهور مواطنيها في المجتمعات الديموقراطية، حيث تعتمد فعاليتها ونجاعتها على الدعم الكبير الذي يقدمه لها جمهور مواطنيها. وفي هذا الخصوص، تحتل الوظيفة الاجتماعية والخدمة العامة المنوطة بالشرطة قدراً عظيماً من الأهمية بالنسبة لإنفاذ القانون كذلك.

وتمثل الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان والأحكام القضائية الصادرة بموجبها إطاراً أساسياً تمت صياغة هذه التوصية على هدي منهما. وبالإضافة إلى ذلك، تم إدراج المبادئ التي تعتمدها اللجنة الأوروبية لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة في نص هذه التوصية. كما استندت هذه التوصية في مواضع معينة منها إلى الميثاق الاجتماعي الأوروبي والأحكام القضائية التي صدرت بموجبه. كما عمل القائمون على إعداد هذه التوصية على إجراء دراسات معمّقة حول النصوص الدولية الأخرى، ولا سيما تلك النافذة على الشرطة كمدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين الصادرة عن الأمم المتحدة والقرار رقم ٦٩٠ لسنة ١٩٧٩ الصادر عن الجمعية البرلمانية التابعة للمجلس الأوروبي حول الإعلان بشأن الشرطة، حيث تمثل هذه النصوص مصادر مهمة لصياغة هذه التوصية.

وقد جرى إيلاء اهتمام لا نظير له بالنصوص التالية الصادرة عن المجلس الأوروبي، والتي تتضمن توجيهات وإرشادات في أمور تتصل بهذه التوصية:

- اتفاقية الإطار الخاصة بحماية الأقليات القومية رقم ١٥٧ (ETS No 157)؛
- القرار رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٨ حول جنوح الأحداث والتغيير الاجتماعي؛
- التوصية رقم ١٧ لسنة ١٩٧٩ بشأن حماية الأطفال من سوء المعاملة؛

- التوصية رقم ١١ لسنة ١٩٨٠ بشأن الاحتجاز بانتظار المحاكمة؛
- التوصية رقم ٧ لسنة ١٩٨٣ بشأن مشاركة الجمهور في السياسة المتعلقة بالجريمة؛
- التوصية رقم ٤ لسنة ١٩٨٥ بشأن العنف في الأسرة؛
- التوصية رقم ١١ لسنة ١٩٨٥ بشأن موقع الضحية في إطار القانون الجنائي وأصول المحاكمات الجنائية؛
- التوصية رقم ١٥ لسنة ١٩٨٧ بشأن تنظيم استخدام البيانات الشخصية في قطاع الشرطة؛
- التوصية رقم ١٩ لسنة ١٩٨٧ بشأن تنظيم منع الجريمة؛
- التوصية رقم ٦ لسنة ١٩٨٨ بشأن ردود الفعل الاجتماعية تجاه جنوح الأحداث بين الشباب الذين ينتمون إلى الأسر المهاجرة؛
- التوصية رقم ٨ لسنة ١٩٩٦ بشأن السياسة المتعلقة بالجريمة في أوروبا في الوقت الذي يشهد التغيير؛
- التوصية رقم ١٣ لسنة ١٩٩٧ بشأن تهديد الشهود وحقوق الدفاع؛
- القرار رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٧ الذي يتضمن عشرين مبدأً توجيهياً بشأن مكافحة الفساد؛
- التوصية رقم ١٩ لسنة ١٩٩٩ بشأن الوساطة في القضايا الجزائية؛
- التوصية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٠ بشأن مدونات قواعد السلوك للموظفين العموميين؛
- التوصية رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ بشأن دور النيابة العامة في نظام العدالة الجنائية؛
- التوصية رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٠ بشأن دور التدخل النفسي المبكر في منع الجريمة؛
- التوصية رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٠ بشأن حرية ممارسة مهنة المحاماة؛
- والتوصيات السياساتية العامة الصادرة عن المفوضية الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب؛ المفوضية الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب.

ومما تجدر الإشارة إليه كذلك أن القائمين على صياغة هذه التوصية درسوا العديد من النصوص الأخرى المتعلقة بقطاع الشرطة (كالوثائق والكتيبات، وغيرها)، التي أصدرها المجلس الأوروبي، ومن بينها "الشرطة وحقوق الإنسان"، و"أخلاقيات الشرطة"، بالإضافة إلى المسائل المتصلة بوسائل الإعلام، والعنصرية والتعصب، والمساواة والأقليات.

وتستند هذه التوصية في صياغتها إلى وجهة النظر القائلة بوجود اختلافات جمّة بين الدول الأعضاء فيما يتعلق بكيفية تنفيذ المهام التي تتولاها الجهات المكلفة بإنفاذ القانون / أجهزة الشرطة. وتبرز هذه المسألة للعيان على نحو جليّ في مسائل مركز قوات أو أجهزة الشرطة وتنظيمها، بالإضافة إلى أساليب عملها. وفي نفس الوقت، هناك عدد كبير من نقاط التشابه، لا سيما فيما يتعلق بأهداف الشرطة والمشاكل التي تواجهها أثناء تنفيذ نشاطاتها اليومية. ومع أخذ هذا الأمر بعين الاعتبار، تتألف هذه التوصية من مبادئ توجيهية رئيسية تحمل أهمية بالنسبة للأنظمة الديموقراطية الراسخة، وذلك فيما يرتبط بكفاءة الشرطة وحظوتها بالقبول في أوساط مجتمعاتها.

من الأهمية بمكان إعداد المبادئ التوجيهية ضمن الوقت المحدد؛ حيث يجري تنفيذ الإصلاحات في قطاعات الشرطة في جميع الدول الأوروبية. كما يمثل إصلاح قطاع الشرطة، في الديموقراطيات الحديثة على وجه الخصوص، جزءاً من عمليات عامة تهدف إلى ترسيخ المبادئ الديموقراطية، كسيادة القانون وحماية حقوق الإنسان في الإدارات العامة.

وقد توفر المبادئ التوجيهية التي تعرضها هذه التوصية إرشادات ومرجعاً للاستفادة منها عند إجراء الإصلاحات في قطاع الشرطة. ولكن من الواضح أنه يتعين إفساح هامش معقول من التقدير للدول الأعضاء، وليس أقل ذلك ما يتعلق بالإرث التاريخي الذي تملكه كل دولة من هذه الدول ومستوى تقدم كل منها. ومع هذه التوصية، جرى تأسيس قاعدة تضمن تواصل الجهود المتعلقة بقطاع الشرطة، كما حدت هذه التوصية بالمجلس الأوروبي إلى أن يضع الشؤون المتصلة بالشرطة على سلم أولوياته.

التعليق على مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية

تحديد نطاق المدونة

تطبق هذه المدونة على قوات الشرطة العامة التقليدية أو أجهزة الشرطة، أو على غيرها الهيئات العامة المفوضة و/أو الخاضعة للرقابة والتي تضطلع بأهداف رئيسية تتعلق بالمحافظة على القانون والنظام في المجتمع المدني، والتي تفوّضها الدولة باستخدام القوة و/أو بالصلاحيات الخاصة لهذه الغايات.

التعليق

يهدف تحديد نطاق مدونة قواعد السلوك، الواقع في مستهلّ هذه التوصية، إلى تحديد نفاذها وسريانها. فلكي تتواءم هذه المدونة مع أكبر عدد ممكن من أجهزة الشرطة، وبالنظر إلى التنوع القائم بين مختلف أجهزة الشرطة في أوروبا، ولا سيما ما يتعلق بمختلف مراحل تطوّرها وهيكلياتها التنظيمية المتباينة عن بعضها البعض، فقد تُرك هذا التحديد واسعاً فضفاضاً؛ فالتعريف المحدد في هذه الفقرة يمكّن من تطبيق هذه المدونة على أجهزة الشرطة «التقليدية» في جميع الدول الأعضاء. (ومن الجدير بالذكر أنه لا يجوز اللّبس بين هذا التعريف والأهداف التي توصى الشرطة بتنفيذها، والتي تنص عليها المادة ١ من المدونة).

وللأسباب المشار إليها أعلاه، لا يتضمن تحديد نطاق مدونة قواعد السلوك سوى الخصائص «الجوهرية» التي تكلّف بها جميع أجهزة الشرطة العاملة في أوروبا، والتي تتمثل في الصلاحية الممنوحة لها باستخدام القوة من أجل المحافظة على القانون والنظام في المجتمع المدني، والتي عادةً ما تتضمن تعزيز النظام العام، ومنع الجريمة والكشف عنها. ومن خلال هذا التعريف، باعتباره يشكل الحد الأدنى من المعايير المطلوبة لسريان هذه المدونة، فليست هناك ضرورة لكتابة وصف تفصيلي لمختلف أنواع أجهزة الشرطة التي تسري عليها هذه المدونة؛ حيث إنها تعتبر سارية بغض النظر عن كيفية تنظيم أجهزة الشرطة المذكورة، وما إذا كانت مركزية أو تُدار بصفة محلية، أو ما إذا كانت منظمة وفق أساليب مدنية أو عسكرية، أو ما إذا كانت معروفة بمسمى أجهزة أو قوات، أو ما إذا كانت مسؤولة أمام الدولة أو أمام السلطات الإقليمية أو المحلية أو أمام الجمهور بجميع شرائحه.

ومع أن الهدف يتمثل في الوصول إلى أوسع نطاق ممكن لهذه المدونة، إلا أن هذه المدونة تستثني من نطاقها بعض الأنواع المحددة من أجهزة الشرطة. ولهذا، يجب اعتبار الإشارة إلى أجهزة الشرطة التقليدية على أنها مخالفة لـ«الأنواع الخاصة» من أجهزة الشرطة. وتشتمل الأمثلة على أجهزة الشرطة التي لا تقع ضمن نطاق هذه المدونة الشرطة العسكرية، عندما تمارس مهامها العسكرية، والأجهزة الأمنية السرية. ومن الأمثلة الأخرى على الأجهزة التي يستثنيها نطاق هذه المدونة «شرطة الإصلاح»، التي تنحصر صلاحياتها في تنفيذ المهام المنوطة بها في السجون ومراكز تنفيذ العقوبات، وذلك في الدول التي يوجد فيها مثل هذا الجهاز.

كما تجدر الإشارة إلى أن نطاق هذه التوصية لا يغطي الشركات الأمنية الخاصة.

الأهداف المنوطة بالشرطة

١– تتمثل الأهداف الرئيسية للشرطة التي تعمل في المجتمع الديموقراطي الذي يسوده سلطان القانون فيما يلي:

- المحافظة على السلم والقانون والنظام العام في المجتمع؛
- حماية الحقوق والحريات الأساسية التي يتمتع بها الأفراد واحترامها، على نحو ما تنص عليه الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان على وجه التحديد؛
- منع الجريمة ومحاربتها؛
- الكشف عن الجرائم؛
- والاضطلاع بمهامها في تقديم المساعدة والخدمة للجمهور.

التعليق

تتضمن هذه المادة مجموعة من أهم الأهداف الخاصة بالشرطة في الدول الديموقراطية التي يحكمها سلطان القانون وسيادته.

وتمثل المحافظة على السلم والقانون والنظام العام في المجتمع الأهداف العامة الكلاسيكية والمسؤولية المطلقة

الملقاة على عاتق الشرطة؛ وغالباً ما يشار إلى هذه الأمور مجتمعة بعبارة المحافظة على «النظام العام». ويغطي هذا المفهوم مجموعة واسعة من نشاطات الشرطة، والتي تشتمل على توفير السلامة والأمن للأشخاص (من الناحيتين المادية والقانونية)، والممتلكات (الخاصة والعامة) وإنفاذ القانون بين الدولة والأفراد وبين الأفراد أنفسهم كذلك.

ويشكل احترام الحقوق والحريات الأساسية التي يتمتع بها الأفراد، على نحو ما تنص عليه الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان، باعتباره هدفاً من أهداف الشرطة، أهم السمات التي يتمتع بها جهاز الشرطة في المجتمع الذي يسوده سلطان القانون. ولا يتضمن هذا الهدف الالتزام المستقل بتعزيز هذه الحقوق فحسب، بل إنه ينص كذلك على فرض قيود على كيفية قيام الشرطة بتنفيذ واجباتها من أجل تحقيق الأهداف الأخرى الملقاة على عاتقها.

وقد اختيرت العبارة «على نحو ما تنص عليه الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان على وجه التحديد» للإشارة بصورة محددة ودقيقة إلى وثيقة خاصة، وذلك دون استثناء أهمية الوثائق الأخرى ذات العلاقة بحقوق الإنسان في هذا الشأن.

ومن جانب آخر، تتعامل الدول الأعضاء مع منع الجريمة بصور متباينة، وذلك على الرغم من اعتبار هذا الأمر في الغالب الأعم من المسؤوليات الواقعة على الدولة. وعادة ما تقسم مهمة منع الجريمة إلى منع وقوعها في السياق الاجتماعي وفي مواقف محددة، حيث تكلف الشرطة بهذه المهمة بشقيها.

وبموجب التوصية رقم ٧ لسنة ١٩٨٣ بشأن مشاركة الجمهور في السياسة المتعلقة بالجريمة، والتوصية رقم ١٩ لسنة ١٩٨٧ بشأن تنظيم منع الجريمة الصادرتين عن المجلس الأوروبي، يتطلب منع وقوع الجريمة بصورة ناجعة المشاركة الفاعلة من قبل المجتمع بكافة شرائحه، بمن فيه المواطنين. وقد أضحى مصطلح «الشراكة» في منع الجريمة شائع الاستعمال في السنوات الأخيرة، مما يدل على أن إنجاز هذه المهمة لا ينحصر في الشرطة وحدها. كما يجب تنسيق النشاطات والجهود المنفذة في سياق منع الجريمة بين كل من جهاز الشرطة، والأجهزة الأخرى والجمهور. وحتى لو كانت المسؤولية النهائية عن إعداد السياسة الخاصة بمنع الجريمة لا يقع على عاتق الشرطة في معظم الدول الأعضاء، إلا أن منع الجريمة هو من أهدافها الرئيسية، مما يستدعي توفر ضمانات محددة لكبح انتهاك حقوق الأفراد في المجتمع الذي يحكمه سلطان القانون.

وبالإضافة إلى ما تقدم، يمثل الكشف عن الجريمة أحد الأهداف الكلاسيكية الرئيسية التي تتولاها الشرطة في جميع الدول. وعلى الرغم من أن الكشف عن الجريمة لا يزيد في معظم الأحيان عن كونه جزءاً بسيطاً من مجمل الأعمال التي تنفذها الشرطة، إلا أنه يمثل نشاطاً محورياً من نشاطاتها؛ حيث يتوقع المواطنون من الشرطة إنجاز أعمال مهمة في سياق الكشف عن الجرائم. كما ينطوي الكشف عن الجريمة بصورة ناجعة أثراً وقائياً بحد ذاته، ولذلك فهو يحتل أهمية خاصة تضمن توطيد ثقة المواطنين في نظام العدالة الجنائية.

وفي هذا الإطار، تطبق مختلف الدول مناهج متباينة لتنظيم عمليات الكشف عن الجرائم. ففي بعض الدول، تتولى الشرطة العامة المسؤولية عن هذه المهمة، بينما تعمل أجهزة خاصة في الشرطة، كالشرطة الجنائية والشرطة القضائية، على تنفيذها. كما يتباين مدى استقلال الشرطة عن سلطات النيابة اختلافاً بيّناً بين دولة وأخرى. ولكن المشاكل التي تواجهها الشرطة على صعيد الكشف عن الجرائم متشابهة في جميع الدول الأوروبية. وفي هذا السياق، لا تتعارض هذه المدونة مع الصفة المركزية التي يتسم بها عمل الشرطة في مكافحة الجريمة، ولكنها تؤكد على أهمية المحافظة على التوازن المطلوب بين كفاءة عمل الشرطة واحترام الحقوق الأساسية التي يتمتع بها الأفراد، وهو ما يمثل أمراً صعباً في مكافحة الجريمة على نحو خاص. وهنا، يحتل مبدأ *افتراض البراءة» وما يرافقه من ضمانات أهمية قصوى بالنسبة للأشخاص المتهمين بارتكاب الجرائم. وبالإضافة إلى ذلك، يشمل احترام حقوق الأفراد أثناء الكشف عن الجرائم حقوق الأشخاص الآخرين المتضررين من تلك الجرائم، كالضحايا والشهود، والذين يتعين على الشرطة أن تتحمل مسؤولياتها تجاههم كذلك. الاجراءات الوقائية للكشف عن الجريمة تعالج كما ورد في المادة ٤٧.

وبالإضافة إلى ما تقدم، يعتبر توفير 'المساعدة' من المهام التي تكلف بها معظم أجهزة الشرطة، غير أن النص على هذه المساعدة يكاد يتفاوت بين مختلف الدول الأعضاء. كما يختلف إدراج المهام المتعلقة بتقديم 'الخدمة' للمواطنين ضمن أهداف الشرطة اختلافاً ما، حيث أن ذلك يغير من دور الشرطة باعتبارها «قوة» تُستخدم في المجتمع إلى جهاز يقدم «الخدمة» لهذا المجتمع. وعلى مدى سنوات عدة، ظهر توجه واضح في الدول الأوروبية لدمج أجهزة الشرطة في المجتمع المدني بصورة تامة – بمعنى تعزيز صلة الشرطة بجماهير مواطنيها. وفي هذا السياق، يساهم إنشاء «شرطة المجتمع» في عدد من الدول الأعضاء في تحقيق هذا الهدف. وتتمثل إحدى الوسائل المهمة الكفيلة بإنجاز هذا الهدف في منح الشرطة مكانة شبيهة بهيئة من هيئات الخدمة العامة، بدلاً من كونها هيئة مكلفة ينحصر عملها في إنفاذ القانون فقط. ومن أجل إخراج هذا التحول إلى النور وترجمته على أرض الواقع، يتعين إدراج

الخدمات التي تقدمها أجهزة الشرطة كأهداف من أهداف الشرطة الديموقراطية الحديثة. وبينما تتعلق المساعدة التي تقدمها الشرطة بشكل عام بمواقف محددة يتوجب على أفراد الشرطة اتخاذ إجراءات بشأنها، من قبيل تقديم المساعدة العاجلة لأي شخص يتعرض للخطر أو مساعدة الأشخاص على الاتصال بالسلطات أو الأجهزة الاجتماعية الأخرى، يكتنف الغموض هذا الجانب الخدمي من عمل الشرطة، وبالتالي يصعب تحديده. وعلى أي حال، لا يجوز خلط هذا الجانب بالمهام الإدارية المحددة الممنوحة للشرطة (كإصدار جوازات السفر مثلاً). وعلى وجه العموم، يرتبط جهاز الشرطة، بصفته مؤسسة خدمية عامة، بدور الشرطة باعتبارها مورداً من الموارد التي يعوّل عليها جمهور المواطنين، كما يعتبر الوصول إلى جهاز الشرطة بصورة يسيرة من أهم الجوانب وأعظمها في هذا الإطار. إن الجانب الخدمي من عمل الشرطة يتعلق بسلوك أفراد الشرطة تجاه المواطنين أكثر من فرض مهام خدمية عليهم بالإضافة إلى المهام التي يتقلدونها أصلاً؛ فمن الواضح أنه لا يمكن تكليف الشرطة بمسؤولية جسيمة تملي على أفرادها تقديم الخدمات للمجتمع. ولذلك، يتوجب على الدول الأعضاء إعداد مبادئ توجيهية تنظم أداء قطاع الشرطة ومهامه في هذا الشأن.

الأساس القانوني للشرطة في ظل سيادة القانون

٢- تمثل الشرطة هيئة عامة يتم إنشاؤها بموجب القانون.

٣- يجب تنفيذ العمليات التي تضطلع بها الشرطة في جميع الحالات بما يتفق مع التشريعات الوطنية والمعايير الدولية التي ترتضيها الدولة.

٤- يجب أن يتمكن الجمهور من الإطّلاع على التشريعات التي تنظم عمل الشرطة، كما يجب أن تكون هذه التشريعات واضحة ودقيقة، وإذا دعت الحاجة، أن تكون معززة بأنظمة واضحة يتمكن الجمهور من الإطلاع عليها وتتسم بوضوحها.

٥- يخضع أفراد الشرطة لذات التشريعات بصفتهم مواطنين عاديين، ويجوز تبرير الاستثناءات لأسباب تتعلق بأداء أعمال الشرطة بصورة ملائمة فقط في المجتمع الديموقراطي.

التعليق

يحدد هذا القسم الإطار القانوني على هدي من سيادة القانون التي تحكم الشرطة، بصفتها مؤسسة، إلى جانب أعمالها. كما يتضمن هذا القسم بعض الشروط القانونية الأساسية، التي يُستَمدّ بعضها من الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان والأحكام القضائية الصادرة بمقتضاها. وتلخص المواد ٢ – ٥ أعلاه بعض المبادئ التي تقف وراء مفهوم سيادة القانون الذي ينظم الشرطة.

تؤكد المادة ٢ على أن الشرطة، باعتبارها مؤسسة، تمثل مؤسسة عامة. وتعني هذه المادة أنه لا يمكن للسلطات العامة، والدولة على رأسها، التملص من مسؤولياتها تجاه الشرطة، وأنه لا يمكن للشرطة بصفتها مؤسسة أن تتحول إلى هيئة خاصة. ومن الأمور الأخرى التي تتعلق بهذا الجانب أنه يمكن تفويض مهام الشرطة أو صلاحياتها لهيئات خاصة.

وبالإضافة إلى ذلك، تنص المادة ٢ على وجوب إنشاء أجهزة الشرطة بموجب القانون. وينطوي هذا الحكم على أن الشرطة تستند في عملها إلى الدستور و/أو القوانين. ولا تستثني هذه المادة الأنظمة التفصيلية الخاصة بالشرطة، والتي تتضمنها التشريعات الثانوية، من قبيل المراسيم الحكومية أو التعليمات التي يصدرها رئيس جهاز الشرطة، بشرط إصدارها جنباً إلى جنب مع الصلاحيات المخولة للشرطة بما يتوافق مع الدستور والقوانين المرعيّة.

أما المادة ٣ فتبين المبادئ التي يجب أن توجه العمليات التي تنفذها الشرطة في جميع الأحوال؛ حيث يتعين أن تكون هذه العمليات قانونية وتتوافق مع التشريعات المحلية والمعايير الدولية ذات العلاقة. ومن بين هذه المعايير الدولية، تحتل الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والوثائق ذات الصلة أهمية خاصة.

وتحدد المادة ٤ مبدأين عامين آخرين يتضمنهما «مفهوم سيادة القانون»، حيث أشارت إليهما المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في العديد من القضايا. فلكي يصل المواطن إلى وضع يتمكن معه من حماية حقوقه من الصلاحيات الممنوحة للشرطة، يجب أن يكون هذا المواطن على علم بالقواعد التي تنطبق على حالته. فبادئ ذي بدء، يجب أن تكون التشريعات ذات العلاقة في متناول الجمهور. وثانياً، يجب أن تكون هذه التشريعات، سواء كانت تشريعات أساسية أو ثانوية، مصوغة بصورة دقيقة. ويعتبر هذان الشرطان ضروريان لإتاحة المجال للمواطن كي يتوقع النتائج المترتبة على أحد التشريعات. ومن الواضح أنه لا يمكن استشراف هذه التبعات بصورة مؤكدة لا يخالجها أي شك؛ ولذا، يجب أن تراعي القوانين والأنظمة القائمة الظروف المتغيرة وتواكبها. ولذلك، لا تزيد هذه التوصية على ما جاءت به المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان؛ فهي

تستخدم عبارة «واضح بصورة وافية». وبالإضافة إلى ذلك، يتوجب خلق توازن مُرضٍ بين التفاصيل التي تنطوي عليها التشريعات بشأن أجهزة الشرطة ومرونتها؛ فهذان الجانبان يرتبطان بأساس هذه الأجهزة وبتنفيذ العمليات الملقاة على عاتقها. ولا يجوز التقليل من شأن هذه المبادئ فيما يتعلق بالصلاحيات التي تستخدمها الدولة والتي تمسّ الأفراد؛ فهذا هو السبب الذي يستوجب بيان تلك المبادئ في هذه التوصية.

ومن المبادئ الرئيسية من مبادئ سيادة القانون، التي تشير إليها المادة ٥، أنه يجب تطبيق القانون بشكل متساوٍ على جميع المواطنين، بمن فيهم أولئك القائمين على إنفاذ القانون كأفراد الشرطة. ويجوز السماح بالخروج عن هذه القاعدة فقط في الحالات التي تستدعي ذلك من أجل تنفيذ المهام الملقاة على كاهل الشرطة بصورة ملائمة.

كما تشير هذه المادة إلى أنه يجب أن يخضع أفراد الشرطة، كقاعدة عامة، للقوانين والإجراءات والعقوبات القانونية العادية، ما لم تقم أسباب خاصة تحول دون ذلك. ولا تقع التدابير التأديبية الداخلية ضمن نطاق هذه القاعدة. وفي هذا الإطار، تشير السوابق القضائية الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى التمييز بين الإجراءات التأديبية والقضايا الجنائية. ومن ناحية أساسية، ليس من اليسير على الدولة أن تحدد ما يجب اعتباره قضية جنائية أو تدبيراً تأديبياً، بموجب أحكام القانون الدولي، مما يمكنها من استبعاد الضمانات الإجرائية التي تنص عليها المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان.

الشرطة ونظام العدالة الجنائية

٦- يجب التمييز الواضح بين دور الشرطة والنيابة، والجهاز القضائي ونظام الإصلاح؛ حيث لا يجوز أن تضطلع الشرطة بأية وظائف إدارية على هذه الهيئات.

التعليق

كما تشير الديباجة، تمثل الشرطة أحد الأركان الأربعة التي يقوم عليها نظام العدالة الجنائية: وهي، الشرطة، والنيابة، والمحاكم ومراكز التأهيل والإصلاح. وعلى الرغم من أن هذا النموذج ينظر إلى كل ركن من هذه الأركان باعتباره مستقلاً عن الآخر، يجب أن يشتمل هذا النظام على عدد من عناصر الرقابة والتوازن التي تضمن أن نظام العدالة الجنائية برمّته، بما فيه مكوناته التي تشكّله، يعمل بصورة متوافقة مع القانون وبشكل فعال وناجع. وفي نفس الوقت، يتطلب هذا النموذج من نظام العدالة الجنائية، الذي يُنظر فيه إلى القضايا الفردية باعتبارها تتألف من جميع عناصر الرقابة والتوازن والتي تبرر تنفيذ أصول المحاكمات الجنائية، أن تكون هذه العناصر مستقلة عن بعضها البعض إلى حد معين. ومن المحتمل أن يوفر مثل هذا النظام الضمانات المطلوبة لأولئك الأشخاص الذين يخضعون له.

وتشدد هذه المادة كذلك على أهمية فصل الدور الذي تضطلع به الشرطة عن العناصر الأخرى التي تشكل نظام العدالة الجنائية؛ حيث يجب أن لا تملك الشرطة، باعتبارها تمثل *الحلقة الأولى في هذا النظام»، صلاحيات إدارية على الهيئات الأخرى في نظام العدالة الجنائية.

٧- على الشرطة أن تلتزم باحترام استقلال القضاة ونزاهتهم؛ وعلى وجه التحديد، لا يجوز للشرطة أن تقدم الطعون في الأحكام الشرعية أو القرارات القضائية، ولا أن تعيق تنفيذها.

التعليق

تتطرق هذه المادة إلى نزاهة نظام العدالة الجنائية. وفي هذا الإطار، يشكل استقلال النظام القضائي ونزاهته أحد القواعد الأساسية في المجتمع الذي يسوده القانون. وبالضرورة، تحتل الشرطة، بحكم وضعها كعنصر من عناصر نظام العدالة الجنائية، موقعاً قريباً من السلطة القضائية، ولذا لا يجوز لها أبداً أن تتصرف بطريقة قد تمسّ، أو يُنظر إليها على أنها تؤثر على نزاهة هذه السلطة. ومن جانب آخر، يتعين على السلطة القضائية أن تحترم الشرطة بصفتها تمثل مؤسسة مهنية متميزة، وأن لا تتدخل في الإجراءات والأعمال التي تنفذها.

وتخضع الشرطة للسلطة القضائية في القرارات القضائية، حيث يتعين على أفراد الشرطة احترامها بحذافيرها وتنفيذها عندما يُطلب منها ذلك، وذلك شريطة أن تكون تلك القرارات والأحكام شرعية وموافقة للقانون. وتُستَمدّ هذه الشرعية، أو الصفة القانونية، لتلك القرارات والأحكام إلى القوانين المحلية والقانون الدولي (بشأن حقوق الإنسان). أنظر أيضاً المادة ٣ أعلاه.

وبطبيعة الحال، يقضي الشق الثاني من هذه المادة بأن تحترم الشرطة كافة الأحكام والقرارات التي تصدرها المحاكم، بل إنه يتعين عليها أن تبذل كل ما في وسعها للمساعدة في تنفيذها. ولكن الطريقة التي صيغت بها هذه المادة تفتح المجال أمام الشرطة كي تضطلع بدورها كـ«جهة تنفيذية عمياء» في المواقف التي تغيب عنها شروط العدالة في المجتمع الديموقراطي الذي يحكمه سلطان القانون. وبموجب المادتين ٣ و٣٧ من هذه

المدونة، يجب على الشرطة وفي جميع الأحوال أن تراقب مدى قانونية الأعمال التي تُقْدِم عليها.

ومع ذلك، لا تمس هذه المادة حقوق أفراد الشرطة وحرياتهم بصفتهم مواطنين عاديين.

٨- كقاعدة عامة، لا يجوز أن تضطلع الشرطة بوظائف قضائية. ويجب أن يكون أي تفويض بالصلاحيات القضائية الممنوحة للشرطة محدوداً ومتوافقاً مع القانون. ويجب إتاحة الفرصة على الدوام للاعتراض على أي عمل أو قرار أو تقصير يؤثر على حقوق الأفراد من جانب الشرطة أمام السلطات القضائية.

التعليق

كاستثناء من القاعدة الرئيسية المتعلقة بالفصل التام بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، يجوز تفويض الشرطة في مواقف معينة بصلاحيات قضائية. وتشدد هذه التوصية على أنه يتعين على الشرطة أن تقف موقفاً يمكّنها من ممارسة الصلاحيات القضائية بقدر محدود فقط، حيث يتأتّى ذلك عادةً في الجرائم الثانوية التي تعتبر وقائعها بسيطة وحيث يقرّ مرتكب الجرم بذنبه فيها، وحيث تكون العقوبات المفروضة ذات طبيعة محددة وموحدة في الغالب. ومن الضرورة بمكان إتاحة الفرصة للاعتراض على القرارات التي تتخذها الشرطة على أساس من تفويضها بالصلاحيات القضائية أمام المحكمة، بالإضافة إلى إخطار الأفراد الذين يخالفون القانون بذلك. وتنص المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان على حق كل شخص في محاكمة عادلة أمام المحكمة. كما تنص هذه المادة على إتاحة الفرصة للطعن في جميع القرارات التي تصدرها الشرطة أمام السلطات القضائية.

٩- يجب أن يقوم تعاون وظيفي ومناسب بين الشرطة والنيابة العامة. وفي الدول التي تقع فيها الشرطة تحت إمرة النيابة العامة أو قاضي التحقيق، تتلقى الشرطة تعليمات واضحة بشأن الأولويات التي تنظم سياسة التحقيق في الجرائم والتقدم الذي يجري إحرازه على صعيد التحقيقات الجنائية في كل قضية بعينها. ويجب على الشرطة أن تُطْلع السلطات العليا المسؤولة عن التحقيق في الجرائم على تنفيذ التعليمات التي تصدرها لها، ولا سيما الالتزام برفع تقارير دورية حول التقدم على صعيد القضايا الجنائية.

التعليق

تتضمن هذه المادة المبادئ التي تنص عليها التوصية رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ بشأن دور النيابة العامة في نظام العدالة الجنائية فيما يتعلق بالعلاقة القائمة بين جهازي النيابة والشرطة. وبسبب الأنظمة المتباينة السائدة في القارة الأوروبية، تميز تلك التوصية بين الدول الأعضاء التي تعمل فيها أجهزة الشرطة بصورة مستقلة عن النيابة، وتلك الدول التي تضع أجهزة شرطتها تحت إشراف النيابة. فبغض النظر عن نوع النظام القائم، تحدد تلك التوصية وظيفتين عامتين لجهاز النيابة تجاه جهاز الشرطة، وهما: التحقيق من مدى قانونية التحقيقات التي تجريها الشرطة ومراقبة احترام حقوق الإنسان. وزيادةً على ذلك، تنص تلك التوصية على وجوب قيام تعاون مناسب وناجع بين جهازي النيابة العامة والشرطة.

وفي الدول التي تخضع فيها الشرطة لسلطة النيابة العامة، تنص المادة ٢٢ من التوصية رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ بشأن دور النيابة العامة في نظام العدالة الجنائية على ما يلي: «يجب على الدولة أن تتخذ التدابير الفعالة لضمان أن النيابة العامة:

(ا) تصدر التعليمات على الوجه الملائم للشرطة بشأن تنفيذ أولويات السياسات المتعلقة بالجريمة، ولا سيما فيما يتعلق بتحديد فئات القضايا التي يتعين التعامل معها أولاً، والأساليب المستخدمة في البحث عن الأدلة، والطواقم المستخدمة، وفترة التحقيقات، والمعلومات التي يجب إعطاؤها للنيابة العامة ... إلخ؛

(ب) وحيث توجد أجهزة مختلفة من الشرطة، تحول كل قضية من القضايا إلى الجهاز الذي يعتبر مناسباً أكثر من غيره للتعامل معها؛

(ت) تُجري التقييمات وتفرض الرقابة كلما دعت الحاجة إلى ذلك من أجل مراقبة مدى الامتثال للتعليمات المحددة لها وللقانون؛

(ث) تفرض العقوبات أو تدعو إلى فرضها إذا كانت تتناسب مع الانتهاكات الحاصلة.“

وبخصوص المادة ٩ من هذه التوصية، فهي تتضمن القواعد الواردة أعلاه بشأن جهازي النيابة العامة والشرطة. ولذلك، يجب على الدول أن تحرص على قيام تعاون فعال ومناسب بين الشرطة والنيابة العامة، مع إيلاء أهمية خاصة لاحتياجات الشرطة. وعلى وجه التحديد، يتوجب اتخاذ الإجراءات التي تضمن تلقي الشرطة تعليمات واضحة ودقيقة من النيابة. ويمكن أن تأتي هذا الإجراءات على شكل تعليمات من خلال القوانين أو التشريعات الثانوية، والتي تترافق مع التدريب أو التدريب المشترك بين الشرطة والنيابة العامة، أو غير ذلك من الإجراءات.

ومن جهة أخرى، يستدعي التعاون بين هذين الجهازين التزام الشرطة بإطْلاع السلطة العليا التي تتولى التحقيق على مدى التقدم الذي تحرزه على صعيد الأمور السياساتية، ولا سيما في القضايا المحددة بعينها. على أنه يُحبَّذ تنظيم رفع التقارير للنيابة أو قاضي التحقيق بصورة تفصيلية، وهو ما يتطلب كذلك تدريب أفراد الجهاز على هذا العمل.

١٠- على الشرطة احترام الدور الذي يضطلع به محامو الدفاع في أصول المحاكمات الجنائية، وعليها حيثما كان ممكناً تقديم المساعدة لضمان حق الحصول على المساعدة القانونية السارية، ولا سيما فيما يتعلق بالأشخاص المحرومين من حريتهم.

التعليق

من بين المسائل الرئيسية التي يتميز بها المجتمع الخاضع لسيادة القانون وسلطانه تمكين كل فرد فيه وبصورة متساوية من الإطلاع على القوانين والوصول إلى نظام العدالة. وعلى وجه العموم، ينطوي هذا الأمر كذلك على توفير المساعدة القانونية الناجعة لكل فرد تتعرض حقوقه وحرياته للتهديد؛ أنظر التوصية رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٠ بشأن حرية ممارسة مهنة المحاماة. وبالإضافة إلى ذلك، تتضمن المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان نصاً محدداً ينص على أنه لكل شخص متهم بارتكاب جناية الحق في الدفاع عن نفسه إما بنفسه أو من خلال مساعدة قانونية من محض اختياره (أنظر كذلك المادة ٤٧ من هذه التوصية).

وتشدد المادة ١٠ على أنه يجب على الشرطة أن تحترم دور محامي الدفاع في أصول المحاكمات الجنائية. ويتضمن ذلك، من جملة أمور، أنه لا يجوز للشرطة أن تتدخل دون وجه حق في عمل هؤلاء المحامين، أو أن تضعهم تحت سلطان رهبتها أو تضايقهم بأي شكل من الأشكال. وزيادة على ذلك، لا يجوز للشرطة أن تجمع بين محامي الدفاع وموكليهم؛ حيث تبرز الحاجة التي تستوجب تقديم المساعدة من الشرطة بشأن حق المجرمين في المساعدة القانونية بشكل خاص عندما تحرم الشرطة هؤلاء المجرمين من حريتهم.

١١- لا يجوز للشرطة أن تضطلع بدور موظفي السجون، إلا في حالات الطوارئ.

التعليق

لقد تم إدراج هذه المادة، التي تستكمل المادة ٦ أعلاه، للتشديد على أن الفرق الجوهري القائم بين وظائف الشرطة، التي تتعلق بالإجراءات التي تسبق المحاكمة بموجب الصلاحيات القضائية الممنوحة لها، ومهامها المتعلقة بمعاملة المجرمين المُدانين وأولئك الذين صدرت أحكام بحقهم. وبموجب المعايير التي يعتمدها المجلس الأوروبي بشأن إدارة أنظمة الملاحظة والسجون، ومنها على سبيل المثال القواعد الخاصة بالسجون الأوروبية (التوصية رقم ٣ لسنة ١٩٨٧) والتوصية بشأن الموظفين المكلفين بتنفيذ العقوبات والتدابير (التوصية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٧)، يتضح أن المهام الموكلة للموظفين المختصين بالملاحظة والسجون تختلف اختلافاً بيّناً عن تلك المهام المخولة للشرطة، ولا سيما مهتمما في الكشف عن الجريمة. ولذلك، تختلف جميع المؤهلات الشخصية، وإجراءات التوظيف والتدريب اختلافاً كبيراً عن بعضها البعض. وتشير هذه القاعدة إلى مبدأ مهم يتعلق بالفصل بين السلطات ضمن نظام العدالة الجنائية، وذلك قبل إصدار الأحكام وبعده. ولكن هذا الأمر لا يستثني استدعاء الشرطة في حالات الطوارئ.

(وفي بعض الدول الأعضاء، يشار إلى الموظفين المكلفين بإصلاح السجناء بـ«شرطة السجون والإصلاح». وكما تم بيانه في التعليق على «تحديد نطاق هذه المدونة»، لا تتطرق هذه التوصية إلى هذه الفئة من الموظفين.)

الهيكليات التنظيمية للشرطة

أحكام عامة

١٢- يجب تنظيم الشرطة مع الأخذ بعين الاعتبار ضمان احترام الجمهور لها بصفتها الهيئة الرسمية التي تحافظ على القانون وتقدم الخدمات للجمهور.

التعليق

تجسد هذه المادة مبدأً يحتل أهمية محورية بالنسبة لهوية جهاز الشرطة في المجتمع الديموقراطي الذي يسوده القانون ويحكمه. ففي مثل هذا المجتمع، يكون النجاح من نصيب الشرطة إذا ما حازت الأعمال التي تنفذها على قبول المواطنين («الفوز باحترام الجمهور»). ولذلك، فمن المهم بالنسبة للشرطة أن تعمل على أساس التفاهم والتعاون المتبادلين مع جمهور مواطنيها. وينسحب هذا الأمر على المهام الموكلة للشرطة أكثر من أي شيء آخر.

ويستحسن أن تركز الهيكليات التنظيمية الخاصة بالشرطة على تعزيز الثقة بين الشرطة والجمهور. ومن الجوانب البارزة في هذا الخصوص العمل على الوصول إلى مستوى متقدم من

المهنية في عمل أجهزة الشرطة. ومن الجوانب الأخرى المهمة في هذا الخصوص العمل على تحويل جهاز الشرطة إلى جهاز عام يتسم بالشفافية. فبهذه الطريقة يستطيع جمهور المواطنين النظر إلى الشرطة باعتبارها جهازاً يقع تحت تصرفهم، وليس مجرد قوة مفروضة عليهم.

١٣- يجب أن تتحمل الشرطة، عند أدائها للمهام الموكلة إليها في المجتمع المدني، المسؤولية أمام السلطات المدنية.

التعليق

ينبغي التذكير هنا مرة أخرى على أن نطاق هذه المدونة ينحصر في عمل الشرطة في المجتمع المدني. أما الجانب القضائي من عمل الشرطة – والذي تشكل معه الشرطة عنصراً من عناصر نظام العدالة الجنائية – والجانب المتعلق بعملها على حفظ النظام العام، بالإضافة إلى البعد الذي يتضمن الخدمة العامة في عمل الشرطة، ودمج الشرطة في المجتمع المدني، فهي تشكل بمجموعها عناصر تختلف عن المهام والأهداف العسكرية. وبالإضافة إلى ذلك، تعتبر القاعدة القانونية التي ترتكز عليها الشرطة والصلاحيات الممنوحة لها في المجتمع الذي يسوده القانون، حيث ينصب التركيز على الحقوق المدنية والسياسية للأفراد، مختلفة كذلك عن تلك القاعدة القانونية التي تحكم عمل الأجهزة العسكرية والصلاحيات الممنوحة لها. وعلى الرغم من وجود نقاط تشابه بين المهام التي تتكفل بها أجهزة الشرطة والأجهزة العسكرية وأداء كل منها، إلا أن السمات الخاصة المذكورة أعلاه والتي تميز عمل الشرطة تحتل أهمية قصوى في المجتمعات الديموقراطية التي يحكمها سلطان القانون، بحيث يتعين تعزيزها بكافة الوسائل المتاحة. وفي هذا السياق، تمثل المسؤولية التنظيمية إحدى هذه الوسائل على هذا الصعيد. فمن الممكن أن يعزز جهاز الشرطة من كفاءته بما يتناسب مع ظروف المجتمع المدني الذي يعمل فيه، وذلك بموجب المسؤولية المدنية المخولة له.

وفي أوروبا، تختلف الهيكليات التنظيمية الخاصة بأجهزة الشرطة – سواء المدنية منها والعسكرية – اختلافاً بيّناً عن بعضها البعض. ففي المناطق الغربية والشمالية من القارة الأوروبية، تعتبر أجهزة الشرطة مدنية من ناحية أساسية. أما في المناطق الوسطى والشرقية من القارة، تتمتع العديد من أجهزة الشرطة بهيكلية عسكرية، بينما تجمع أجهزة الشرطة العاملة في جنوب أوروبا بين هاتين الهيكليتين، إلى درجة أن هيكليات بعض الأجهزة تشمل هذين الجانبين في آنٍ معاً.

وتشهد العديد من الدول الأعضاء توجهات نحو دمج الشرطة في المجتمع. وتشتمل هذه التوجهات في كثير من الأحيان على عناصر من الإصلاحات التنظيمية. وفي المناطق الوسطى والشرقية من أوروبا، تمثل تلك التوجهات عمليات شاملة تهدف إلى التحول إلى أنظمة ديموقراطية وتعزيز سيادة القانون. كما إن تلك التوجهات جارية على قدم وساق في الدول الأوروبية ذات التقاليد الديموقراطية العريقة.

وفي خضمّ هذه الظروف السائدة، وبالنظر إلى تاريخ الدول الأعضاء وتقاليدها، لا تزيد هذه المادة على مجرد بيان أنه يجب أن تخضع مهام الشرطة في المجتمع المدني – سواء كانت تنفذها أجهزة الشرطة المدنية أو العسكرية – للمساءلة أمام السلطات المدنية في نهاية المطاف.

١٤- يتعين أن يكون من السهل وبصورة اعتيادية التعرّف على الشرطة وأفرادها بزيهم الموحد.

التعليق

تتضمن هذه المادة مبدأً يحتل حيزاً لا يستهان به من الأهمية بالنسبة لأجهزة الشرطة التقليدية في المجتمعات الديمواقرطية التي يسود فيها حكم القانون وسلطانه؛ حيث يتعين تمكين عموم المواطنين من التعرف على مراكز الشرطة وأفرادها الذين يرتدون زي الشرطة الموحد بصورة سهلة وبسيرة. ويشمل هذا الأمر كذلك المعدات والأجهزة التي تستخدمها الشرطة (كالمركبات وغيرها). وبالإضافة إلى ذلك، تشير هذه المادة إلى أنه ما لم توجد أسباب خاصة، من قبيل تنفيذ مهام الشرطة على الوجه المطلوب، يتوجب تمييز جهاز الشرطة عن غيره من الأجهزة بيسر وسهولة. ويمثل هذا الأمر جانباً من الشروط العامة التي توجب انفتاح مؤسسة الشرطة تجاه الجمهور وشفافيتها. وعلاوةً على ذلك، يساعد التعرف على الشرطة في سهولة الوصول إليها في حالات الطوارئ. (أنظر أيضاً المادة ٤٤ أدناه.)

١٥- تتمتع الشرطة بقدر كاف من الاستقلال في عملها عن الهيئات الحكوميّة الأخرى خلال تنفيذ المهام الملقاة على عاتقها، والتي تعتبر مسؤولة عنها مسؤولية كاملة.

التعليق

تتبع الشرطة السلطة التنفيذية. ولذلك، لا يمكن للشرطة أن تستقل عن هذه السلطة استقلالاً تاماً، بحكم أنها تتلقى تعليمات عملها منها. ولكن في إطار تنفيذ المهام المحددة لها، يتعين على الشرطة أن تتقيد بالقانون. وهي تمتلك بالإضافة إلى ذلك صلاحية التقدير والاجتهاد. ومن جانب آخر، لا يجوز للشرطة، أثناء ممارسة صلاحياتها، أن تتلقى أية تعليمات ذات طبيعة سياسية. ويجب أن تتميز مؤسسة الشرطة بكاملها

بالاستقلال العملياتي؛ فهذا النوع من الاستقلال يمثل معْلماً مهماً من معالم سيادة القانون، حيث أنه يهدف إلى ضمان تنفيذ عمليات الشرطة بما يتفق مع القانون. وعند الحاجة، يتم تفسير القانون بصورة نزيهة ومهنية. ويستلزم الاستقلال المؤسساتي إخضاع الشرطة للمساءلة عن الأعمال التي تؤديها وجوانب القصور في عملها كذلك (أنظر أيضا المساءلة والرقابة على الشرطة كما ورد في المادة ٥٩.)

١٦- يعتبر أفراد الشرطة، على جميع مستوياتهم، مسؤولين ومساءلين بصفة شخصية عن الأعمال التي تبدر منهم أو تقصيرهم أو عن الأوامر التي يصدرونها لمرؤوسيهم.

التعليق

في المجتمعات التي يسودها القانون، يطبق القانون على جميع المواطنين بالتساوي. وإن كان لهذا المبدأ أن يكون ذا معنى، فيجب أن يخضع أفراد الشرطة، مثلهم في ذلك مثل أي مواطن، للمساءلة عن الأعمال التي يؤدونها. وزيادةً على ذلك، يتعين أن يخضع أفراد الشرطة للمساءلة عن الأوامر التي يصدرونها لمرؤوسيهم بناءً على الترتيب الهرمي للصلاحيات المخولة لهم.

١٧- يجب أن تنص الهيكلية التنظيمية للشرطة على تسلسل واضح للقيادة ضمن أجهزة الشرطة. ويجب في جميع الأحوال أن يكون من الممكن تحديد أي المسؤولين يتحمل المسؤولية النهائية عن الأعمال التي يؤديها أفراد الشرطة أو عن تقصيرهم فيها.

التعليق

تُعنى هذه المادة، التي تستكمل المادة ١٦ أعلاه، بتحديد المسؤولية عن الأوامر الصادرة في جهاز الشرطة؛ فلا تستثني حقيقة أن جميع أفراد الشرطة مسؤولون عن الأعمال التي يؤدونها مساءلة رؤسائهم كذلك عن إصدار الأوامر لمرؤوسيهم. وفي هذا السياق، يجوز إخضاع قائد الشرطة للمساءلة جنباً إلى جنب مع الشرطي «الذي ينفذ» الأوامر التي يصدرها ذلك القائد له، أو إخضاع ذلك القائد للمساءلة وحده في المواقف التي ينفذ فيها الشرطي تلك الأوامر بـ«حسن نية» من جانبه. (أنظر أيضاً المادة ١٨ أدناه.) وعلى أساس تسلسل القيادة الذي يتميز بوضوحه، يمكن تعقب المسؤولية النهائية عن الأعمال التي ينفذها أفراد الشرطة بصورة ناجعة.

١٨- يجب تنظيم الشرطة بطريقة تعزز العلاقات الطيبة القائمة بين الشرطة والجمهور، وحيثما كان مناسباً التعاون البنّاء مع الأجهزة الأخرى، والمجتمعات المحلية، والمنظمات غير الحكومية وغيرها من ممثلي الجمهور، ومن ضمنه الأقليات العرقية.

التعليق

توصي هذه المادة الدول بتنظيم أجهزة الشرطة التابعة لها بما يتناسب مع هذه الأجهزة نفسها، وذلك باعتبارها تشكل جزءاً لا يتجزأ من المجتمع. وقد تزيد الشرطة من مستوى فعاليتها إذا ما أقيمت علاقات بنّاءة وفعالة بينها وبين غيرها من المؤسسات العامة على مختلف المستويات، ولا سيما بين الشرطة والجمهور العام بجميع شرائحه، والذي تمثله جماعات أو منظمات ذات صفة غير حكومية.

وتترك هذه التوصية المجال مفتوحاً أمام كيفية تنفيذ هذا المبدأ. وفي هذا الإطار، تُستخدم نماذج مختلفة في أوروبا تسعى بمجموعها إلى حضّ الشرطة على التعاون مع المؤسسات الأخرى وتوطيد أواصر علاقاتها مع المجتمعات التي تعمل فيها. وعلى وجه العموم، تعتبر إزالة الصفة المركزية عن مؤسسة الشرطة من الوسائل المهمة في هذا المضمار. ولكن ذلك يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمدى تطور النظم الديموقراطية السائدة في الدولة المعنية. وقد كانت المملكة المتحدة من بين الدول الأوروبية الرائدة التي أنشأت جهاز «شرطة المجتمع»، وذلك كوسيلة لإشراك المجتمع بكافة فئاته في عمليات منع الجريمة على وجه الخصوص، بالإضافة إلى الكشف عنها. وقد حذت العديد من الدول الأوروبية الأخرى حذو المملكة المتحدة في هذا الجانب.

وتمثل ظاهرة انعدام الأمن في المدن الكبرى في القارة الأوروبية أحد الأمثلة على المشاكل التي تتعدد وجوهها، حيث يرتبط الافتقار إلى الأمن في الكثير من الحالات بظواهر عدة، كالفقر، والعنصرية وجنوح الأحداث، التي لا يمكن مكافحتها بصورة جذرية من خلال عمل الشرطة وحده، بل كذلك من خلال مشاركة واسعة من جانب أفراد المجتمع لتعزيز الأمن في حواضرهم.

١٩- يجب على أجهزة الشرطة أن تبدي الاستعداد لتقديم معلومات موضوعية للجمهور حول نشاطاتها، وذلك دون الإفصاح عن المعلومات السرية. كما يجب إعداد مبادئ توجيهية مهنية حول التواصل مع وسائل الإعلام.

التعليق

يجب أن تتسم الشرطة بالشفافية تجاه أفراد جمهورها إلى أقصى حد ممكن. ويعتبر استعداد الشرطة للإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالنشاطات التي تنفذها ضرورياً لتعزيز ثقة المواطنين فيها. وفي ذات الوقت، على الشرطة أن تراعي السرية في عملها لأسباب عدة، منها أسباب تتعلق بنزاهة الأشخاص، وأسباب أخرى تتعلق بالتحقيق في الجرائم، ومبدأ افتراض البراءة، وأسباب أمنية، وغير ذلك من الأسباب. ومن الجلي أنه إذا ما كانت مثل هذه المواقف منظمة تنظيماً جيداً في معظم الدول، فسيبقى هناك هامش من التقدير متروك للشرطة كي توازن بين الشفافية في عملها والمحافظة على سرية العمليات التي تنفذها. وبالإضافة إلى ذلك، قد تكتنف الصعوبات التواصل بين أجهزة الشرطة ووسائل الإعلام، وقد لا تكون الشرطة حاضرة للإجابة عن تساؤلات الإعلاميين في جميع الحالات. ولذلك، نوصي الشرطة بإعداد مبادئ توجيهية تنظم تواصل أفرادها مع وسائل الإعلام. ومما تجدر ملاحظته أن بعض الدول الأعضاء أنشأت دوائر مختصة بإدارة علاقة الشرطة مع وسائل الإعلام، حيث تتولى هذه الدوائر إدارة الاتصال معها. وتعتبر الموضوعية من المبادئ المهمة التي يتعين مراعاتها على الدوام في هذا الإطار.

٢٠- يجب أن تشتمل الهيكلية التنظيمية للشرطة على قدر كاف من التدابير الفعالة التي تضمن نزاهة أفراد الشرطة وأدائهم على الوجه المتوخى، ولا سيما ضمان احترام الحقوق والحريات الأساسية للأفراد كما تنص على ذلك الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على وجه التحديد.

التعليق

تُعنى هذه المادة بتطوير ثقافة في أوساط أجهزة الشرطة تهدف إلى ضمان نزاهتها من الناحية المهنية من خلال إجراءات المساءلة الداخلية المفروضة فيها، حيث يدرك أفراد الشرطة من خلال هذه الثقافة مسؤوليتهم المتمثلة في تعزيز الحقوق والحريات الأساسية للأفراد. ويمكن تحقيق هذا الهدف من خلال وسائل مختلفة؛ فمما لا شك فيه أن قيادة الشرطة وإدارتها تضطلع بدور محوري في خلق *روح العمل الجماعي»، التي تحافظ على حقوق الأفراد وتوطد مبدأ حرمة التمييز وذلك ضمن مؤسسة الشرطة نفسها وفي إطار تعاملها مع المواطنين. ومن الوسائل الأخرى المتبعة في هذا الجانب التواصل المنفتح بين عناصر الشرطة (على المستويين الأفقي والعمودي)، وإعداد المعايير ذات العلاقة (قواعد السلوك المهنية) والرقابة. ومن الواضح كذلك أن توظيف عناصر الشرطة وتدريبهم يؤدي دوراً مهماً في هذا الجانب. (المساءلة الخارجية تعالج تحت بند المساءلة والرقابة على الشرطة كما ورد في المادة ٥٩.)

٢١- يجب أن تنص الهيكلية التنظيمية للشرطة على جميع مستوياتها على إجراءات فعالة لمنع الفساد في الشرطة ومكافحته.

التعليق

لا يوجد تعريف عالمي موحد للفساد؛ حيث تختلف المواصفات التي تنطبق على ما يمكن اعتباره فساداً من دولة إلى أخرى. وفي هذا الجانب، لا تقدم اتفاقية مناهضة الفساد التي تستند إلى أحكام القانون الجنائي والتي اعتمدها المجلس الأوروبي عام ١٩٩٩ تعريفاً موحداً للفساد. غير أن هذه الاتفاقية تهدف إلى تحديد معايير عامة تُعنى بجرائم محددة من جرائم الفساد، كالرشوة (سواء كانت مستشرية وظاهرة على الملأ أو تجري برضا الأطراف المعنية من وراء الكواليس).

وغالباً ما يستخدم مصطلح «فساد الشرطة» لوصف أنواع كثيرة من الأعمال، مثل الرشوة، وفبركة الأدلة أو تدميرها، والوساطة، والمحسوبية وغيرها. ومن الأمور التي يبدو أنها تشكل فهماً مشتركاً لفساد الشرطة هو أن هذا النوع من الفساد يتضمن بالضرورة إساءة استخدام السلطة، بمعنى إقدام الشرطي على إساءة استخدام منصبه. وزيادةً على ذلك، فمن المعروف على نطاق واسع أنه يتوجب النظر إلى الفساد باعتباره يشكل تهديداً دائماً لنزاهة الشرطة وأدائها المتوقع منها بموجب مبادئ سيادة القانون في جميع الدول الأعضاء.

وفي هذا السياق، تعنى هذه المادة بالتركيز على أنه يتعين على الدول الأعضاء إعداد إجراءات داخلية فعالة تستهدف مكافحة الفساد داخل أجهزة الشرطة التابعة لها. وقد يتضمن ذلك إصدار إجراءات تحدد السلوكيات الفاسدة إلى أقصى حد ممكن، بالإضافة إلى دراسة الأسباب التي تقف وراء استشراء الفساد في أجهزة الشرطة، وإنشاء هيكليات تنظيمية وآليات رقابية لمكافحته كذلك.

ومن الجدير بالذكر أن الفساد لم يحتل موضع اهتمام على الأجندة الدولية إلا في الآونة الأخيرة. كما أصبحت الدول الأعضاء في هذه الأيام تنظر إلى الفساد باعتباره يشكل تهديداً حقيقياً للديموقراطية وسيادة القانون وحماية حقوق الإنسان. ولذلك، أعد المجلس الأوروبي، بصفته أبرز المؤسسات الأوروبية التي تدافع عن هذه الحقوق، سلسلة من الأدوات التي تستهدف محاربة الفساد، ومن بينها القرار

رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٧ الذي يتضمن عشرين مبدأً توجيهياً بشأن مكافحة الفساد، والتوصية رقم ٦ لسنة ٢٠٠٠ بشأن سلوك الموظفين العموميين، والتوصية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٠ بشأن مدونات قواعد السلوك للموظفين العموميين، حيث تطبق هذه الأدوات بمجموعها على أجهزة الشرطة. وبالإضافة إلى تلك الأدوات، أصدر المجلس الأوروبي اتفاقية مناهضة الفساد التي تستند إلى أحكام القانون الجنائي (ETS No 174) واتفاقية مناهضة الفساد التي تستند إلى أحكام القانون المدني رقم ١٧٤ (ETS No 174) واللتين تم اعتمادهما عام ١٩٩٩. وفي عام ١٩٩٨، تم إنشاء مجموعة الدول المتحالفة لمناهضة الفساد (The Group of States against Corruption «GRECO) لغرض مراقبة الفساد في الدول الأعضاء. كما يتولى المجلس الأوروبي تنفيذ برامج أخرى تهدف بعمومها إلى محاربة الفساد في جميع الميادين، ومن جملتها قطاع الشرطة، حيث تطبق هذه البرامج على جميع الدول الأعضاء في المجلس.

مؤهلات أفراد الشرطة وتوظيفهم والحرص على بقائهم على رأس عملهم

٢٢- يجب توظيف أفراد الشرطة، في أي مستوى من المستويات، على أساس مؤهلاتهم وخبراتهم الشخصية، والتي ينبغي أن تكون متلائمة مع أهداف الشرطة.

التعليق

من أجل اختيار المرشحين المناسبين للعمل في أجهزة الشرطة، يجب أن تستند عملية اختيار هؤلاء المرشحين إلى معايير موضوعية فقط. وتركز هذه القاعدة على المؤهلات الشخصية التي تشمل المهارات الشخصية والخبرة. وتندرج ضمن الفئة الأولى من هذه المؤهلات المهارات والقدرات الشخصية التي يتمتع بها الشخص المتقدم للانتساب إلى سلك الشرطة؛ وتتناول المادة ٢٣ أدناه بعض هذه المهارات والقدرات. أما الفئة الثانية – وهي الخبرة الشخصية – فتشمل كلاً من الخلفية التعليمية والخبرة العملية، وهي عادةً ما تتضمن الخبرات العملية السابقة للمرشحين. ويجب أن تلبي المؤهلات الشخصية التي يتمتع بها المتقدمون للعمل في الشرطة الأهداف التي تحددها الشرطة، أنظر في هذا السياق المادة ١ أعلاه. كما يجب أن تنطبق ذات المبادئ الأساسية على جميع الرتب المعتمدة في الشرطة وبغض النظر عن اختلاف المؤهلات المطلوبة. وفي هذا السياق، يتعين تجنب تعيين الأفراد في الشرطة بناءً على أسباب سياسية، وعلى وجه الخصوص في المراكز الوظيفية ذات الصفة العملياتية.

٢٣- يجب أن يتمتع أفراد الشرطة بالقدرة على إظهار الحكم السليم، والتوجه المنفتح، والنضج، والنزاهة، ومهارات التواصل، وحيثما كان ممكناً مهارات القيادة والإدارة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يتمتع أفراد الشرطة بفهم جيد للمسائل الاجتماعية والثقافية إلى جانب القضايا السائدة في المجتمع.

التعليق

تعتبر الأمثلة على المهارات الشخصية التي تسردها هذه المادة مهمة بالنسبة لأفراد الشرطة الذين يتولون تنفيذ العمليات الموكلة إليهم في ظل الأنظمة الديموقراطية. ولكن يجب الأخذ بعين الاعتبار أن هذه القائمة غير شاملة؛ فالهدف النهائي منها يتمثل في تمكين أفراد الشرطة من فهم المجتمع الذي يخدمونه بصورة عامة، إلى جانب ضمان توافق سلوكهم مع أداء المهام الملقاة على عاتقهم مع الأهداف التي تحددها مؤسسة الشرطة.

٢٤- يجب استثناء الأشخاص الذين أدينوا بارتكاب جرائم خطيرة من العمل في سلك الشرطة.

التعليق

تحدد هذه المادة معياراً أساسياً يجب أن يطبق على الأفراد الذين يوشك جهاز الشرطة على تعيينهم في صفوفه، وعلى مجندي الشرطة وعلى أفراد الشرطة الذين مضت فترات زمنية طويلة على خدمتهم. ولكن المجال متروك للدول الأعضاء لتقرر «درجة التسامح» التي لها أن تحددها للجرائم التي لا ترقى إلى فئة الجرائم الخطيرة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب تفسير الشرط الخاص بالإدانة باعتباره شرطاً أساسياً لا يستثني عدم تأهل مجندي الشرطة وأفرادها من الانتساب إلى الشرطة أو تنفيذ المهام الموكلة لهم لأسباب تتعلق بالاشتباه المؤكد في ارتكابهم نشاطات إجرامية.

٢٥- يجب أن تستند إجراءات التوظيف إلى أسس موضوعية وغير تمييزية، وذلك بعد إجراء المفاضلة الضرورية بين المرشحين. وعلاوةً على ذلك، يجب أن تهدف السياسة إلى توظيف الرجال والنساء من مختلف شرائح المجتمع، بمن فيهم الأقليات العرقية، وذلك ضمن الهدف العام القاضي بضمان تمثيل أفراد الشرطة للمجتمع الذي يخدمونه.

التعليق

كي تعود إجراءات التوظيف بأقصى فائدة ممكنة على الشرطة، يجب تنفيذ هذه الإجراءات بطريقة موضوعية بعيدة كل البعد عن التمييز. وتتطرق المادة ٢٢ والتعليق الوارد عليها أعلاه إلى بعض الوسائل الكفيلة بتحقيق هذا الهدف. وفي هذا السياق، تحث كل من الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان (البروتوكول رقم ١٢) والميثاق الاجتماعي الأوروبي كذلك على تعيين الأفراد في أجهزة الشرطة بطريقة لا تتسم بالتمييز. وفي هذا الخصوص، فقد توجهت الأحكام القضائية الصادرة بموجب هاتين الوثيقتين إلى التركيز على الأسس التالية – الجنس، والرأي السياسي، والديانة، والعرق، والجذور الوطنية والإثنية.

ويدل «الفحص الضروري» للمرشحين للخدمة في سلك الشرطة على أنه ينبغي للسلطة التي تتولى تعيين هؤلاء المرشحين أن تعمل بحكم منصبها وفق منهج يقوم على أساس «البحث» الفعال عند التدقيق في خلفية المتقدمين للالتحاق بصفوف الشرطة. ويكتنف تطبيق هذا الشرط الكثير من الصعوبات في الدول التي لم ترْقَ الإدارة العامة فيها، ومن ضمنها نظام العدالة الجنائية، بعدُ إلى مستوىً متقدم، و/أو في الدول التي لم تنفك تعاني من الكوارث والحروب، بالمقارنة مع البلاد التي تتسم فيها السجلات العامة، ومن بينها السجلات الجنائية، بالدقة وبسهولة الوصول إليها.

ومن الحقائق الثابتة أن نسبة تمثيل النساء منخفضة إلى حد كبير وبصورة عامة في مؤسسات الشرطة في جميع الدول الأعضاء، بل إن هذا الأمر يبرز بشكل جليّ في الرتب العليا والمناصب الإدارية أكثر من الرتب الدنيا في الشرطة. وعلى وجه العموم، ينسحب مثل هذا الوضع على الأقليات، بمن فيها الأقليات العرقية، في جميع الدول الأعضاء.

ومما تجدر ملاحظته أن العلاقات القائمة بين الشرطة والمجتمع تستفيد لا محالة من تشكيلات الشرطة التي تضم شرائح المجتمع؛ حيث يعزز ذلك من كفاءة أجهزة الشرطة ويوطد دعم الجمهور لها. ونتيجة لذلك، يجب توجيه كافة الجهود نحو تحقيق هذا الهدف.

وتشير الجملة الثانية من هذه المادة إلى أنه يجب أن تشجع سياسات التوظيف المتبعة في أجهزة الشرطة على تمثيل المجتمع في الشرطة، وبصورة تتواءم مع مختلف الشرائح في ذلك المجتمع. ويجب تعميم هذه السياسة على الجمهور وتنفيذها بسرعة معقولة، ومراعاة جميع الشروط والمتطلبات التي تنص المادة ٢٢ أعلاه عليها.

تدريب أفراد الشرطة

٢٦- يجب إعداد تدريب الشرطة، الذي يجب أن يقوم على أساس القيم الأساسية للديموقراطية وسيادة القانون وحماية حقوق الإنسان، بما يتوافق مع أهداف الشرطة.

التعليق

تضطلع الشرطة بدور بارز في الدفاع عن المجتمع الذي تخدمه؛ ولذا، ينبغي للشرطة أن تتمتع بذات القيم الأساسية التي تتمتع بها الدولة الديموقراطية نفسها. ولذلك، يعتبر تعزيز القيم الديموقراطية في مؤسسة الشرطة مسألة جدّ مهمة، والتدريب هو أهم الوسائل الكفيلة بترسيخ هذه القيَم بين أفراد الشرطة. وفي هذا الإطار، تنص هذه المادة على القيم الأساسية التي تتمتع بها جميع الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي باعتبارها تشكل جزءاً لا يتجزأ من تدريب أفراد الشرطة.

ويجب طرح الجوانب الأخلاقية والإنسانية في عمل أجهزة الشرطة ضمن سياق يركز على حل المشاكل القائمة، حيث يراعي هذا السياق الجوانب العملية من أداء الشرطة ويرسخ فهم المبادئ ذات العلاقة. وعلى الرغم من أن الدول الأعضاء تولي قدراً كبيراً من الاهتمام بالتدريب على حقوق الإنسان، فلا تزال هناك حاجة ماسّة لتطوير هذه الجزئية من تدريبات الشرطة، ولا سيما تصميم أساليب التدريب والمواد التدريبية المتعلقة بها. وقد ركز المجلس الأوروبي جهوده ونشاطاته على هذا الجانب، حيث عمل الخبراء فيه على إصدار العديد من الكتيبات التي تتضمن مبادئ توجيهية عملية حول حقوق الإنسان في تدريب أجهزة الشرطة.

٢٧- يجب أن يتسم التدريب العام للشرطة بأقصى قدر من الانفتاح تجاه المجتمع.

التعليق

وبالإضافة إلى ما تقدم، يجب أن يشتمل تدريب أفراد الشرطة على مبدأي الانفتاح والشفافية اللذين يتعين أن تتميز بهما مؤسسة الشرطة. فجهاز الشرطة، الذي ينوي تنفيذ المهام المكلف بها بدعم من جمهور مواطنيه، يجب أن يوظف أفراداً مدربين في بيئة وثيقة الصلة بالوقائع السائدة في المجتمع. ويتضمن هذا الأمر البيئة المادية (المكان والأجهزة)، بالإضافة إلى الأفكار التي تعزز عمليات التدريب.

وقد يكون تدريب أفراد الشرطة في أماكن مغلقة ونائية، مما يتطلب إقامتهم في ثكنات مثلاً، ضرورياً لأنواع محددة من

التدريب المتخصص. ولكن يجب تنفيذ التدريب العام الذي يتلقاه أفراد الشرطة في ظل ظروف «طبيعية» حيثما كان ذلك ممكناً. ومن الدلالات القوية التي يتضمنها مبدأ الانفتاح كذلك أنه يجب تقديم التدريب الخارجي لأفراد الشرطة، الذي يشمل مؤسسات أخرى غير مؤسسة الشرطة، إلى جانب التدريب الداخلي.

كما يعتبر انفتاح الشرطة تجاه المجتمع مفيداً بالنسبة للعوامل المهمة في التدريب. وعلى وجه الخصوص، يجب إعادة النظر في الأوضاع القائمة في المجتمع كي نضمن فعالية تدريب الشرطة ونجاعته.

٢٨- يفضل أن يتلو التدريب العام الأولي تدريب خلال الخدمة وعلى فترات منتظمة، بالإضافة إلى تدريب متخصص على المهارات القيادية والإدارية إذا دعت الحاجة لذلك.

التعليق

تنص هذه المادة على المبدأ القاضي بوجوب خضوع أفراد الشرطة بشكل أولي وكقاعدة عامة لتدريب عام، وبأنه يجب أن يتبع هذا التدريب الأولي المزيد من التدريبات المتخصصة إذا دعت الحاجة إلى ذلك. ويساعد هذا النظام في إعداد أفراد يتميزون بوعيهم بنفس القيم الأساسية التي تحكم عمل الشرطة وبقدرتهم على تنفيذ مهام متنوعة ومتعددة. ولا يستثني هذا المنهج، الذي يرتكز على إخضاع أفراد الشرطة لتدريب عام في مستهل عملهم في سلك الشرطة، حاجة أفراد الشرطة – إلى جانب هذا التدريب – إلى تدريب متخصص على المهام والمسؤوليات المحددة (والمرتبطة بأصحاب الرتب العالية في جهاز الشرطة). كما تشدد هذه المادة على الحاجة إلى استكمال التدريب الأولي من خلال التدريب الذي يتلقاه أفراد الشرطة أثناء خدمتهم بين فترة وأخرى وبصورة منتظمة.

ويرتبط تدريب الشرطة بشكل وثيق الصلة بنظام توظيف الأفراد في أجهزة الشرطة. ففي بعض الدول، يتم توظيف جميع أفراد الشرطة وتعيينهم في الرتب الأساسية (كالنموذج المطبق في المملكة المتحدة)؛ وفي دول أخرى يجري تعيين الأفراد في الرتب الأساسية إلى جانب الموظفين الإداريين بناءً على إجراءات منفصلة (كما هو الحال في باقي الدول الأوروبية)، وذلك كشرط لتعيينهم في الفئة الأخيرة، والتي تتمثل في العادة بالدرجة الجامعية. وتنسحب هذه المبادئ التي تشملها هذه القاعدة على كلا هذين النظامين.

٢٩- يجب أن يشتمل تدريب الشرطة بجميع مستوياته التدريب العملي على استخدام القوة والقيود المتعلقة بمبادئ حقوق الإنسان الثابتة، وعلى الأخص الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والأحكام القضائية الصادرة بمقتضاها.

التعليق

تحتل الجوانب العملية في استخدام القوة من قبل الشرطة، ولا سيما ضد الأفراد أو مجموعات الأفراد، أهمية قصوى لا يستهان بها بالنسبة لعمل الشرطة في المجتمع الذي يحكمه سلطان القانون، بحيث تم تخصيص مادة مستقلة لإبرازه. وفي هذا الإطار، يشير التدريب العملي إلى أن استخدام القوة يجب أن يكون واقعياً إلى أقصى درجة ممكنة.

٣٠- يجب أن يأخذ (القائمون على) تدريب أفراد الشرطة بعين الاعتبار الحاجة إلى مناهضة العنصرية وكراهية الأجانب ومكافحتهما.

التعليق

تسترعي هذه المادة الانتباه إلى مسألتي العنصرية وكراهية الأجانب اللتين تسودان عدداً كبيراً من الدول الأوروبية، واللتين تشكلان كذلك عاملاً مهماً من عوامل انعدام الأمن في المدن والحواضر الأوروبية. وحيثما دعت الضرورة، يجب أن يشمل برامج التدريب على مناهضة المشاعر العنصرية ومشاعر كراهية الأجانب في مؤسسة الشرطة، بالإضافة إلى التركيز على أهمية عمل الشرطة الناجع في محاربة الجرائم التي تنبع من كراهية الأعراق، والتي تستهدف الأقليات العرقية كذلك.

حقوق أفراد الشرطة

٣١- كقاعدة ثابتة، يجب أن يتمتع أفراد الشرطة بنفس الحقوق المدنية والسياسية كغيرهم من المواطنين. ويجوز فرض القيود على هذه الحقوق عندما تكون ضرورية لممارسة مهام الشرطة فقط في المجتمع الديموقراطي، وبما يتفق مع القانون وبما يتماشى مع الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

التعليق

تستند هذه المادة من هذا الفصل إلى المبدأ العام القاضي بأنه يجب أن يتمتع أفراد الشرطة الذين يعملون في المجتمع

الديموقراطي المنفتح بذات الحقوق التي يتمتع بها المواطنون الآخرون إلى أقصى حد ممكن. ويشكل هذا الأمر عنصراً مهماً من عناصر سيادة القانون ودمج أفراد الشرطة في المجتمع الذي يسهرون على خدمته.

وتنطبق الحقوق التي تشملها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (بشقيها المدني والسياسي) بصورة مطْلقة على جميع المواطنين في الدول الأعضاء، بمن فيهم المواطنين الموظفين في سلك الشرطة. وتعتبر بعض هذه الحقوق «مطْلقة» بطبيعتها، بينما يمكن فرض القيود على حقوق أخرى في ظل ظروف خاصة. وفي هذا السياق، ينبغي الإشارة إلى الأحكام القضائية الكثيرة التي صدرت على المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في هذا الشأن.

وتشدد هذه المادة على أنه لا يجوز للدول الأعضاء حرمان أفراد أجهزة الشرطة فيها من أي من حقوقهم المدنية والسياسية، ما لم تقم أسباب مشروعة تتصل بشكل مباشر بأداء مهامهم في الدول الديموقراطية التي يسودها سلطان القانون وحكمه.

٣٢- يجب أن يتمتع أفراد الشرطة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية، بصفتهم موظفين عموميين، إلى أقصى حد ممكن. وعلى وجه التحديد، لأفراد الشرطة الحق في تشكيل منظمات تمثلهم أو المشاركة فيها، والحصول على المكافآت المُجزية والضمان الاجتماعي، وتوفير إجراءات صحية وأمنية خاصة لهم، مع الأخذ بعين الاعتبار الصفة الخاصة التي تميز عمل الشرطة.

التعليق

تشير هذه المادة إلى الحقوق الاجتماعية والاقتصادية التي ينص عليها الميثاق الاجتماعي الأوروبي، الذي يمثل أداة تكميلية للاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان بالنسبة لهذه الحقوق على وجه التحديد.

ويتمتع أفراد الشرطة بمكانة تشبه مكانة الموظفين العموميين في العديد من الدول الأعضاء. وبما أن هذه الحالة لا تسري على جميع تلك الدول الأعضاء، يجب أن يتمتع أفراد الشرطة، وبالدرجة الممكنة، بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية التي يتمتع بها الموظفون العموميون. وقد يجري تقييد هذه الحقوق لأسباب تتعلق بالطبيعة الخاصة التي تحكم عمل الشرطة. وفي هذا الإطار، تورد هذه المادة على سبيل المثال، لا الحصر، عدداً بسيطاً الحقوق الاجتماعية والاقتصادية الجوهرية.

ويأخذ الحق في التنظيم – أي الانضمام إلى النقابات التجارية – تفسيراً خاصاً في المادة ٥ من الميثاق الاجتماعي الأوروبي عندما يتعلق هذا الحق بأفراد الشرطة، حيث يترك الميثاق هامشاً من التقدير للدول في هذا الشأن. ولكن الأحكام القضائية الصادرة على هدي من هذا الميثاق تقر بأنه حتى لو جاز أن يتمتع أفراد الشرطة بحق غير مقيد في التنظيم، فإن الميثاق سيشكل خرقاً لهذا الحق إذا منعهم من إنشاء جمعيات تمثلهم. وقد تنص التشريعات المحلية على تشكيل منظمات خاصة بأفراد الشرطة دون غيرهم، كما هو الحال في عدد من الدول الأعضاء. ومن جانب آخر، لا يشكل الحظر التام الذي يمنع أفراد الشرطة من الإضراب مخالفة للميثاق والأحكام القضائية الصادرة بموجبه. ولا تزيد هذه التوصية على ذلك بأي جديد.

وتركز هذه التوصية كذلك على حقوق أفراد الشرطة في الحصول على المكافآت المجزية والضمان الاجتماعي، والحصول على إجراءات صحية وأمنية خاصة بسبب الطبيعة الخاصة التي تحكم عملهم في مؤسسة الشرطة؛ حيث يعود ذلك، على سبيل المثال، إلى طبيعة المهام غير المتوقعة التي يواجهها أفراد الشرطة كل يوم، بالإضافة إلى المجازفات والمخاطر التي لا تنفك تلازم عملهم، وساعات العمل غير المنتظمة التي يداومونها. وعلاوةً على ذلك، تشكل هذه الحقوق الخاصة بأفراد الشرطة شروطاً مهمة للترويج لمهنة الشرطي. ويحتل هذا الجانب أهمية لا يستهان بها، وذلك بالنظر إلى الحاجة إلى تعيين أفراد على قدر عالٍ من التأهيل في أجهزة الشرطة، والحرص على بقائهم على رأس عملهم فيها. وبالإضافة إلى ما تقدم، تحول الرواتب المجزية التي يتلقاها أفراد الشرطة دون تورطهم في نشاطات لا طائل منها، كالفساد مثلاً.

٣٣- يجب أن تخضع الإجراءات التأديبية التي تتخذ بحق أفراد الشرطة للمراجعة من قبل هيئة مستقلة أو محكمة من المحاكم.

التعليق

تمثل العقوبات التأديبية التي تصدر بحق أفراد الشرطة في العادة شأناً داخلياً من شؤون مؤسسة الشرطة، وهي تكتسب صفة ثانوية في كثير من الحالات. ولكن قد تكون الإجراءات التأديبية صارمة، وفي بعض الحالات يصبح من الصعب تحديد خط فاصل بين الجوانب الجنائية والتأديبية في قضية ما. وزيادةً على ذلك، قد تتبع الإجراءات والعقوبات الجنائية إجراءات تأديبية.

وتترتب على إتاحة الفرصة للطعن في القرارات التأديبية الصادرة بحق أفراد الشرطة أمام جهة مستقلة، والتي يفضل أن تتمثل في المحاكم، فائدتان رئيسيتان؛ أولهما أن هذا الأمر يوفر لأفراد الشرطة ضماناً يحول دون تنفيذ

قرارات تعسفية بحقهم، وثانيهما أن ذلك يعزز من انفتاح الشرطة أمام المجتمع (الشفافية)، ولا سيما بالنظر إلى أن جلسات المحاكمات وصدور الأحكام أو القرارات القضائية يتم في العادة بصورة علنية.

ومن الجوانب القانونية الأخرى التي يؤمّنها الطعن في القرارات التأديبية ضمان الحق في الحصول على محاكمة عادلة إذا ما قدر لهذه القرارات أن تخضع للمراجعة أمام المحاكم، ، وذلك بموجب المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي تنسحب على الإجراءات التأديبية في مواضع معينة منها.

٣٤- على السلطات العامة أن تقدم الدعم لأفراد الشرطة الذين تصدر بحقهم اتهامات لا أساس لها من الصحة بشأن المهام التي ينفذونها.

التعليق

في بعض الأحيان، قد يخضع أفراد الشرطة، بسبب طبيعة المهام الخاصة التي يتولون تنفيذها والتواصل الوثيق القائم بينهم وبين المواطنين، لاتهامات يوجهها ضدهم هؤلاء المواطنين بشأن أداء عملهم. وإذا لم تستند مثل هذه الاتهامات لأي أساس من الصحة (بناءً على التحقيقات أو الإجراءات التي تتسم بالنزاهة)، يحق لأفراد الشرطة المعنيين الحصول على الدعم الضروري من السلطات التي يعملون تحت إمرتها، ولا سيما المساعدة الشخصية. (أنظمة الشكاوى في الشرطة تعالج تحت بند المساءلة والرقابة على الشرطة كما ورد في المادة ٥٩.) وبالإضافة إلى ذلك، لا تستبعد هذه المادة احتمال حاجة أفراد الشرطة المعنيين للمساندة في مواقف أخرى، كما هو الحال في الإجراءات الداخلية المتخذة بحقهم.

المبادئ التوجيهية الخاصة بعمل الشرطة أو تدخلها

التعليق

تسلط هذه الجزئية من التوصية في جانب كبير منها الضوء على المبادئ التوجيهية الخاصة بأداء أفراد الشرطة في النشاطات اليومية التي ينفذونها. فخلال العمل على إعداد هذه التوصية، تمت الإشارة في بعض الأحيان إلى «قواعد السلوك الداخلية» بالنسبة لهذه الجزئية، بخلاف «قواعد السلوك العامة» بالنسبة للفصول الأخرى التي تُعنى بالإطار الناظم لعمل الشرطة في المجتمع الديموقراطي، وموقعها في نظام العدالة الجنائية، وهيكلياتها التنظيمية، وغير ذلك من المسائل.

وتنقسم المبادئ التوجيهية إلى قسمين، يتطرق أحدهما إلى المبادئ العامة لعمل الشرطة الذي يحتكم إلى الأصول الديموقراطية والتي تنطبق على جميع المواقف تقريباً، في حين يتناول الشق الآخر المبادئ المتعلقة بمواقف محددة والتي تكتنفها صعوبات خاصة فيما يتعلق بقواعد السلوك وحقوق الإنسان في جميع الدول الأعضاء.

المبادئ التوجيهية الخاصة بعمل الشرطة أو تدخلها: المبادئ العامة

٣٥- يجب أن تحترم الشرطة، وجميع العمليات التي تؤديها الشرطة، حق كل فرد من الأفراد في الحياة.

التعليق

تشير هذه المادة – التي تستند إلى المادة ٢ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان – إلى أنه لا يجوز أن تشترك الشرطة ولا العمليات التي تنفذها في عمليات القتل المتعمد. فبموجب المادة ٢ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وعلى ضوء البروتوكول السادس الإضافي لهذه الاتفاقية، والذي يتعلق بإلغاء عقوبة الإعدام، يجب إعفاء الشرطة من تنفيذ عقوبة الإعدام.

ومن العوامل الأخرى التي تستند إليها هذه المادة أن الأعمال التي تؤديها الشرطة قد تؤدي في بعض الأحيان إلى القتل نتيجةً لاستخدام القوة من قبل أفرادها. وقد لا يشكل هذا الأمر بالضرورة انتهاكاً لاحترام حق الأفراد في الحياة، شريطة توفر الظروف المحددة لذلك.

وتشترط المادة ٢ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والتي تنص على حظر الحرمان من الحياة بصورة متعمدة، حماية حياة كل شخص بموجب القانون. وتنص الفقرة الثانية من هذه المادة على ما يلي:

«لا يجوز اعتبار الحرمان من الحياة باعتباره يقع بما يتناقض مع هذه المادة عندما يترتب على استخدام القوة التي تستدعيها الضرورة القصوى:

(أ) في الدفاع عن أي شخص من العنف الذي يجانب القانون؛

(ب) من أجل تنفيذ اعتقال قانوني أو من أجل الحيلولة دون فرار شخص محتجز بصورة قانونية؛

(ت) في الإجراء الذي يجري تنفيذه بموجب القانون بهدف قمع أعمال الشغب أو العصيان المسلح."

كما تنص الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان (أنظر مثلاً "قضية ماك كين (McCann case)"، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، السلسلة "A"، رقم ٣٢٤-A) على أن هذه الاستثناءات تبين بشكل رئيسي المواضع التي يسمح فيها باستخدام القوة والتي قد تتمخض، وبصورة غير مقصودة، عن الحرمان من الحياة. ويجب أن يستند استخدام القوة إلى الضرورة القصوى وإلى تحقيق أحد الأهداف التي تنص عليها الفقرات (أ)، (ب) و(ت) أعلاه. وبحسب المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، تنطوي عبارة "الضرورة القصوى" وعلى سبيل التخصيص على استخدام القوة بصورة متكافئة تماماً مع الأهداف التي يُراد تحقيقها كما هو مبيّن في الفقرات (أ)، (ب) و(ت) المذكورة أعلاه.

وفي هذا الخصوص، يحتل تدريب أفراد الشرطة أهمية بالغة لا يستهان بها.

٣٦- لا يجوز للشرطة أن تُوْقِع أو تحرض على أو تتسامح مع أي عمل من أعمال التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة تحت أي ظرف من الظروف.

التعليق

يستند حظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة الوارد في هذه المادة إلى المادة ٣ من الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان. وفي هذا السياق، لا تنفك المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تؤكد وبصورة لا لبس فيها أن المادة ٣ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان تتضمن إحدى القيم الجوهرية التي تتميز بها المجتمعات الديموقراطية، وأن حظر التعذيب وتحريمه من الأمور المؤكدة تاكيداً مطلقاً. وهذا يعني أنه ليس من المقبول من جانب الشرطة وتحت أي ظرف من الظروف أن تمارس التعذيب ضد أي شخص أو تحرض عليه أو تتسامح معه. وفي هذا السياق، تعني كلمة «التسامح» أنه يتعين على الشرطة أن تبذل قصارى جهودها للحيلولة دون ممارسة هذه المعاملة، وهو ما يجب أن يتوافق كذلك مع الأهداف العامة للشرطة. (أنظر المادتين ١ و٣٨ من هذه المدونة).

وبالإضافة إلى أن التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة تشكل اعتداءً خطيراً على الكرامة الإنسانية وانتهاكاً لحقوق الإنسان، فإن هذه الأساليب، التي تستخدم لأغراض انتزاع الاعترافات أو ما يشابهها من المعلومات، قد تدفع الشخص الخاضع للتعذيب وغيره من الضروب المماثلة إلى الإدلاء بمعلومات غير صحيحة. ولذلك، ليس هناك من تبرير عقلاني يدعو إلى استخدام مثل هذه الأساليب في دولة يسودها سلطان القانون.

ومما لا شك فيه أن هذا الحظر يشمل أيضاً المعاناة البدنية والذهنية. وللإطّلاع على المزيد من التحليلات التفصيلية حول نوع السلوك الذي يشمله التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، يمكن الرجوع إلى الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، بالإضافة إلى المبادئ التي تحددها اللجنة الأوروبية المختصة بمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ حيث يعرض هذان المصدران إرشادات تفصيلية للشرطة في هذا الإطار. كما يجب أن ينظم المصدران المذكوران عمل الشرطة، بالإضافة إلى وجوب استخدامهما في تدريب أفرادها.

ومن المفروغ منه أن جهاز الشرطة الذي يستخدم التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة ضد المواطنين لن يحظى باحترام هؤلاء المواطنين أو بثقتهم في أي حال من الأحوال.

٣٧- يجوز للشرطة استخدام القوة عند الضرورة القصوى فقط وإلى الحد المطلوب فقط بهدف تأمين هدف مشروع.

التعليق

تراعي هذه المادة الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بموجب المادة ٢ من الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان؛ أنظر التعليق على المادة ٣٤ أعلاه. ولكن تجدر الإشارة هنا إلى أن هذه القاعدة تنطبق على جميع المواقف التي تخول الشرطة فيها باستخدام القوة.

وبادئ ذي بدء، يجب أن تستند الشرطة دائماً إلى أساس قانوني في عملياتها (المادة ٣)، بما في ذلك استخدام القوة؛ فلا يمكن بحال من الأحوال قبول استخدام القوة بصورة تعسفية. وعلاوةً على ذلك، تنص هذه المادة على أنه يتعين الأخذ بالحسبان أن استخدام القوة من قبل الشرطة يشكل إجراءً استثنائياً في جميع الحالات، كما لا يجوز استخدام قدر من القوة يزيد عن حدود الضرورة القصوى، وذلك إذا دعت الحاجة إلى استخدام القوة. ويدل ذلك على أنه يتوجب أن تكون القوة المستخدمة متكافئة مع الهدف المشروع الذي

تعتزم الشرطة تحقيقه من خلال استخدام القوة. وبالتالي، يجب أن يتوفر القدر المناسب من التوازن بين استخدام القوة والموقف الذي تستخدم فيه هذه القوة. ويعني هذا الأمر من الناحية العملية، على سبيل المثال، أنه لا يجوز استخدام القوة المادية على الإطلاق ما لم تكن تستدعيها الضرورة القصوى، وأنه لا يجوز استخدام الأسلحة ما لم يستدع ذلك أمر لا يرقى إلى ذات القدر من الضرورة القصوى المذكورة. وإذا ما اعتبر استخدام الأسلحة القاتلة ضرورياً، فلا يجوز استخدامها بقدر يتجاوز حدود الضرورة القصوى؛ حيث يجب إطلاق النار للتحذير قبل إطلاقها بهدف الإصابة، وعدم إصابة أي شخص بصورة تزيد عما هو ضروري، إلى غير ذلك من القواعد.

ومن الطبيعي أن تتضمن القوانين والأنظمة المحلية أحكاماً تنظم استخدام القوة على أساس المبادئ المتعلقة بالضرورة والتكافؤ. غير أن المنهج العملي المتبع في التعامل مع هذه المشكلة في ظل موقف معين يتسم بالصعوبة، وذلك لأن استخدام القوة، بحسب المبادئ الواردة أعلاه، يشكل عبئاً ثقيلاً على الشرطة ويحتّم على أفرادها أن لا يتمتعوا باللياقة البدنية ويمتلكوا المعدات المطلوبة فحسب، بل يوجب عليهم كذلك أن يتمتعوا بمهارات نفسية متقدمة إلى حد كبير. وهنا لا يمكن التقليل من أهمية تجنيد الأفراد المناسبين في سلك الشرطة وتدريبهم؛ أنظر أيضاً المادتين ٢٣ و٢٩ أعلاه.

٣٨- يجب على الشرطة في جميع الأحوال أن تتحقق من الصفة القانونية للأعمال التي تعتزم القيام بها.

التعليق

من الشروط الأساسية المرعية أنه لا يجوز للشرطة، التي تعمل في المجتمع الذي يحكمه سلطان القانون، سوى تنفيذ النشاطات القانونية. وبموجب المادة ٣ أعلاه، لا يقتصر اختبار الصفة القانونية لأعمال الشرطة على القوانين المحلية فقط، وإنما يتضمن هذا الاختبار المعايير الدولية لحقوق الإنسان كذلك.

وتحدد هذه المادة التزاماً على أفراد الشرطة، بحكم عملهم فيها، يوجب عليهم مراقبة مدى قانونية الأعمال التي يؤدونها قبل تدخلهم وأثناءه. وينسحب هذا الأمر على الشرطة باعتبارها مؤسسة بالإضافة إلى الأفراد المنتسبين إليها. ويعتبر نظام الرقابة والتوازن النافذ في الشرطة، إلى جانب تدريب أفرادها، من الوسائل المهمة التي تضمن مراقبة مدى قانونية عمليات الشرطة بصورة منهجية.

٣٩- يجب على أفراد الشرطة تنفيذ الأوامر الصادرة لهم من رؤسائهم بصورة ملائمة، ولكن يقع على عاتقهم واجب الامتناع عن تنفيذ الأوامر التي تجانب القانون بصورة جلية والإبلاغ عن هذه الأوامر، دون الخوف من العقوبة.

التعليق

بما أنه يتعين إخضاع أفراد الشرطة، بموجب المادة ١٦ أعلاه، للمساءلة الشخصية عن الأعمال التي يؤدونها، فإنه يتوجب تمكينهم في ذات الوقت من رفض تنفيذ الأوامر غير القانونية (أي تلك التي تخالف القانون). وقد جرى اختيار عبارة «غير قانوني بصورة لا لبس فيها») لتجنب عصيان أفراد الشرطة في المواقف التي لا تعتبر فيها الصفة القانونية للأوامر واضحة.

وبالنسبة للهيكليات التنظيمية الضرورية في أجهزة الشرطة، تهدف هذه المادة في فكرتها العامة إلى الحيلولة دون «تغطية» المسؤولية الواقعة على أفراد الشرطة عن النشاطات الفظيعة التي تخالف القانون وانتهاكات حقوق الإنسان من خلال تلك الهيكليات التنظيمية. ويصب «الاستقلال العملياتي» الذي تتمتع به الشرطة عن إدارات الدولة الأخرى (أنظر المادة ١٥ أعلاه) في هذا الاتجاه. كما يجب أن يتضمن الالتزام تجاه الأوامر التي تجافي القانون التزاماً بالإبلاغ عن مثل هذه الأوامر؛ ولا يجوز أن يترك التبليغ عن الأوامر غير القانونية آثاراً سلبية أو يتمخض عن فرض عقوبات على الأفراد الذين يبلغون عنها.

٤٠- على الشرطة أن تنفذ المهام المنوطة بها بصورة نزيهة، وأن تسترشد في سبيل ذلك بوجه خاص بمبادئ النزاهة وعدم التمييز.

التعليق

يمثل مطلب العدالة سمة عامة وشاملة تتألف من مبادئ النزاهة وعدم التمييز وغيرها من الخصائص ذات الصلة. ويحكم على أفراد الشرطة بأنهم يمتثلون للعدالة عندما يُظهرون احتراماً كاملاً للأوضاع والحقوق التي يتمتع بها كل فرد يخضع لسلطات الشرطة. ويجب أن يطبق مبدأ العدالة على جميع جوانب عمل الشرطة، مع التأكيد على تطبيق هذا المبدأ عند التعامل مع جمهور المواطنين على وجه الخصوص.

وينص مبدأ النزاهة، من جملة أمور، على أن يعمل أفراد الشرطة بنزاهة، مع التركيز على عدم محاباة أي طرف من الأطراف في أي نزاع تعمل الشرطة على مراقبته. وفي حالات الجرائم، لا يجوز للشرطة أن تتبنى أي موقف يتعلق

بمسألة تحميل الذنب لطرف دون آخر (أنظر أيضاً المادة ٤٧ أعلاه). وبالإضافة إلى ذلك، يشترط مبدأ النزاهة على أفراد الشرطة الامتناع عن الإقدام على أي نشاط لا يمتّ لنشاطات الشرطة بصلة، والذي قد يؤدي إلى التأثير على أدائهم لمهامهم الموكلة إليهم أو يثير الانطباع بأن هذا هو الحال الذي يَسِم هؤلاء الأفراد.

وعلاوةً على ذلك، يمثل المبدأ العام المتعلق بعدم التمييز والمساواة عنصراً جوهرياً من العناصر التي ينص عليها قانون حقوق الإنسان الدولي. ويتضمن البروتوكول الثاني عشر الإضافي للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، الذي اعتمده المجلس الأوروبي، حظراً عاماً على التمييز. ويُعنى نطاق الحماية من التمييز بالحقوق التي تنص عليها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، بالإضافة إلى حقوق الأفراد التي تنص عليها القوانين المحلية بصورة مباشرة أو من خلال الالتزامات المفروضة على السلطات العامة والأعمال التي تؤديها عند ممارستها لسلطاتها التقديرية أو أي عمل آخر تنفذه أي سلطة أخرى، مثل جهاز الشرطة.

ولا تنص هذه المادة على أية أسس محددة لممارسة التمييز. وأياً كان الأمر، فإن هذه المادة لا تهدف إلى الحياد عن روح الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان، التي تورد قائمة غير نهائية يمكن إضافة أسس أخرى لها. وتتضمن الأمثلة على الأسس التي يقوم التمييز عليها الجنس، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الديانة، أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء، أو النشأة الوطنية أو الاجتماعية، أو الانتماء إلى إحدى الأقليات، أو الممتلكات، أو المولد أو غيره من الأوضاع، أو الإعاقة البدنية أو الذهنية، أو الميل الجنسي أو العمر.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز في بعض الحالات أن ترقى المعاملة غير المتساوية، والتي قد تجد لها تبريراً موضوعياً ومعقولاً، إلى درجة التمييز، وذلك بحسب نصوص الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان والأحكام القضائية الصادرة بموجبها.

٤١- تتدخل الشرطة في حق الفرد في الخصوصية عند الضرورة القصوى فقط وبهدف تنفيذ هدف مشروع فقط.

التعليق

يتضمن حق الأفراد في «الخصوصية» الحقوق التي تنص عليها المادة ٨ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والتي تشمل الحياة الخاصة، والحياة الأسرية، والسكن والمراسلات؛ حيث يجب أن يشكل هذا الحق نقطة البداية التي ينطلق منها أفراد الشرطة في أداء مهامهم (المادة ٣ أعلاه)، ويشمل ذلك التدخل في الشؤون الخاصة للمواطنين. وفي هذا الإطار، لا يجوز بأي حال من الأحوال قبول التدخل التعسفي في حياة الأفراد. وزيادةً على ذلك، تشير هذه القاعدة إلى أنه يجب النظر إلى التدخل في خصوصيات المواطنين في جميع الأحوال باعتباره إجراءً استثنائياً، كما لا يجوز أن يشتمل على تدخل يزيد في قدره عن حدود الضرورة القصوى في حال كان ذلك التدخل مبرراً.

٤٢- يتم جمع البيانات الشخصية وتخزينها واستخدامها من قبل الشرطة بما يتفق مع المبادئ الدولية بشأن حماية المعلومات، ويجب على وجه الخصوص أن يكون ذلك مقتصراً على الحد الضروري لتنفيذ أهداف قانونية ومشروعة ومحددة.

التعليق

يسهل استخدام وسائل تكنولوجيا المعلومات الحديثة على الشرطة عملها في محاربة مختلف أشكال الجريمة. فعلى وجه الخصوص، يتيح تسجيل البيانات وتحليلها للشرطة التدقيق في المعلومات، وبالتالي الكشف عن الشبكات التي يمكن أن يظل وجودها غامضاً دون استخدام هذه الأدوات. ولكن استخدام البيانات الشخصية بصورة غير منضبطة قد يشكل انتهاكاً لحق الأفراد المعنيين في شؤونهم الخاصة. ومن أجل تحاشي إساءة استخدام البيانات الشخصية في مراحل جمعها وتخزينها واستخدامها، يجب أن تتقيد الشرطة بالمبادئ الخاصة بحماية المعلومات. وفي هذا الخصوص، يجب النظر إلى المبادئ التي تحددها هذه المادة في ضوء التوصية رقم ١٥ لسنة ١٩٨٧ الصادرة عن المجلس الأوروبي بشأن تنظيم استخدام البيانات الشخصية في قطاع الشرطة.

٤٣- على الشرطة، أثناء قيامها بتنفيذ النشاطات الموكلة إليها، أن تضع نصب عينيها على الدوام الحقوق الأساسية للأفراد، من قبيل حرية الفكر، والضمير، والديانة، والتعبير، والتجمع السلمي، والحركة والتمتع بالممتلكات بصورة سلمية.

التعليق

إن الحقوق التي تتضمنها هذه المادة تعيد بمجموعها التأكيد على الحقوق التي تنص عليها الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان (في المواد ٩، و١٠ و١١ من الاتفاقية ذاتها، بالإضافة إلى المادة ١ من البروتوكول الأول والمادة ٢ من البروتوكول

الرابع الإضافيين لهذه الاتفاقية)، حيث تعتبر هذه المواد أساسية لسير حياة المجتمع الديموقراطي المنفتح بصورة ناجعة، ولا تتطرق هذه التوصية إلى هذه المسألة في مواضع أخرى منها.

وتضطلع الشرطة بدور رئيسي في ضمان هذه الحقوق – والتي تتحول الديموقراطية بدونها إلى مجرد فكرة جوفاء لا تستند إلى أي أساس على أرض الواقع – سواء كان هذا الدور مباشراً من خلال حماية الإجراءات الديموقراطية، أو غير مباشر من خلال مسؤوليتها العامة عن المحافظة على سيادة القانون وترسيخها.

٤٤- يجب على أفراد الشرطة التصرف بنزاهة وإبداء الاحترام تجاه الجمهور، وإيلاء اهتمام خاص بوضع الأفراد الذين ينتمون إلى الجماعات الأقل حظاً بصورة خاصة.

التعليق

في حالات كثيرة، يحكم المواطنون على جهاز الشرطة بناءً على طريقة تصرف أفراده. ولذلك، يحتل السلوك الجيد الذي يسلكه أفراد الشرطة أهمية قصوى لا يستهان بها لضمان مصداقية مؤسسة الشرطة برمّتها. ومن أجل الفوز باحترام المواطنين، لا يكفي للشرطة أن تعمل وفق القانون، بل ينبغي لها كذلك أن تطبق هذا القانون بنزاهة واحترام تجاه هؤلاء المواطنين؛ أي أن تعمل على تطبيق القانون على أساس من «المنطق السليم» وعدم إغفال «الخدمة العامة» التي تمثل بُعداً أساسياً في عملها.

ويتسم سلوك أفراد الشرطة تجاه جمهور مواطنيهم بالنزاهة والاحترام عندما يُظهر هؤلاء الأفراد أنهم يعملون بطريقة مهنية ونزيهة وصادقة وعادلة وطيبة ومحايدة من الناحية السياسية وتحتكم إلى الضمير والعدالة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب على الشرطة أن تدرك بأن الجمهور يتألف بمجموعه من أفراد لكل منهم احتياجاته ومطالبه الخاصة. وفي هذا الإطار، تستدعي الجماعات الأقل حظاً في المجتمع اهتماماً خاصاً من قبل الشرطة.

٤٥- يجب على أفراد الشرطة، أثناء تدخلهم، وبشكل اعتيادي أن يكونوا في وضع يتمكنون فيه من إبراز الدليل على مكانتهم الشرطية وهويتهم المهنية.

التعليق

تهدف هذه المادة، التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمادة ١٤ أعلاه، إلى تحقيق غايتين رئيسيتين، أولهما وكقاعدة عامة أنه يجب على أفراد الشرطة الذين يتدخلون في مواقف معينة أن يقدموا الدليل على انتمائهم لجهاز الشرطة وعملهم فيه؛ وثانيهما، أنه يتعين على هؤلاء الأفراد في جميع الأحوال أن يعرّفوا على أنفسهم باعتبارهم أفراداً منتسبين لجهاز الشرطة (أي إبراز «الهوية المهنية»). ويرتبط الشرط الذي يفرض على أفراد الشرطة أن يقدموا الدليل على هويتهم المهنية قبل التدخل وأثناءه وبعده ارتباطاً وثيقاً بالمسؤولية الشخصية التي يتحملونها عن الأعمال التي يؤدونها أو يقصرون في أدائها (المادة ١٦ أعلاه). ودون إمكانية التعرف على هوية الشرطي أو الشرطية، تصبح المسؤولية الشخصية فكرة جوفاء لا معنى لها من وجهة نظر المواطنين. ومن الواضح إذاً أنه يتعين تنفيذ هذا الشرط بصورة توازن بين المصلحة العامة وسلامة أفراد الشرطة في كل قضية على حدة. ويجب التأكيد في هذا السياق على أن التعريف بهوية أفراد الشرطة لا ينطوي بالضرورة على الإفصاح عن أسمائهم.

٤٦- يجب على أفراد الشرطة معارضة جميع ضروب الفساد داخل جهاز الشرطة. وعليهم إبلاغ رؤسائهم وغيرهم من الجهات المختصة عن الفساد الواقع في الشرطة.

التعليق

تعتبر هذه المادة، التي تعنى بسلوك الشرطة، مكمّلة لنص المادة ٢١ أعلاه، التي تتناول الهيكليات التنظيمية للشرطة في إطار سعيها لمكافحة الفساد. وتفرض هذه المادة واجباً آمراً على أفراد الشرطة يقضي عليهم تجنب سلوك مسلك فاسد بصفتهم أفراداً، كما يحثهم على ثني زملائهم عن سلوك مثل هذا المسلك. وعلى وجه التحديد، يتعين على أفراد الشرطة تنفيذ المهام الملقاة على عاتقهم بما يتفق مع القانون وبصورة صادقة ونزيهة. كما لا يجوز لهم أن يسمحوا بقيام تضارب بين مصالحهم الشخصية وعملهم في مؤسسة الشرطة. ومن أجل هذه الغاية، يتعين على أفراد الشرطة في جميع الظروف والأحوال أن يكونوا على وعي بأي تضارب فعلي أو محتمل في المصالح، وأن يتخذوا الخطوات اللازمة لتجنب مثل هذا التضارب. وبالإضافة إلى ذلك، يجب على أفراد الشرطة إبلاغ رؤسائهم أو غيرهم من السلطات ذات العلاقة حال علمهم بوجود سلوك فاسد في جهاز الشرطة.

ومن الجدير بالملاحظة أن التوصية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٠ بشأن مدونات قواعد السلوك للموظفين العموميين الصادرة عن المجلس الأوروبي (والتي قامت بصياغتها «المجموعة المتعددة المعارف المختصة بمكافحة الفساد») تعتبر سارية على أجهزة الشرطة وأفرادها.

المبادئ التوجيهية الخاصة بعمل الشرطة أو تدخلها: مواقف محددة

التحقيق الذي تجريه الشرطة

٤٧- يجب أن تستند تحقيقات الشرطة، في حدها الأدنى، إلى الاشتباه المعقول في جريمة أو جناية فعلية أو محتملة.

التعليق

كي تتجنب الشرطة الشروع في تحقيقات تعسفية، يتعين عليها تلبية حد أدنى من الشروط قبل إجراء تلك التحقيقات. فبادئ ذي بدء، يتوجب توفر اشتباه معقول (ومشروع) بارتكاب جريمة أو جناية، وهو ما يعني أن هذا الاشتباه يجب أن يكون مبرراً بناءً على عدد من المعايير الموضوعية.

٤٨- يجب على الشرطة أن تتقيد بالمبادئ القاضية بأن كل فرد متهم بارتكاب جريمة جنائية بريء إلى أن تثبت إدانته من قبل المحكمة، وبأن كل فرد متهم بارتكاب جريمة جنائية يتمتع بحقوق محددة، ولا سيما الحق في إخطاره وعلى وجه السرعة بالاتهام الموجه إليه، وأن يتهيأ للدفاع عن نفسه أما بذاته، أو من خلال مساعدة قانونية من محض اختياره.

التعليق

يمثل مبدأ افتراض البراءة، الذي تنص عليه المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان، أحد حقوق الأفراد التي تكتسب أهمية كبرى ضمن أصول المحاكمات الجنائية. وباعتبارها الحلقة الأولى في سلسلة هذا النظام، تواجه الشرطة مهمة على جانب كبير من الصعوبة لأنه يتعين عليها أن تُجري التحقيق في القضايا المعروضة عليها بصورة موضوعية؛ وبغض النظر عن حجم الأدلة القائمة ضد المشتبه بهم، يتعين على الشرطة كذلك أن تراعي مبدأ افتراض البراءة. وفيما يتعلق بالعلاقة بين الشرطة والمواطنين، ولا سيما وسائل الإعلام، تزداد هذه المشكلة حدةً وصعوبة (أنظر كذلك المادة ١٩ أعلاه).

كما تعتبر القائمة التي تضم الحد الأدنى من الحقوق الأخرى التي يتمتع بها كل شخص متهم بارتكاب جريمة جنائية، والتي تستند كذلك إلى المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، مهمة أيّما أهمية بالنسبة لأجهزة الشرطة، وذلك لأنه يجب أن تشتمل أصول المحاكمات الجنائية على هذه الحقوق في أقصى سرعة ممكنة؛ وينطبق هذا الأمر في كثير من الحالات خلال التحقيقات التي تجريها الشرطة.

٤٩- يجب أن تتسم التحقيقات التي تجريها الشرطة بالموضوعية والنزاهة. كما يجب أن تراعي هذه التحقيقات وأن تخضع للتعديل بناءً على الاحتياجات الخاصة للأفراد، كالأطفال والأحداث والنساء وأبناء الأقليات، بمن فيهم الأقليات العرقية والأشخاص الأقل حظاً.

التعليق

يجب أن تستند العمليات التي تنفذها الشرطة في جميع الأحوال والظروف إلى الموضوعية والنزاهة. ويحتل هذا الأمر أهمية خاصة في التحقيقات التي تجريها أجهزة الشرطة. وتشير الموضوعية المطلوبة إلى أنه يجب على الشرطة أن تجري تحقيقاتها بصورة نزيهة، بمعنى أنه يتعين عليها أن تربط التحقيقات بجميع الظروف والوقائع والبينات المتصلة بها والتي تعزز شكوكها أو تخالفها. كما تمثل الموضوعية معياراً يتضمن شرط تحقق النزاهة، والتي تستلزم بدورها أن تعمل إجراءات التحقيق، بما فيها الأساليب المستخدمة فيها، على خلق بيئة تضمن تنفيذ إجراءات «عادلة» تحترم الحقوق الأساسية التي يتمتع بها الأفراد.

وبالإضافة إلى الموضوعية، يعني شرط تحقق النزاهة في تحقيقات الشرطة مراعاة حق الأفراد المعنيين بالمشاركة التامة في هذه التحقيقات. فعلى سبيل المثال، يجب تكييف التحقيق بحيث يأخذ بالحسبان القدرات البدنية والذهنية والاختلافات الثقافية التي يحملها الأشخاص الخاضعون للتحقيق. وفي هذا الخصوص، تحتل التحقيقات التي تجري مع الأطفال والأحداث والنساء والأشخاص الذين ينحدرون من الأقليات، بمن فيها الأقليات العرقية، قدراً كبيراً من الأهمية. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يتسم التحقيق بالشمولية، مع الحرص على عدم تعريض الأشخاص الخاضعين للتحقيق للضرر إلى أقصى درجة ممكنة. إن الالتزام بهذه الإجراءات يعزز من «الإجراءات العادلة التي تنفذها الشرطة»، والتي تمهد السبيل لإجراء «المحاكمة العادلة».

٥٠- يجب إعداد المبادئ التوجيهية التي تنظم إجراء المقابلات التي تعقدها الشرطة وتضمن نزاهتها، مع مراعاة المادة ٤٨ أعلاه. وعلى وجه الخصوص، يجب أن تنص هذه المبادئ التوجيهية على إجراء مقابلات نزيهة، يتم خلالها إشعار الأشخاص الذين يتم عقد المقابلات معهم بالأسباب التي تدعو إلى مقابلتهم، بالإضافة إلى غيرها من المعلومات ذات الصلة. ويجب الاحتفاظ بسجلات دورية تتضمن المقابلات التي تجريها الشرطة.

التعليق

تجد هذه القاعدة، التي تطبق على المقابلات التي تجريها الشرطة بصورة عامة، أساساً لها في النصوص المتعلقة بأعمال الاستجواب أثناء الاحتجاز التي وضعتها اللجنة الأوروبية لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (لجنة مناهضة التعذيب)، حيث تشير في تقريرها العام الثاني (الصادر عام ١٩٩٢) إلى ما يلي:

«... تعتبر لجنة مناهضة التعذيب أنه يتعين تحديد القواعد أو المبادئ التوجيهية الواضحة بشأن طريقة إجراء المقابلات التي تعقدها الشرطة؛ حيث يجب أن تتناول هذه القواعد أو المبادئ التوجيهية، من جملة أمور، المسائل التالية: إخطار الموقوف بهوية (اسم و/أو رقم) الأشخاص الحاضرين في المقابلة؛ وطول فترة المقابلة المسموح به؛ وفترات الراحة بين المقابلات والاستراحات خلال المقابلة؛ والأماكن التي تعقد فيها هذه المقابلات؛ وما إذا كان سيطلب من الموقوف أن يقف أثناء استجوابه؛ ومقابلة الأشخاص الواقعين تحت تأثير المخدرات أو المشروبات الكحولية أو غيرها. كما إن من المطلوب الاحتفاظ بسجل بصورة دورية يتضمن الوقت الذي تبدأ فيه المقابلات وتنتهي فيه، بالإضافة إلى أي طلب يطلبه الموقوف خلال المقابلة، والأشخاص الحاضرين خلال كل مقابلة على حدة.

وتضيف لجنة مناهضة التعذيب إلى ما تقدم أن التسجيل الإلكتروني للمقابلات التي تجريها الشرطة تمثل ضمانة مفيدة أخرى تحول دون إساءة معاملة الموقوفين (كما أنها تعود على الشرطة بفوائد مهمة).»

وتسري هذه المادة على كافة المقابلات التي تجريها الشرطة، بغض النظر عما إذا كان الأشخاص الذين تعقد المقابلات معهم موقوفين أم لا.

٥١- يجب على الشرطة أن تراعي الاحتياجات الخاصة للشهود، ويجب عليها كذلك أن تسترشد بقواعد خاصة لضمان حمايتهم ومساندتهم خلال التحقيق، ولا سيما حينما يبرز خطر تهديدهم.

التعليق

يجب أن يكون أفراد الشرطة مؤهلين للتعامل مع المراحل الأولية من التحقيق، ولا سيما ما يتعلق منها بالاتصال مع الأشخاص المتورطين في ارتكاب جريمة ما. وتعتبر الحماية التي يجب توفيرها للشهود أمراً ضرورياً للمحافظة على سلامتهم، حيث تمثل هذه الحماية بالنسبة لهم شرطاً لازماً لتقديم بيناتهم التي تسهم بالتالي في نتيجة التحقيق. ويخشى الشهود من التبعات المحتملة المترتبة على تقديم الأدلة التي يمتلكونها إذا ما تعرضوا للتخويف أو التهديد. ولذا، يجب أن تتسم أساليب التحقيق بالمرونة وأن لا تتغافل عن ذلك البتة. وتعتبر المشكلة المتعلقة بالشهود الذين يتعرضون للتهديد حساسة بشكل خاص في أوضاع معينة، كتلك الأوضاع المرتبطة بالإرهاب، والجريمة المنظمة، وجرائم المخدرات والعنف الأسري. وفي القضايا التي يقع فيها الشهود ضحايا للجريمة المشهودة في ذات الوقت، يصبح التعامل مع الشهود مسألة تتسم بقدر أكبر من التعقيد.

وبالإضافة إلى ذلك، تشدد هذه المادة على أهمية وعي أفراد الشرطة بالاحتياجات الخاصة بالشهود في مختلف المواقف والأحوال، جنباً إلى جنب مع توفير الحماية لهم. ولا يستدعي هذا الوعي تقديم التدريب المتخصص لأفراد الشرطة فقط، وإنما تعتبر المبادئ التوجيهية ضرورية كذلك لتوضيح كيفية تعاملهم مع الشهود بصورة ملائمة. وفي هذا السياق، نشير إلى النشاطات المكثفة التي أنجزها المجلس الأوروبي في إطار حماية الشهود والضحايا (والتي تتضمن التوصية رقم ٤ لسنة ١٩٨٥ بشأن العنف في الأسرة؛ والتوصية رقم ١١ لسنة ١٩٨٥ بشأن مركز الضحايا في إطار القانون الجنائي وأصول المحاكمات الجنائية؛ والتوصية رقم ٢١ لسنة ١٩٨٥ بشأن تقديم المساعدة للضحايا ومنع إيقاع الضحايا؛ والتوصية رقم ١١ لسنة ١٩٩١ بشأن الاستغلال الجنسي، والإباحية والدعارة والاتجار بالأطفال وصغار السن من البالغين، والتوصية رقم ٨ لسنة ١٩٩٦ بشأن السياسة المتعلقة بالجريمة في أوروبا في الوقت الذي يشهد التغيير؛ والتوصية رقم ١٣ لسنة ١٩٩٧ بشأن تهديد الشهود وحقوق الدفاع).

٥٢- يجب على الشرطة أن تقدم الدعم والمساعدة والمعلومات الضرورية لضحايا الجرائم دون تمييز.

التعليق

تلخص هذه المادة التزامات الشرطة المتمثلة بتوفير المساعدة والمعلومات لضحايا الجرائم على نحو ما تحدده التوصية رقم ١١ لسنة ١٩٨٥ بشأن مركز الضحايا في إطار القانون الجنائي وأصول المحاكمات الجنائية. وبالإضافة إلى ذلك، تحدد هذه المادة التزاماً على الشرطة يتمثل بتوفير المساندة الضرورية للضحايا، وهو ما يشير إلى ضرورة جهوزية الشرطة وقدرتها على تقديم هذه المساندة، سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو من خلال هيئات ومؤسسات أخرى.

٥٣- يجب على الشرطة أن توفر الترجمة الفورية / التحريرية عند الحاجة خلال التحقيقات التي تجريها.

التعليق

تضيف هذه المادة إلى نص المادة ٥ / ٢ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والتي تمنح كل شخص يتعرض للاعتقال الحق في إطلاعه على الأسباب التي دعت لاعتقاله، والتهمة الموجهة إليه بلغة يفهمها.

٢- الاعتقال \ الحرمان من الحرية من قبل الشرطة

٥٤- يجب أن يكون حرمان الأشخاص من حريتهم محدوداً إلى أقصى قدر ممكن، كما يجب إجراؤه مع مراعاة كرامة كل شخص موقوف وحساسيته واحتياجاته الشخصية. ويجب الاحتفاظ بسجل خاص بتوقيف كل معتقل بصورة دورية.

التعليق

يتوجب اعتبار حرمان الأفراد من حريتهم إجراءً استثنائياً لا يجوز بحال من الأحوال استخدامه ما لم تستدعه الضرورة القصوى، كما يجب أن يكون هذا الحرمان محدوداً في وقته. وكما هو الحال بالنسبة لجميع العمليات التي تنفذها الشرطة، ينبغي لهذا الإجراء أن يتوافق مع القانون في جميع الظروف والأحوال. وتشدد هذه المادة على أنه يتوجب مراعاة الاحتياجات الشخصية للشخص المعني بصورة مطلقة في كل حالة اعتقال أو حرمان من الحرية.

وبموجب البيان الصادر عن اللجنة الأوروبية لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (لجنة مناهضة التعذيب)، في تقريرها العام الثاني لسنة ١٩٩٢، يتوجب الاحتفاظ بسجل شامل خاص بتوقيف كل شخص / موقوف:

«تعتبر لجنة مناهضة التعذيب أنه يتم تعزيز الضمانات الأساسية الممنوحة للأشخاص الموقوفين لدى الشرطة (وبالتالي تسهيل عمل أفراد الشرطة بقدر الإمكان) في حال تم الاحتفاظ بسجل شامل خاص بتوقيف كل شخص، حيث يتم تسجيل جميع الجوانب المتعلقة بتوقيفهم والإجراءات المتخذة بحقهم فيه (وذلك عند حرمانهم من حريتهم والأسباب التي تبرر تلك الإجراءات؛ والوقت الذي تم إخبار الموقوفين بحقهم؛ والعلامات التي تدل على الجروح، والأمراض العقلية، وغيرها؛ والوقت الذي جرى فيه الاتصال بأقرباء الموقوفين أو بالقنصلية التي ينتمون لها ومحاميهم ومتى زاروا هؤلاء الموقوفين؛ ومتى تم تقديم الطعام لهم؛ ومتى خضعوا للتحقيق؛ ومتى تم نقلهم أو إطلاق سراحهم؛ وغير ذلك). وبالنسبة للأمور الأخرى (كالمقتنيات الموجودة في حوزة الموقوف، وتلاوة حقوقه عليه والمطالبة بهذه الحقوق أو التنازل عنها)، يجب أخذ توقيع الشخص الموقوف، بالإضافة إلى تفسير غياب هذا التوقيع إذا دعت الحاجة لذلك. وعلاوةً على ما تقدم، يجب تمكين محامي الموقوف من الإطلاع على سجل التوقيف المذكور.»

٥٥- يجب على الشرطة، إلى الحد الممكن وبموجب التشريعات المحلية، إبلاغ الأشخاص المحرومين من حريتهم وعلى وجه السرعة بالأسباب التي تقف وراء حرمانهم من حريتهم وبأية تهمة موجهة ضدهم، كما يجب عليها ودون تأخير إبلاغ الأشخاص المحرومين من حريتهم بالإجراءات التي تطبق على حالتهم.

التعليق

تسترعي هذه المادة الانتباه إلى الحق الذي تنص عليه المادة ٥ / ٢ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والتي تقضي بأن («يتم إخطار كل شخص يتعرض للاعتقال على وجه السرعة وبلغة يفهمها بالأسباب التي تدعو لاعتقاله، والتهمة الموجهة إليه.»)، بالإضافة إلى البيان الصادر عن اللجنة الأوروبية لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، في تقريرها العام الثاني لسنة ١٩٩٢، القاضي بأنه «يجب إطلاع الأشخاص الذين توقفهم الشرطة على وجه السرعة ودون تأخير بجميع حقوقهم» (بما فيها تلك الحقوق التي تنص عليها المادة ٥٦ أعلاه). ويضاف إلى ما تقدم أنه يجب كذلك إخطار الأشخاص الذين يُحرَمون من حريتهم بالإجراءات التي تطبق على حالتهم. (وفي هذا الإطار، تستخدم عبارة «إلى الحد الممكن بموجب القوانين المحلية» لأن السلطات الأخرى غير أجهزة الشرطة، كالنيابة العامة، توفر هذه المعلومات في بعض الأحيان.)

٥٦- يجب على الشرطة أن تضمن سلامة الأشخاص وصحتهم ونظافتهم وتغذيتهم على الوجه المرعيّ أثناء فترة توقيفهم. ويجب أن تكون الزنازين في السجون التابعة للشرطة ذات حجم معقول، وأن تتوفر فيها الإضاءة والتهوية الكافيتين وأن تكون مزوّدة بوسائل الراحة المناسبة.

التعليق

توضح هذه المادة للشرطة مسؤوليتها الكاملة عن المعايير الخاصة بالبيئة المادية اللازم توفرها للأشخاص المحرومين من حريتهم، والذين يجري توقيفهم في مراكز الشرطة. وتتضمن هذه المادة الإشارة إلى وجوب التزام الشرطة ببذل العناية المطلوبة لضمان سلامة الأشخاص الذي تحتجزهم لديها. كما يتعين على الشرطة أن تتحمل المسؤولية المطلقة عن حماية الأشخاص الموقوفين في مراكزها من الأذى الناتج من داخل مكان التوقيف أو من خارجه، بما في ذلك الأذى الذي يُلحقه الموقوف بنفسه. فعلى سبيل المثال، يشتمل هذا الأمر على عزل الأشخاص الخطيرين. وبالإضافة إلى ما تقدم، يجب الحيلولة دون تدهور الحالة الصحية للشخص المحروم من حريته – سواء حالته الصحية العقلية أو البدنية – بأقصى قدر ممكن، كما يجب تقديم الرعاية الصحية إذا دعت الضرورة لذلك. كما ينطوي هذا الأمر أيضاً على الالتزام بالتعليمات التي يصدرها الأطباء أو غيرهم من الطواقم الطبية المؤهلة. وزيادةً على ذلك، يجب على الشرطة أن تحرص على توفير المستوى المطلوب من الشروط الصحية، بما في ذلك دورات المياه والغذاء.

ومن جانب آخر، يجب أن تكون الزنازين التي تستخدمها الشرطة لتوقيف الأشخاص ذات حجم معقول، وذلك بالنسبة إلى عدد الأشخاص الموقوفين فيها. وبالإضافة إلى ذلك، يجب توفير «قدر كاف من الإضاءة»، ويفضل أن تكون هذه الإضاءة طبيعية، إلى جانب توفير الإضاءة الاصطناعية. وتتضمن «التهوية الكافية» ضرورة توفر الهواء النقي وبحرارة معتدلة. كما يتعين توفير الوسائل المناسبة للراحة، من قبيل الأسرّة أو الكراسي، لجميع الأشخاص الموقوفين لدى الشرطة. (كما تجدر الإشارة في هذا المقام إلى المعايير التي تنص عليها اللجنة الأوروبية لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.)

٥٧- يجب أن يتمتع الأشخاص المحرومون من حريتهم من قبل الشرطة بالحق في إبلاغ طرف ثالث يختارونه عن حرمانهم من حريتهم، والحق في الحصول على المساعدة القانونية والفحص الطبي من قبل طبيب يختارونه هم، حيثما كان ذلك ممكناً.

التعليق

تقوم هذه القاعدة في أساسها على ثلاثة حقوق يتمتع بها الأشخاص الذين تحرمهم الشرطة من حريتهم، والتي تحددها اللجنة الأوروبية لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (لجنة مناهضة التعذيب):

«إن لجنة مناهضة التعذيب تولي أهمية قصوى لثلاثة حقوق للأشخاص الذين تحرمهم الشرطة من حريتهم، وهي: حق الشخص المعني بالإبلاغ عن توقيفه لطرف ثالث يختاره (فرد من أفراد عائلته، صديق من أصدقائه، أو قنصليته)، وحقه في الحصول على محام، وحقه في طلب الفحص الطبي من قبل طبيب يختاره هوً (بالإضافة إلى أي فحص طبي يجريه طبيب تستدعيه سلطات الشرطة). وبرأي لجنة مناهضة التعذيب، تمثل هذه الحقوق ثلاثة ضمانات أساسية تحول دون إساءة معاملة الأشخاص الموقوفين، والتي يجب تطبيقها منذ اللحظة الأولى من عملية الحرمان من الحياة، وبغض النظر عن كيفية إمكانية وصفها بموجب النظام القانوني المعني (احتجاز، اعتقال، وخلافهما).» (التقرير العام الثاني الصادر عن لجنة مناهضة التعذيب، ١٩٩٢)

٥٨- يجب على الشرطة، وإلى الحد الممكن، أن تفصل الأشخاص المحرومين من حريتهم بداع من الاشتباه في ارتكابهم جرائم جنائية عن أولئك المحرومين من حريتهم لأسباب أخرى. وفي العادة، يجب أن يتم فصل الرجال عن النساء، بالإضافة إلى البالغين عن الأحداث.

التعليق

على أساس احترام كرامة الأفراد وسلامتهم وتلبية احتياجاتهم، يتعين على الشرطة أن تتحاشى، كلما كان ذلك بإمكانها، احتجاز المتهمين الجنائيين جنباً إلى جنب مع الفئات الأخرى من الأشخاص المحرومين من حريتهم (من قبيل المهاجرين الموقوفين). وتتماشى هذه القاعدة مع المبادئ التي تنص عليها اللجنة الأوروبية لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. ومن بين العوامل الأخرى التي تستدعي الفصل بين الموقوفين الجنس والعمر؛ ومع ذلك، يجب على الشرطة أن تراعي الاحتياجات الشخصية وآداب السلوك العامة عند فصل الموقوفين على أساس من تلك العوامل.

مساءلة الشرطة وفرض الرقابة عليها

٥٩- يجب أن تخضع الشرطة للمساءلة أمام الدولة، والمواطنين وممثليهم. كما يجب أن تخضع الشرطة للرقابة الخارجية الفعالة.

التعليق

يجب أن تخضع أجهزة الشرطة للمساءلة أمام الدولة (من خلال الهيئات المركزية أو الإقليمية أو المحلية)، وذلك باعتبار أن الدولة هي الجهة التي تكلف الشرطة بأداء عملها. وبموجب ذلك، تعمل مؤسسات حكومية على متابعة عمل الشرطة ومراقبته في جميع الدول الأعضاء. وأياً كان الأمر، يجب أن تُستتبع رقابة الدولة على أجهزة الشرطة في المجتمعات الديموقراطية المنفتحة بالوسائل التي تكفل مساءلة هذه الأجهزة أمام الجمهور، أي المواطنين وممثليهم. وتمثل مساءلة أجهزة الشرطة أمام مواطنيها شرطاً لا غنى عنه لإخراج العلاقة التبادلية بين الشرطة وهؤلاء المواطنين إلى النور.

وفي الواقع، هناك العديد من الأساليب التي تكفل إخضاع الشرطة للمساءلة أمام المواطنين؛ حيث يمكن أن تكون هذه المساءلة مباشرة أو يمكن توجيهها من خلال هيئات تمثل أولئك المواطنين. وعلى وجه العموم، يعتبر انفتاح أجهزة الشرطة وشفافيتها من الشروط الأساسية التي تضمن نجاعة مساءلتها أو الرقابة عليها. وتنص المواد ٥٩ – ٦٢ على إجراءات رفع الشكاوى والحوار والتعاون باعتبارها تمثل أساليب من أساليب المساءلة.

٦٠– يجب أن تتقاسم السلطات التشريعة والتنفيذية والقضائية في رقابة الدولة على الشرطة.

التعليق

من أجل الوصول بالرقابة على الشرطة إلى أقصى درجة من الفعالية، يجب إخضاع الشرطة للمساءلة أمام مختلف السلطات المستقلة في الدولة الديموقراطية، وهي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

وبناءً على نموذج مبسّط، تمارس السلطة التشريعية (الممثلة بالبرلمان) رقابة مسبقة من خلال إصدار القوانين التي تنظم الشرطة والصلاحيات الممنوحة لها. وفي بعض الأحيان، تمارس السلطة التشريعية صلاحية لاحقة كذلك من خلال «اللجان العدلية واللجان الداخلية» أو من خلال «مكتب التحقيق (الأمبودسمان) البرلماني»، حيث يجوز لهذه الجهات أن تُجري التحقيقات، بحكم عملها أو بناءً على التظلمات التي يرفعها أفراد الجمهور والتي يشتكون فيها من سوء الإدارة.

أما السلطة التنفيذية (الممثلة بالحكومة: سواء كانت مركزية أو إقليمية أو محلية)، والتي تخضع الشرطة للمساءلة أمامها في جميع الدول، فتمارس الرقابة المباشرة على أجهزة الشرطة، وذلك باعتبارها تشكل جزءاً من السلطة التنفيذية نفسها. وفي الواقع، تتلقى الشرطة مخصصاتها من الموازنة التي تحددها الحكومة (والتي يوافق عليها البرلمان في بعض الحالات). وبالإضافة إلى ذلك، تتلقى أجهزة الشرطة التعليمات من الحكومة والتي تنظم الأولويات العامة المتعلقة بعملياتها، كما تضع الحكومة أنظمة تفصيلية لعمل الشرطة. ومن الأهمية بمكان التركيز على وجوب منح الشرطة الاستقلال العملياتي عن السلطة التنفيذية فيما يتعلق بتنفيذ مهمات محددة (أنظر المادة ١٥ أعلاه أيضاً).

وفي المقابل، يتعين على السلطات القضائية (والتي تتألف في هذا السياق من النيابة العامة والمحاكم) فرض الرقابة الدائمة على عمل أجهزة الشرطة باعتبارها تمثل أحد أعمدة نظام العدالة الجنائية.

كما يجب على السلطات القضائية (والتي تتشكل من المحاكم في هذا السياق) أن تمارس رقابة لاحقة على الشرطة من خلال الإجراءات المدنية والجنائية التي تنفذها مؤسسات الدولة الأخرى، بالإضافة إلى جمهور المواطنين.

ومن الأهمية التي لا يجوز التهوين من شأنها أنه يجب أن تشترك سلطات الدولة الثلاث المذكورة في أعمال الرقابة على الشرطة بطريقة متوازنة.

٦١– تتولى السلطات العامة التأكد من إنفاذ الإجراءات الناجعة والنزيهة بشأن رفع الشكاوى ضد الشرطة.

التعليق

يجب التحقيق في الشكاوى المقدمة ضد الشرطة بصورة نزيهة. وعلى وجه العموم، تثير المسألة المتعلقة بـ«أعمال التحقيق التي تجريها الشرطة عن الشرطة» الشكوك حول نزاهة تلك التحقيقات. ولذلك، يتعين على الدول أن تضع أنظمة لا تتسم بالنزاهة فحسب، وإنما تستوجب النظر إليها باعتبارها نزيهة بهدف ضمان ثقة الجمهور فيها. وفي نهاية المطاف، يتوجب إتاحة المجال لإحالة هذه الشكاوى إلى المحاكم.

٦٢– يجب تعزيز آليات المساءلة، التي تقوم على أساس التواصل والفهم المتبادل بين الجمهور والشرطة.

التعليق

تشير هذه المادة إلى الإمكانيات المتاحة لإقامة علاقات بين الشرطة والمواطنين من خلال آليات المساءلة، والتي تعمل

على تقريب المسافة بين هؤلاء المواطنين والشرطة، وبالتالي تساهم في الارتقاء بمستوى التفاهم المتبادل بينهما. وبذلك، توصي هذه المدونة باعتماد آليات تتضمن تسوية المنازعات التي تنشأ بين الجمهور والشرطة. ويمكن اعتماد مثل هذه الآليات من خلال هيكلية خاصة بالوساطة أو رفع الشكاوى، والتي تتيح التواصل والتفاوض بين المواطنين وأجهزة الشرطة بهدف تسوية المنازعات الناشئة بينهما بصورة غير رسمية. ويفضل أن تتمتع مثل هذه الآليات بالاستقلالية عن الشرطة.

وبالإضافة إلى ذلك، يجب على الدول الأعضاء أن تحرص على تعزيز الهيكليات القائمة، أو إعداد هيكليات جديدة، تنظم مساءلة أجهزة الشرطة في الأوضاع المحددة التي تتمتع فيها الشرطة بصلاحيات تقديرية واسعة تمسّ الأفراد، وذلك كما هو الحال عند استخدام القوة، وعند حرمان الأشخاص من حريتهم، وعندما تعقد الشرطة المقابلات مع المشتبه بهم، وعندما تلجأ الشرطة إلى أساليب محددة في التحقيق. وتشكل الشفافية والرقابة العامة على هذه الأوضاع، من قبيل إتاحة المجال للوصول إلى أماكن الاحتجاز التي تديرها الشرطة، مثالاً على هذه الإجراءات، مما يعود بالفائدة على الجمهور والشرطة في آن معاً، وذلك لأنها تتيح للجمهور ممارسة الرقابة، كما إنها تساعد في ذات الوقت على دحض الاتهامات المنسوبة للشرطة والتي لا تجد لها أساساً من الصحة.

٦٣- يجب إعداد مدونات قواعد لسلوك الشرطة، تستند إلى المبادئ التي تحددها هذه التوصية، في الدول الأعضاء، ومراقبتها من قبل الهيئات المختصة.

التعليق

تحث هذه التوصية الدول الأعضاء على إعداد مدونات لقواعد السلوك تستند إلى القيم التي تنص هذه التوصية عليها. وقد يكون من الصعب التمييز بين القواعد الأخلاقية ومدونات قواعد السلوك. وأياً كان الأمر، يجب التمييز بين هذه القواعد والمدونات من جانب والأدوات التأديبية من جانب آخر، وذلك لأن هذه الأخيرة تهدف إلى بيان الأمور التي تشكل خرقاً لمدونة قواعد السلوك المهني، بالإضافة إلى التبعات الداخلية المتمخضة عن مثل هذا الخرق.

كما يجب على الهيئات المختصة فرض الرقابة على القواعد الأخلاقية. ويُترك الأمر للدول الأعضاء لتفويض هذه المهمة للهيئات القائمة أو إنشاء سلطات جديدة لهذا الغرض. وعلى سبيل المثال، يجب أن تتمتع هذه الهيئات بالاستقلالية عن أجهزة الشرطة، كما يجب أن تتسم بالشفافية أمام المواطنين، وأن تتمتع في نفس الوقت بفهم لشؤون الشرطة. ومن الأمثلة على مثل هذه الهيئات «مؤسسة التحقيق العسكري (الأمبودسمان)».

الأبحاث والتعاون الدولي

٦٤- على الدول الأعضاء أن تعزز وتشجع إعداد الأبحاث حول الشرطة، وذلك من قبل الشرطة نفسها والمؤسسات الخارجية.

التعليق

تعتبر الشرطة مؤسسة مهمة من مؤسسات الدولة الديموقراطية التي يسودها سلطان القانون. وهي تشكل أيضاً أحد العناصر المحورية في نظام العدالة الجنائية والجهة التي تضطلع بالمسؤولية عن حفظ النظام العام. كما تتمتع مؤسسة الشرطة بصلاحيات محددة، مما يوجب عليها في ذات الوقت أن تندمج ضمن المجتمع الذي تخدمه ...

وتستحق مثل هذه الهيئة التي تتعدد جوانب عملها أكبر قدر ممكن من الاهتمام، الذي يجب أن يأتي على شكل أبحاث ودراسات تُعنى بها. ولذلك، يجب أن تتعزز الأبحاث الداخلية التي تجريها الشرطة بأبحاث أخرى تعدّها مؤسسات أخرى مستقلة عن مؤسسة الشرطة. وتشكل العلاقة الوثيقة القائمة بين تدريب الشرطة والجامعات مثالاً جيداً على أحد الإجراءات التي تساهم في إعداد تلك الأبحاث.

٦٥- ينبغي دعم التعاون الدولي حول قواعد سلوك الشرطة والجوانب المتعلقة بحقوق الإنسان.

التعليق

يتعين أن ترى القيم والمبادئ التي تعبر عنها هذه التوصية النور من خلال التشريعات والأنظمة والتدريب. وزيادةً على ذلك، يجب أن ينبع قبول هذه القيم من أجهزة الشرطة نفسها. ولهذه الأسباب، هناك حاجة لتعزيز التعاون الدولي بين أجهزة الشرطة العاملة في أوروبا، بما فيها الدول والمنظمات الدولية من قبيل منظمة الشرطة الجنائية الدولية – الشرطة الدولية (ICPO–Interpol)، ومكتب الشرطة الأوروبية (Europol)، وكلية الشرطة الأوروبية (Cepol). ويضطلع المجلس الأوروبي، مع ما يملكه من خبرة واسعة في الدعوة إلى القيم الديموقراطية وقواعد الأخلاق وحقوق الإنسان وسيادة القانون، بدور مهم في تسهيل هذا التعاون وتيسيره.

٦٦- يجب فرض رقابة صارمة على الوسائل الكفيلة بتعزيز وتنفيذ المبادئ التي تتضمنها هذه التوصية من قبل المجلس الأوروبي.

التعليق

يمثل اعتماد «مدونة قواعد السلوك للشرطة الأوروبية» في حد ذاته خطوة مهمة على طريق ترسيخ المبادئ التي يدعو إليها المجلس الأوروبي بشأن الشرطة في الدول الأعضاء. ومع ذلك، يجب العمل على تعزيز المبادئ التي تتضمنها هذه المدونة بعد اعتمادها.

فبادئ ذي بدء، تمثل هذه المدونة نصاً أساسياً، يجب أن يتعزز بأدوات قانونية أخرى من الأدوات الصادرة عن المجلس الأوروبي، والتي تتطرق إلى مواضيع محددة، بالمزيد من التعمق.

وثانياً، يمكن أن يشكل إنشاء هيكلية تضم حكومات الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي أساساً مفيداً في إطار تعزيز شؤون الشرطة في هذه الدول. فبالنظر إلى أن أجهزة الشرطة في جميع الدول الأعضاء تمثل مؤسسات ترتبط ارتباطاً وثيقاً بأنظمة العدالة الجنائية، ومع الأخذ بعين الاعتبار أن النشاطات التي تنفذها هذه الأجهزة مرتبطة في جوهرها بروح القانون والنظام، ومنع الجريمة ومراقبتها، يُحبَّذ دراسة الإجراءات اللاحقة في مثل هذا السياق. وبهذه الطريقة، يمكن ترسيخ المعارف والخبرات المتراكمة حول سلوك الشرطة، والعدالة الجنائية، وحقوق الأفراد الأساسية وسيادة القانون ضمن المجلس الأوروبي في المستقبل.

مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة
شارع المعارف ٣٤
رام الله / البيرة
الضفة الغربية
فلسطين

تلفون: ٦٢٩٧ ٢٩٥ (٢) ٩٧٢+
فاكس: ٦٢٩٥ ٢٩٥ (٢) ٩٧٢+

DCAF Head Office, Geneva
By Post:
Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)
P.O.Box 1360
CH-1211 Geneva 1
Switzerland

For Visitors:
Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)
Rue de Chantepoulet 11
CH-1201 Geneva 1
Switzerland

Tel: +41 (0) 22 741 77 00
Fax:+41 (0) 22 741 77 05

DCAF Ramallah
Al-Maaref Street 34
Ramallah / Al-Bireh
West Bank
Palestine

Tel: +972 (2) 295 6297
Fax: +972 (2) 295 6295