تمهيد

تـــأمل المنطق البسيط للإعلان العالمي لحقوق الإنسان[أ] (الديباجة):

لمـــا كان من الأساسي أن تتمتع حقوق الإنسان بحماية الـــنظام القانوني إذا أريد للبشر ألا يضطروا آخر الأمر إلى اللياذ بالتمرد على الطغيان والاضطهاد ...

إن الرســـالة التي ينقلها هذا الإعلان واضحة اليوم بنفس درجة الوضوح التي كانت عليها في عام ١٩٤٨. وبدون الحفاظ عـــلى حكـــم القانون، تقع انتهاكات لحقوق الإنسان، وحيثما وقعـــت انتهاكات لحقوق الإنسان، اندلع التمرد. ولا مناص من الوصول إلى الخاتمة: انتهاك حقوق الإنسان لا يمكنه أن يسهم في الحفاظ على النظام أو الأمن العامين، بل لا يسعه إلا أن يفاقم من تدهورهمـــا. وينـــبغي أن نـــنظر إلى هذه الرسالة الآن باعتبارها بديهية. وبالنسبة للأمم المتحدة، على الأقل، ليس ثمة ما يمكن أن يكون أوضح من تلك الرسالة.

لماذا، إذن، ما زالت الخرافات القديمة تعشش في بعـــض دوائـــر إنفاذ القوانين؟ لقد سمعنا جميعا ما يشاع عن أن احـــترام حقوق الإنسان يتنافى مع الإنفاذ الفعال للقوانين، تلك الفكرة القديمة المبتذلة التي تقول بأنه من أجل إنفاذ القوانين ومن أجـــل أن نمسك بالمجرم ونضمن إدانته، من الضروري أن "نخرج عـــلى القانون" قليلا. لقد رأينا جميعا الاتجاه إلى استخدام القوة القاهرة في إخماد المظاهرات أو ممارسة الضغط البدني لاستخلاص المعلومـــات من المحتجزين أو استعمال القوة المفرطة لضمان تنفيذ الاعتقال. وما إنفاذ القوانين بالنسبة لمن يفكرون بهذه الطريقة إلا حـــربا عـــلى الجريمة، وما حقوق الإنسان إلا عراقيل يلقيها أمام الشـــرطة المحامون والمنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان. وما زالـــت هذه الخرافات مستمرة حتى بعد أن أثبت لنا التاريخ مرة تلو المرة أنه لا أقرب من الحق.

وبالنسبة لمستعمل هذا الدليل، فإن مهمته تتمثل في العمل على طرد هذه الخرافات الحمقاء والمستحكمة طردا نهائيا لا تعود بعـــده أبـــدا، وفي أن تعلـــن، وتقـــنع زملاءك في الشرطة، بأن انتهاكات حقوق الإنسان من جانب الشرطة إنما لا يمكنها إلا أن تزيد من صعوبة مهمة إنفاذ القوانين التي هي بالفعل مهمة تنطوي عـــلى تحديات، وتذكر العالم بأن نتيجة الخروج على القانون من جانب الشخص المسؤول عن إنفاذ القانون ليست مجرد الاعتداء عـــلى الكرامة الإنسانية وليست مجرد الاعتداء على القانون ذاته، بل إيجاد حواجز تعوق عمل الشرطة الفعال.

والآثـــار العملـــية الناجمة عن انتهاكات الشرطة لحقوق الإنسان تنطوي على جوانب متعددة:

- فهي تقوض الثقة العامة؛
- وتفاقم من القلاقل المدنية؛
- وتعرقل المحاكمات الفعالة؛
- وتعزل الشرطة عن المجتمع؛
- وتســـفر عـــن تمـــتع المذنب بالحرية ومعاقبة البريء؛
- ولا توفر العدالة لضحايا الجريمة مما أصابهم من معاناة؛
- وتشـــطر مفهوم "إنفاذ القانون" إلى شطرين وتزيل منه عنصر "القانون"؛
- وتضـــطـــر هيـــئات الشرطة إلى اتباع نهج ارتكاسي وليس وقائيا في مكافحة الجريمة؛
- وتكـــون سبباً في توجيه الانتقاد الدولي ومن وســـائل الإعلام إلى الحكومة وإلقاء ضغوط سياسية عليها.

وفي المقـــابل، فـــإن احترام أجهزة إنفاذ القوانين لحقوق الإنسان يعزز بالفعل من فعالية تلك الأجهزة. وبذلك فإن احترام الشـــرطة لحقـــوق الإنســـان، بالإضافة إلى كونه اقتضاء قانونيا وأخلاقـــيا، هو أيضا مطلب عملي لإنفاذ القانون. وعندما تحترم الشـــرطة حقوق الإنسان وتوطدها وتدافع عنها تكون النتيجة ما يلي:

- بناء الثقة العامة وتعزيز تعاون المجتمع؛
- المساهمة في فض النزاعات والشكاوى بشكل سلمي؛

(أ) تـــرد الإشارة إلى مصادر الصكوك الدولية لحقوق الإنسان المقتبسة في هذا الدليل في قائمة الصكوك الواردة في الصفحات من xxiv إلى xxx أدناه.

- نجاح المحاكمات القانونية في المحاكم؛
- النظر إلى الشرطة باعتبارها جزءاً من المجتمع يؤدي وظيفة اجتماعية بالغة الأهمية؛
- النزاهة في إقامة العدل ومن ثم الثقة في النظام؛
- ضرب مثال يقتدي به الآخرون في احترام القانون؛
- تقارب الشرطة من المجتمع ومن ثم تصبح قادرة على منع الجريمة ومكافحتها من خلال الأخذ بزمام المبادرة في تطبيق نظام الشرطة؛
- الحصول على الدعم من وسائل الإعلام والمجتمع الدولي والسلطات العليا؛

وهكذا فإن ضباط الشرطة وأجهزة إنفاذ القوانين التي تحترم حقوق الإنسان يجنون ثمارا تكون سببا في النهوض بأهداف إنفاذ القوانين وتبني في الوقت ذاته هيكلا لإنفاذ القوانين لا يعول على الخوف والقوة الرعناء، وإنما يعتمد على الشرف والحرفية والقانونية.

وتشكل هذه الرؤية لضابط الشرطة الأساس الذي يستند إليه نهج مفوضية/مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في تدريب الشرطة على حقوق الإنسان. فهي ترى ضابط الشرطة ليس في صورة من ينتهك حتما حقوق الإنسان وإنما تنظر إليه باعتباره خط الدفاع الأول في النضال من أجل حقوق الإنسان. والواقع أنه في كل مرة يهب فيها موظف إنفاذ القوانين لنجدة ضحية الإجرام، فإن كل ما يفعله لخدمة المجتمع وتوطيد القانون، بما في ذلك قانون حقوق الإنسان، يجعله على صدارة هذا النضال.

وأهمية كفالة أن حقوق الإنسان محمية بمقتضى حكم القانون شددت عليها الأمم المتحدة في الإعلان العالمي واسترشدت بها المنظمة في أنشطتها الرامية إلى تعزيز وحماية حقوق الإنسان منذ ذلك الحين. ولقد كانت تلك الفكرة أساسية لعمل برنامج الأمم المتحدة للخدمات الاستشارية والمساعدة التقنية في ميدان حقوق الإنسان. وقد اشترك هذا البرنامج منذ عام ١٩٥٥ في مساعدة الدول، بناء على طلبات منها، في بناء وتوطيد الهياكل الوطنية التي تؤثر مباشرة على الالتزام العام بحقوق الإنسان والحفاظ على حكم القانون.

ومع تطور البرنامج، تطورت أيضاً مجالات المساعدة التي يركز عليه. واسترشدا بالقرارات المتتالية للجمعية العامة ولجنة حقوق الإنسان، وبطبيعة طلبات الدول نفسها، طور البرنامج تدريجيا قدرات لتقديم المساعدة في مجموعة من المجالات، وهو يوفر الآن إطاراً مفيدا للجهود الوطنية الرامية إلى تقوية حقوق الإنسان وحكم القانون. وهكذا تنتهج مفوضية/مركز حقوق الإنسان حالياً نهجاً شاملاً حيال بناء مؤسسات حقوق الإنسان، ويرى من الأساسي وجود عدد من العناصر المكونة في الجهود الوطنية لضمان حماية حقوق الإنسان في ظل حكم القانون، بما في ذلك إيلاء الأولوية للاهتمام بتقوية الإدارة المنصفة لشؤون القضاء ووضع سياسات وممارسات إنسانية لإنفاذ القوانين.

ونحن نعتقد أن مطبوعة "*حقوق الإنسان وإنفاذ القوانين*" تعد حدثاً مهما في الجهود الجارية التي تبذلها الأمم المتحدة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان. والواقع أن التداخل الحاسم بين حماية الحقوق الأساسية والحفاظ على القانون والنظام جدير بكثير من الاهتمام. وهذا الترابط الحاسم هو تحديدا ما كان يدور في أذهان القائمين على وضع إطار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عندما صاغوا الفقرة ٢ من المادة ٢٩ في هذا الصك التاريخي:

> لا يخضع أي فرد، في ممارسة حقوقه وحرياته، إلا للقيود التي يقررها القانون مستهدفا منها، حصراً، ضمان الاعتراف الواجب بحقوق وحريات الآخرين واحترامها، والوفاء بالعادل من مقتضيات الفضيلة والنظام العام ورفاه الجميع في مجتمع ديمقراطي.

ومن هنا فإن ولاية الشرطة في الديمقراطيات الحديثة هي حماية حقوق الإنسان والدفاع عن الحريات الأساسية والحفاظ على النظام العام ورفاه الجميع في مجتمع ديمقراطي من خلال السياسات والممارسات القانونية والإنسانية والمنضبطة.

ومهنة الشرطة هي في الواقع مهنة مشرفة ومهنة حيوية تماماً لسلامة أداء المجتمع الديمقراطي. وينبغي أن تفخر الشرطة بأن ذلك قد اعترف به ضمنا الإعلان العالمي لحقوق الإنسان منذ نصف قرن من الزمان، ونصت عليه صراحة بعد ذلك صكوك الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بما فيها مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، والمبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، وطائفة من الإعلانات والمبادئ التوجيهية الأخرى. وهناك معايير دولية ذات صلة مباشرة بعمل الشرطة تم وضعها لا لعرقلة إنفاذ القوانين، وإنما لتوفير توجيه مفيد لأداء تلك الوظيفة البالغة الأهمية في مجتمع ديمقراطي.

على أنه من أجل حماية حقوق الإنسان، يجب أولاً أن تعرف الشرطة ما هي تلك الحقوق. وقد كانت الأمم المتحدة تقدم تدريباً في مجال حقوق الإنسان للموظفين المكلفين بإنفاذ

القوانين على مدى أكثر من ثلاثة عقود، وذلك اعترافاً بالدور الرئيسي الذي يؤديه موظفو الشرطة في صدد حقوق الإنسان في كل مجتمع. ومع ذلك، لم تشرع مفوضية/مركز حقوق الإنسان، إلا في شهر كانون الثاني/يناير ١٩٩٢وبعد استعراض دقيق لمنهجية وأثر تلك الدورات التدريبية، في اتباع النهج الجديد والمبتكر للتدريب على إنفاذ القوانين الذي تمخض عن نشر هذا الدليل.

وعلى مدى سنوات، قدم برنامج الأمم المتحدة للخدمات الاستشارية والمساعدة التقنية دورات تدريبية لا تعد ولا تحصى للشرطة في كل منطقة من مناطق العالم. وفي كثير من الحالات، كانت هذه الدورات أول نافذة يطل منها المشاركون على معايير حقوق الإنسان الدولية التي تنظم سلوكهم المهني. وبذلك لا يبدو أن هناك أدنى شك في أهمية هذه التدريبات. ولكن إلى أي مدى كانت هذه التدريبات فعالة؟ فمنذ ثلاث سنوات، شرعت مفوضية/مركز حقوق الإنسان في عملية للإجابة على هذا السؤال. وقد غيرت نتائج هذا التقصي جذرياً النهج الذي كنا نتبعه في بذل الجهود لمساعدة هيئات الشرطة على احترام حقوق الإنسان.

ومن المؤكد أن النهج التقليدية المتبعة في التدريب على حقوق الإنسان تعود بقدر ما من الفائدة على المشاركين. فهي، على أقل تقدير، ساعدت على توعية موظفي إنفاذ القوانين الوطنيين بوجود مصادر ونظم ومعايير دولية لحقوق الإنسان في إقامة العدل. ولكن مفوضية/مركز حقوق الإنسان، في استعراض تلك الأنشطة، لم تكن مقتنعة بأن تلك الدورات كانت تنقل المهارات والمواقف الضرورية لكفالة إمكانية قيام الممارسين بترجمة المبادئ الدولية إلى سلوك عملي ملائم وفعال.

وضمت الدورات الأولى سلسلة من المحاضرات المهنية والنظرية، في الأساس، ألقاها خبراء حقوق الإنسان عن الأفكار العامة المتعلقة بحقوق الإنسان. وبالنظر إلى أن المدربين أنفسهم لم تكن لديهم أي خبرة عملية في إنفاذ القوانين، فلم يبذل إلا قليل من الجهد، بل ولم تكن هناك إلا إمكانية ضعيفة، لتحقيق قدرة دائمة على تنفيذ المعايير الدولية في العمل اليومي للشرطة. وكانت المعلومات تقدم في معظمها من خلال المحاضرات وكانت تركز تركيزاً شبه كامل على المواعظ السلبية، مثل: "لا يجوز للشرطة، في أدائها لواجباتها، أن تستخدم القوة المفرطة".

ولا بد بطبيعة الحال أن تكون الشرطة على علم بالقواعد. ومع ذلك، بات جلياً أن ذلك لم يكن كافيا في ذاته وبذاته لإحداث تأثير معقول على سلوك الشرطة. ووفقاً لتقرير إحدى اللجان البرلمانية التي كانت تحقق في الانتهاكات المرتكبة في مراكز الشرطة في أحد البلدان، ذكرت الشرطة عند مواجهتها بأدلة على وقوع إساءات:

> أنها لم تكن تفهم أساليب وتقنيات الاستجواب وأنها قامت بإجراء عمليات استجواب باستخدام الأساليب القديمة وأنها لم تكن تعرف كيف تدار الاستجوابات في البلدان الديمقراطية والمتقدمة. ولمقارنة وتحسين أساليبها فإنها ترغب في الحصول على فرصة لإجراء بحث وعمل ملاحظات عن أساليب الاستجواب في البلدان المتقدمة.

وتكشف هذه العبارات عن مجالين مهمين من مجالات التركيز للشرطة. أولا، يعتبر تقديم مبررات أياً كانت لارتكاب انتهاكات خطيرة، مثل التعذيب، دليلاً على الافتقار لأي معرفة دقيقة بمعايير حقوق الإنسان الأساسية في إقامة العدل. ولا يوجد أي مبرر لهذه الأنشطة. وثانياً، لا ترغب الشرطة وغيرها من المجموعات المهنية في العالم الواقعي في مجرد معرفة القواعد وإنما تريد معرفة كيفية أداء وظيفتها بفعالية في حدود هذه القواعد. ويرجح أن إغفال أي من هذين المجالين في جهود التدريب يفقد هذه الجهود مصداقيتها وفعاليتها. ولذلك لا بد للمدربين ومصممي الدورات التدريبية من توفير معلومات عملية عن الأساليب المجربة لأداء واجبات الجمهور المستهدف استنادا إلى توصيات الخبراء والأدبيات المنشورة عن أفضل الممارسات الجارية في المهنة المعنية.

وهكذا اقتنع المركز بأن تدريب الشرطة، من أجل أن يكون عملياً بحق، لا بد وأن يشمل مشاركة المدربين ذوي الخبرة في مجال إنفاذ القوانين. واستناداً إلى خبرة المفوضية، يمكن من خلال النهج الجماعي القائم على التحاور بين رجال الشرطة تحقيق نتائج أكبر بكثير مما يمكن تحقيقه باتباع نموذج التدريب القائم على أساس العلاقة بين الأستاذ والتلميذ. ولذلك فقد بدأ المركز في تجميع قائمة بالمدربين والاستشاريين، وهي قائمة ذات توجه عملي.

وبدلاً من تجميع أفرقة المتخصصين المؤلفة كلها من الأساتذة الجامعيين والمنظرين، يقوم المركز باختيار الممارسين من ذوي الخبرة في ميدان إنفاذ القوانين. وقد أتاح هذا النهج للمركز الوصول إلى الثقافة المهنية المميزة التي تحيط بالموظفين المكلفين بإنفاذ القانون وإضفاء طابع عملي على الدورات التدريبية وجعلها أكثر اتصالا بعمل الشرطة. وفي الوقت ذاته، قلما يكون الممارسون والمدربون في الشرطة من الخبراء في حقوق الإنسان. ولذلك يصاحبهم ويوجههم خبراء من المركز ومن فرع منع الجريمة والقضاء الجنائي في الأمم المتحدة، وهو ما من شأنه أن

يكفل التعبير بشكل كامل ومتسق عن جوهر معايير الأمم المتحدة في محتويات الدورات التدريبية. والأمل معقود على أفرقة المدربين المؤلفة من هاتين المجموعتين المتكاملتين في تقديم دورات تفي بالمحتوى وبالعنصر العملي البالغ الأهمية على السواء.

كما أتاحت عملية الاستعراض التي يجريها المركز دروساً أخرى. فقد تعلم المركز أنه لا بد لدورات تدريب الشرطة، إن كان لجمهور المتدربين أن يشارك فيها، أن تدور حول الواجبات اليومية للشرطة (التحقيقات والاعتقال والاحتجاز واستخدام القوة والأسلحة النارية)، لا أن تنظم وفقا لصكوك حقوق الإنسان المعينة. ويجب إيلاء الاهتمام الواجب لحقوق ضحايا الجريمة الذين تكون الشرطة على أتم الاستعداد للتعاطف معهم. ويجب أن تفسح المحاضرات مجالا لتقنيات التدريس التفاعلية (لعب الأدوار والتدريبات العملية ودراسات الحالة، وما إلى ذلك)، مما يؤكد على المشاركة الفعالة من المتدربين. ويجب اتباع نهج "تدريب المدربين" من أجل مضاعفة تأثير كل دورة تدريبية ومن أجل بناء القدرات المحلية. ويجب تكميل العرض الشامل للمعايير بدورات غايتها توعية الشرطة بأهمية حقوق الإنسان واحتمال تورطهم في أي سلوك انتهاكي، مهما كان عن غير قصد. وأخيراً، يجب أن تكون كل دورة من الدورات تقدم في إطار هذا النهج مصممة بعناية لمراعاة الواقع الثقافي والتعليمي والتاريخي والسياسي الخاص بالبلد الذي يكلف المشاركون بخدمته وحمايته.

وتشكل هذه الدروس الأساس الذي يستند إليه برنامج الشرطة المقدم من المركز. فقد أدمج كل منها في نهج لتدريب الشرطة تم إدخاله رسمياً في عام ١٩٩٢ وبات قيد التجريب في عدد من البلدان في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية وأوروبا. وقد استفاد من الدورات المقدمة في إطار البرنامج مدربو وقادة وموظفو الشرطة الوطنيون، وكذلك موظفو الشرطة الذين يعملون في سلك الشرطة المدنية لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. والأهم من ذلك أن كل تجربة كانت تعقبها عملية مناسبة لمراجعة وتنقيح البرنامج، وذلك من خلال جهود مستمرة ومنسقة لتطوير البرنامج، وهي جهود تناهت إلى إصدار هذا الدليل.

واستفاد البرنامج منذ نشأته من المساهمات القيمة التي قدمها عدد من شركاء المركز. وأسدى إلينا المشورة المفيدة لجنة الحقوقيين الدولية، ومعهد راؤول ولنبيرغ لقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني، ومعهد هنري ديونانت، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واللجنة الدولية للصليب الأحمر وعدد من هيئات الشرطة ومعاهد التدريب في جميع أنحاء العالم. وإضافة إلى ذلك، عقدت حلقة تدريبية في جنيف في شهر أيار/مايو عام ١٩٩٣ لمناقشة الدليل والنهج المقترح من المركز بخصوص التدريب. وحضر الحلقة التدريبية مدربو الشرطة وممارسو المهن المختصة من كافة المناطق، وحضرها كذلك المنظمات غير الحكومية الرائدة وخبراء حقوق الإنسان في الميدان. وأثناء عقد الدورات التدريبية في إطار البرنامج، اكتسب المركز دراية فنية قيمة من عشرات الاستشاريين المتخصصين في عمل الشرطة من جميع أنحاء العالم. وتعرب مفوضية/مركز حقوق الإنسان عن امتنانها لكل هذا الدعم الحاسم.

كما نعرب عن تقديرنا الخاص لفرع منع الجريمة والقضاء الجنائي التابع لمركز الأمم المتحدة للتنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية في فيينا. وهذا الدليل، وبرنامج الشرطة الذي ينظمه مركز حقوق الإنسان، هما عنصران في مشروع مشترك يتم تنفيذه بالتعاون مع فرع منع الجريمة والقضاء الجنائي منذ عام ١٩٩٢ في إطار شراكة كاملة ومثمرة تمتن لها أكبر الامتنان مفوضية/مركز حقوق الإنسان.

وأخيراً، وعلى الأخص، تعرب الأمم المتحدة عن تقديرها وامتنانها للمؤلف الرئيسي الذي قام بوضع المشروع الأول لهذا الدليل، وهو السيد رالف كروشو من مركز حقوق الإنسان بجامعة اسيكس في المملكة المتحدة.

خوسيه أيالا لاسو

مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان