

REDRESS

Seeking Reparation for Torture Survivors



مذكرة توضيحية حول المادة 45 (1) من مشروع قانون قوات الشرطة

صادرة كجزء من مشروع إصلاح التشريعات الجنائية في السودان¹

مايو 2008

يعتبر إصلاح القانون الذي يحكم قوات الشرطة فرصة هامة لتعزيز سيادة حكم القانون إعمالاً للمادة 148 من الدستور الانتقالي القومي والتي تنص على أن الشرطة:

"تؤدي واجباتها بكل حيطة ونزاهة وفقاً للقانون والمعايير القومية والدولية المقبولة". فضلاً عن أن سيادة حكم القانون هي واحدة من المبادئ الأساسية التي يتعين على أعضاء الشرطة اتباعها خلال تأديتهم لواجباتهم وذلك وفقاً للمادة 4 (أ) من مشروع قانون قوات الشرطة لعام 2007، والذي سوف يشار إليه لاحقاً بمشروع القانون.

1. تشريعات الحصانة تتعارض مع المحاسبة وسيادة حكم القانون

تمنح المادة 45 (1) من مشروع القانون² حصانة لأعضاء قوات الشرطة عن الأعمال التي تمت في سياق عملهم. وقد فشلت في وضع التوازن المناسب بين تمكين الشرطة من العمل بفعالية وبين ضمان أن الشرطة محاسبة أمام الجمهور والفرد الذي من الممكن أن يكون قد أصيب بضرر نتيجة لفعل من الشرطة.

¹مشروع إصلاح القوانين الجنائية هو مبادرة مشتركة بين ريدريس وبين مركز الخرطوم لحقوق الإنسان وتنمية البيئة تهدف إلى تعزيز عملية مواثمة القانون السوداني مع الدستور القومي الانتقالي ومع المعايير الدولية كما تنص المادة 27 من وثيقة الحقوق. من أجل أي معلومات عن المشروع أو المذكرة التوضيحية الرجاء الاتصال بالأستاذة إشراقة آدم، منسقة المشروع، مركز الخرطوم لحقوق الإنسان وتنمية البيئة، شارع 59 العمارات الخرطوم، السودان. بريد إلكتروني: (ishragha_adam@yahoo.com)

هاتف نقال: 249 9 122 341652

²المادة 45 (1) من مشروع قانون الشرطة: فيما عد حالات التلبس لا يجوز اتخاذ أي إجراءات جنائية ضد أي شرطي ارتكب فعلاً يشكل جريمة وقعت أثناء قيامه بعمله الرسمي أو بسببه ولا تجوز محاكمته إلا بإذن صادر من وزير الداخلية أو من يفوضه

الشرطة مخول لها نطاق واسع من السلطات خاصة سلطة استعمال القوة بغرض إنفاذ القانون وحماية الجمهور من الجريمة. وللوصول لذلك الهدف فإن من الضروري أن يكون بمقدور أعضاء الشرطة ممارسة عملهم دون التعرض للتجريم. ومن الناحية الأخرى فإن هناك مخاطر كامنة من تجاوز الحدود المسموح بها بل ومن إساءة استخدام السلطة مما يستدعي مواجهة تلك الاحتمالات بإجراءات واضحة مصممة لإقرار حكم القانون.

يثار أحياناً أن الحصانات ضرورية لحماية أعضاء الشرطة من الإتهامات الكيدية. وتتجاهل تلك الأطروحة إن هناك بالفعل حماية كافية من مثل هذه الإتهامات في القوانين السودانية. إذ أن هناك عدة مواد في القانون الجنائي لعام 1991 تمنع من المحاكمة على أعمال معينة ارتكبت من قبل موظفين عموميين (ويشمل ذلك أعضاء الشرطة)، ومواد تؤدي إلى عقوبات أخف لجرائم معينة. فوفقاً للمادة 11 من القانون الجنائي لعام 1991 فإن الفعل لا يعد جريمة "إذا وقع من شخص ملزم بالقيام به أو مخول له القيام به بحكم القانون أو بموجب أمر مشروع صادر من السلطة المختصة، أو كان يعتقد بحسن نية أنه ملزم به، أو مخول له القيام به". إضافة إلى أنه وفقاً للمادة 12 (3) من القانون فإنه "لا ينشأ حق الدفاع الشرعي في مواجهة الموظف العام إذا كان يعمل في حدود سلطة وظيفته إلا إذا خيف تسبب الموت أو الأذى الجسيم". وفي حالة تسبب الموت فإن أعضاء الشرطة قد يتعرضوا لعقوبة أخف في حالة إنطباق المادة 131 (2) من القانون الجنائي³. إضافة إلى أن المادة 114 تحمي أي شخص بما في ذلك أعضاء الشرطة من التعرض لاتهام كاذب كما أنها تشكل رادعاً ضد الشكاوى أو الاتهامات الكيدية⁴.

يعرّف القانون (أو ينبغي له أن يعرّف) سلطات الشرطة بشكل واضح وذلك حتى يدرك أعضاء الشرطة ما هو مسموح لهم به وحتى يعي المواطنون حقوقهم ضد تجاوزات الشرطة. وفي معظم الأحوال يكون واضحاً أي سلوك قانوني و أي سلوك ليس كذلك. فعلى سبيل المثال فإن التعذيب والاعتصاب داخل الحراسة أعمال غير مشروعة بشكل واضح. ولذا فإنه لا يوجد أي سبب ظاهر يبرر تمتع الشرطة بالحصانة ضد الاتهام فيما يتعلق بهذه الجرائم. إلا أنه قد يكون من الصعب في بعض الأحوال أن تقرر الشرطة بشكل سريع إذا ما كانت سوف تستخدم القوة أم لا. مثل في حالة اتخاذ رهينة بواسطة خاطفين مسلحين. إذا استخدم أعضاء الشرطة القوة في مثل تلك الحالة وجرحوا أو حتى قتلوا شخصاً فإن الخبرة المستقاة من معظم الدول في مثل تلك الحالات توضح أن مصلحة الشرطي المعين، والجمهور، والضحية (بما في ذلك الأقرباء) تراعى عن طريق تحقيق شامل ومستقل يؤسس الحقائق و يؤدي إما إلى تبرئة الشرطي المعين (ورؤسائه) من أي خطأ أو إلى توجيه تهم في حالة التوصل إلى ضرورة ذلك⁵. لا تمنح معظم الدول الشرطة حماية خاصة في شكل قوانين حصانة. على العكس فإن العديد من البلدان قد بذلت جهداً في تحسين التحقيقات في تجاوزات الشرطة وذلك نتيجة للصعوبة الكامنة في محاكمة وإدانة أعضاء قوات الشرطة⁶.

³ بالرغم من حكم المادة 130 (1) يعد القتل قتلاً شبه عمد في أي من الحالات الآتية: (أ) إذا تجاوز الموظف العام أو الشخص المكلف بخدمة عامة بحسن نية حدود السلطة المخولة له قانوناً وهو يعتقد بأن فعله الذي سبب الموت ضروري لتأدية واجبه"

⁴ من يتخذ أي إجراء جنائي ضد شخص أو يتسبب فيه أو يتهم الشخص كذباً بارتكاب جريمة قاصداً الإضرار به مع علمه بعدم وجود أساس معقول أو مشروع لذلك الإجراء أو الاتهام، يعاقب بالسجن مدة لا تتجاوز ثلاثة سنوات أو بالغرامة أو بالعقوبتين معاً
⁵ في المملكة المتحدة مثلاً، ينبغي على الشرطة أن تحيل أي حالة موت أو أذى جسيم نتجت عن سلوك الشرطة، إلى هيئة إشراف مستقلة لتقوم بتحقيق شامل. أنظر المادة 3 فقرة 4 (1) و (3) من قانون إصلاح الشرطة لعام 2002
⁶ أنظر على سبيل المثال إلى: "ريدريس: التعامل بجديّة مع حقوق الضحايا ومسئولية السلطات، نوفمبر 2004، متاحة في الموقع:

تمنح المادة 45 من مشروع القانون مدير عام قوات الشرطة سلطة تقرير ما إذا كانت تنبغي محاكمة الشرطي أم لا. وعلى الرغم من أنه تمت بعض المحاكمات لأعضاء الشرطة في الماضي إلا أنه كثيراً ما نتجت عن مواد الحصانة في القانون تأخير في الإجراءات فضلاً عن عدم توجيه اتهام في الأصل وقد أدت بشكل عام إلى نشوء مناخ من الحصانة. وبينما من الممكن أن يودع الأفراد في السودان شكاوى تحوي إدعاءات بتجاوزات تمت من قبل الشرطة إلا أنه لا توجد ضمانات في حدوث تحقيقات كاملة وذلك على العكس مما تقتضيه المعايير الدولية. كما لا يحق للأفراد الذين يتقدمون بشكاوى تقديم استئناف ضد قرار عدم سحب الحصانة، لأن قرار عدم سحب الحصانة يقع ضمن السلطة التقديرية لقائد الشرطة ولا يخضع للرقابة القضائية. ويحرم ذلك ضحايا انتهاكات الشرطة من حقهم في التقاضي.

إن عدم وجود إجراءات فعالة تتيح محاسبة أعضاء الشرطة على أعمالهم يتعارض مع مبدأ سيادة حكم القانون ويأتي خلافاً لما تنص عليه المادة 148(1) من الدستور القومي الانتقالي والمادة 5 (أ) من مشروع القانون. يجب أن تخضع ممارسة السلطة للقانون وينبغي أن يكون هناك عنصراً من عناصر المسؤولية العامة والمحاسبة القانونية فيما يتعلق بأعمال الشرطة. ويتضمن ذلك عقوبات تأديبية وجنائية على انتهاك القانون. وينعكس هذا الفهم في المعايير الدولية، كما ينبغي وفقاً لتلك المعايير التحقيق بفعالية في أي إدعاء بحدوث انتهاكات وتقديم مرتكبيها للعدالة. وعلى المستوى الوطني، فإن العديد من الدول قد استحدثت إجراءات وهيئات مستقلة للإشراف على أعمال الشرطة ومباشرة التحقيقات لضمان المحاسبة.

في الواقع فإن تشريعات الحصانة ليست في مصلحة الشرطة وذلك إذا كانت هناك جدية في التمسك بمبدأ سيادة حكم القانون. إن قوات شرطة تخدم الجمهور وينبغي لها أن تستفيد من وجود قدر أكبر من الشفافية والمحاسبة مما ينتج عنه تعزيز للثقة والشرعية. ويتضمن ذلك خطوات حاسمة لمحاربة التجاوزات بين أفرادها، وذلك لضمان ألا تقوم المؤسسة، المفترض فيها حماية القانون، بانتهاكه، بل من أجل ألا تتسامح حيال تلك الانتهاكات. إن وجود مواد الحصانات يرسل إشارات خاطئة لأعضاء قوات الشرطة ذلك أنهم غير مساءلين عن أعمالهم وأن بإمكانهم المضي قدماً حتى في حالة ارتكابهم لانتهاكات مثل إساءة معاملة المعتقلين. إنه لمثل هذه الأسباب بالذات أقدمت بلدان مثل تركيا على إلغاء تشريعات الحصانة مؤخراً.⁷

المادة 45 (1) تتعارض مع الدستور القومي الانتقالي ومع المعايير الدولية الملزمة للسودان

تتعارض المادة 45 (1) من مشروع القانون مع المادة 27 (3) من الدستور القومي الانتقالي ومع المعايير الدولية المصادق عليها والتي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من وثيقة الحقوق، وكذلك مع المواد: 28 (الحق في الحياة)، و 31 (المساواة أمام القانون)، و 33 (حظر التعذيب)، و 35 (الحق في التقاضي) من وثيقة الحقوق.

بموجب القانون الدولي فإن الدول ملزمة بـ: (1) التحقيق بفعالية وحيدة في الإدعاءات بوقوع انتهاكات خطيرة مثل التعذيب؛ (2) تقديم الجناة للعدالة؛ (3) توفير إنصاف لضحايا الانتهاكات وجبر للضرر.

⁷الملاحظات الختامية للجنة الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب: تركيا، (UN Doc. CAT/C/CR/30/5) فقرة 5 ج (جوانب إيجابية) إلغاء شرط الحصول على إذن لتوجيه إجراءات جنائية ضد موظف خدمة مدنية أو موظف عام...

ووفقاً للجنة حقوق الإنسان المسؤولة عن رصد تطبيق العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والذي يعد السودان طرفاً فيه:

"في حالة كشف التحقيقات... لانتهاكات لحقوق معينة كفلها العهد، فينبغي على الدول الأطراف أن تضمن تقديم المسؤولين عن تلك الانتهاكات إلى العدالة. أما فيما يتعلق بالفشل في التحقيق، والفشل في تقديم الجناة للعدالة فمن الممكن أن ينشئ ذلك في حد ذاته انتهاكاً منفصلاً للاتفاقية. وتنشأ تلك الالتزامات على وجه الخصوص فيما يتعلق بالانتهاكات المعتبرة جنائية أما بموجب القوانين الوطنية أو بموجب القانون الدولي مثل التعذيب وكذلك المعاملة القاسية، واللا إنسانية، والمهينة (المادة 7)...⁸، و

".... إذا ارتكب مسئولون حكوميون أو موظفو دولة انتهاكات لحقوق العهد المشار إليها في هذه الفقرة فإنه ليس للدولة المعنية أن تعفي الجناة من المسؤولية، كما حدث في إعفاءات معينة (أنظر الملاحظات العامة 20 (44) والحصانات والإعفاءات القانونية السابقة. إضافة إلى ذلك فإنه لا يمكن لأي صفة رسمية، لأي شخص قد يكون متهماً بمثل تلك الانتهاكات، أن تبرر حصانته من المسؤولية القانونية..."⁹

لقد توصلت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بشكل متكرر إلى أن تشريعات الحصانة متعارضة مع الحق في إنصاف فعال وما يستصحبها من واجب في التحقيق والمحاكمة على الانتهاكات الخطيرة¹⁰، بما في ذلك حالة السودان:

"اللجنة المعنية على الأخص بالحصانة التي يكفلها القانون السوداني والإجراءات المتقدمة للشفافية في إزاحة الحصانة في حالة الإجراءات الجنائية ضد موظفي الدولة"¹¹ وبناءً على ذلك فقد ناشدت اللجنة السودان بأن:

"يتعهد بإلغاء كل الحصانات في التشريعات الجديدة التي تحكم الشرطة، والقوات المسلحة، وقوات الأمن الوطني."¹²

ووفقاً للمفوضية الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب المسؤولة عن رصد تطبيق الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والذي يعد السودان طرفاً فيه:

من أجل محاربة الحصانة فينبغي على الدول أن تتأكد من عدم وجود حصانة للمواطنين المشتبه في ارتكابهم لتعذيب..."¹³

⁸أمم المتحدة لحقوق الإنسان، ملاحظات عامة 31، طبيعة الالتزامات القانونية العامة المفروضة على الدول الأطراف في العهد. وثيقة أمم متحدة (26، 13، Add.1/Rev.1/CCPR/C/21) مايو 2004، الفقرة 18.

⁹المصدر السابق.
¹⁰الملاحظات الختامية للجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الهند وثيقة أمم متحدة (4 أغسطس 1997، فقرة 21: "تشير اللجنة بقلق إلى أن الإجراءات الجنائية أو المدنية ضد أعضاء قوات الأمن والقوات المسلحة، العاملين ضمن سلطات، لا يمكن أن تبدأ بدون إذن من الحكومة المركزية. يساهم ذلك في تنمية مناخ من الحصانة ويحرم الأفراد من الإنصاف الذي قد يستحقونه حسب المادة 2 الفقرة 3 من العهد.

¹¹الملاحظات الختامية للجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: السودان وثيقة أمم متحدة (1، 3/CO/3/SDN/CCPR/C) 26 يوليو 2007، فقرة 9.

¹²المصدر السابق فقرة 9 (د).
¹³أنظر موجبات جزيرة روبين "الموجهات والإجراءات بحظر ومنع وقوع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللا إنسانية أو المهينة التي تبتتها المفوضية الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، 2002، فقرة 16