

REDRESS

Seeking Reparation for Torture Survivors



مذكرة توضيحية حول الفصل التاسع من مشروع قانون قوات الشرطة صادرة كجزء من مشروع إصلاح التشريعات الجنائية في السودان¹

مايو 2008

ترحب منظمة ريدريس ومركز الخرطوم لحقوق الإنسان وتنمية البيئة بإعداد الحكومة السودانية لمسودة مشروع قانون قوات الشرطة، سوف يتيح مشروع القانون فور إجازته مع الوضع في الاعتبار الملاحظات المثارة أدناه، فرصة متميزة لتعزيز سيادة حكم القانون، المنعكس في المادة 148 (1) من الدستور القومي الانتقالي والتي تنص على أن الشرطة:
" تؤدي واجباتها بكل حيطة ونزاهة وفقاً للقانون والمعايير القومية والدولية المقبولة".
من الملفت أن مشروع القانون يتيح إمكانية حماية حقوق الإنسان كما هو وارد في المادة 5 (ب) التي تقرر أن الشرطي يلتزم في أداء وظيفته بتعزيز واحترام حقوق الإنسان وفقاً للدستور.

1. يجب أن يكون نظام محاكم الشرطة المقرر في الفصل التاسع من مشروع قانون قوات الشرطة منسجماً مع مبادئ سيادة حكم القانون

بموجب مشروع قانون قوات الشرطة (سوف يشار إليه لاحقاً بمشروع القانون) يتم إنشاء محاكم الشرطة بواسطة مدير عام الشرطة وتختص بكل الجرائم التي يرتكبها أعضاء الشرطة فيما عدا جرائم الحدود والقصاص. ويقيم مشروع القانون من الناحية الفعلية نظاماً من التحكم الذاتي تعد بموجبه الجرائم التي يرتكبها أعضاء الشرطة أمراً داخلياً. عليه فإن الشرطة كمؤسسة أصبحت قانون في حد ذاته لا يخضع أفرادها إلى رقابة قضائية خارجية.² وي طرح هذا النظام مخاوف حقيقية فيما يتعلق بمدى انسجامه مع مبادئ سيادة حكم القانون، وهو نفس المبدأ الذي ينبغي أن تلتزم الشرطة بواجب تعزيزه حسب منطوق المادة 7(د) من مشروع القانون.
الشرطة جزء من الجهاز التنفيذي تقع على عاتقها الخدمة العامة المتعلقة بالحفاظ على القانون والنظام. وبهذا المعنى فإنها ليست مؤسسة مستقلة بذاتها. إذ أن السلطات التنفيذية للشرطة تابعة من

¹ مشروع 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

² إلا إذا أحال مدير الشرطة من تلقاء نفسه الإجراء الجنائي إلى المحاكم العادية المختصة، كما هو منصوص في المادة 46(2) من مشروع القانون.

القانون، خاصة المادة 148 من الدستور القومي الانتقالي، وينبغي أن تؤديها وفقاً للقانون. إلا أنه لا توجد بقانون الشرطة آلية تضمن أن تقوم محاكم الشرطة بالفصل في القضايا بشكل مستقل حسب مقتضيات قاعدة الفصل بين السلطات والتي تعد أحد العناصر المكونة لمبدأ سيادة حكم القانون. إن أفضل شكل لتنفيذ المسؤولية القانونية هو عن طريق إجراءات تنقادي أي مظهر من مظاهر، التحيز، والتعسف، وانعدام الشفافية. إلا أن الإجراءات أمام محاكم الشرطة حيث ينتمي القضاة والأطراف إلى نفس المؤسسة تؤدي حتماً إلى نشوء المظاهر السابقة.

تدرك معظم الدول الحاجة إلى محاسبة خارجية للشرطة. ويعني ذلك أن الشرطة -في بلدان مثل مصر، وبنغلاديش، وكينيا، والمغرب³- تخضع لولاية المحاكم الجنائية العادية بالنسبة للإجراءات الجنائية، بينما تختص محاكم الشرطة أو المحاكم الشبيهة بالمسائل التأديبية⁴ إضافة إلى ذلك فقد أقامت عدة أقطار مثل باكستان وشمال أيرلندا سلطات شكاوى شرطة مستقلة مكلفة بالتحقيق في الشكاوى ضد الشرطة والتوصية بالإجراءات الكفيلة بضمان مساءلة الشرطة.⁵

2. نظام محاكم الشرطة الوارد في الفصل التاسع من مشروع قانون قوات الشرطة يجب أن ينسجم مع الحق في إنصاف فعال ومسئولية الدولة في تقديم مرتكبي الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان للعدالة.

لضحايا الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان، مثل التعذيب، الحق في إنصاف فعال، وتقع على الدول مسؤولية التحقيق في مثل تلك الانتهاكات وتقديم الجناة إلى العدالة. هذه الحقوق مقر بها في الدستور القومي الانتقالي خاصة في المادة 27(3) من وثيقة الحقوق مقروءة مع المادة 2(3) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وكذلك مع المادة 1 و5 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب. وهي مكفولة أيضاً في وثيقة الحقوق في المادة 28 (الحق في الحياة والكرامة الإنسانية)، والمادة 33 (منع التعذيب) والمادة 35 (الحق في التقاضي).

حقيقية أن أعضاء من قوات الشرطة يجلسون كقضاة على أعضاء آخرين من نفس المؤسسة تثير عدة أمور متعلقة بحياد محاكم الشرطة وذلك بسبب انعدام الاستقلال المؤسسي. وهي أيضاً أدعى لأن تؤثر بشكل سلبي على فعالية محاكم الشرطة كآلية لمحاسبة مرتكبي الانتهاكات الخطيرة. لا توازن دواعي القلق من عدم حياد محاكم الشرطة بوجود إشراف قضائي خارجي إذ أن نظام محاكم الشرطة متكامل ذاتياً ولا يخضع لرقابة المحاكم العادية. ويتضاعف التحكم الكامل للتنفيذيين على الإجراءات بالمادة 55 من مشروع القانون التي تعطي المدير العام سلطة إيقاف الإجراءات في أي وقت قبل

³أنظر تقارير حول الدول المعنية متاحة في http://www.redress.org/country_reports.html.

⁴أنظر رينات وبيير، "تنظيم الشرطة ومحاسبتها: دراسة مقارنة، في إنديره كادار (محرر) الشرطة في الإنتقال، "مقالات حول قوات الشرطة في بلدان الانتقال، مطبعة جامعة سنترال يورب، 2001، ص: 39-69. مبادرة الكومونولث لحقوق الإنسان، الشرطة والمساءلة: أهم من أن تُهمل، أكثر إلحاحاً من أن تُأجل متاحة في

http://www.humanrightsinitiative.org/publications/chogm/chogm_2005/chogm_2005_full_report.pdf.

⁵ أنظر فيما يتعلق بباكستان إلى أمر الشرطة لعام 2002،

http://www.nrb.gov.pk/publications/police_order_2002.pdf

بالنسبة لأيرلندا الشمالية أنظر متلق شكاوى الشرطة: www.policeombudsman.org ؛ ومن أجل نظر عامة راجع ريدريس: "التعامل بجديّة مع شكاوى التعذيب، حقوق الضحايا ومسئولية السلطات، 2004، صفحة 37 وما يليها.

الحكم، وبالمادة 56 من مشروع القانون. وتتيح الأخيرة للسيد رئيس الجمهورية أن يسقط العقوبة الموقعة بواسطة محاكم الشرطة بناء على توصية من الوزير.

ويزداد القلق من عدم وجود استقلال مؤسسي، على وجه خاص، مع تمتع محاكم الشرطة بسلطة محاكمة جميع الجرائم (ما عدا الحدود والقصاص)، حتى ولو شكلت الجريمة انتهاكاً خطيراً لحقوق الإنسان مثل التعذيب. كثيراً ما قضت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بأنه ينبغي ألا تكون للمحاكم الخاصة ولاية محاكمة الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان المرتكبة بواسطة القوات المسلحة، أو الشرطة. على سبيل المثال، أكدت اللجنة فيما يتعلق بلبنان أنه لا ينبغي للمحاكم الخاصة (شبيهة بمحاكم الشرطة) أن تحاكم قضايا انتهاكات حقوق الإنسان الخطيرة المرتكبة بواسطة أعضاء الجيش.⁶ كما أخذت لجنة الأمم المتحدة حول حقوق الطفل موقفاً مماثلاً فيما يتعلق بكولومبيا، مشيرة إلى قلقها بشأن "النمط الثابت للحصانة والجنوح المستمر لإحالة انتهاكات حقوق الإنسان الخطيرة إلى جهاز العدالة التابع للجيش."⁷ وتوصل المقرر الخاص حول الإعدامات خارج نطاق القضاء أو الإعدامات المتعسفة إلى استنتاجات مماثلة تحديداً إلى أنه "من الثابت بالتجربة أن إخضاع الإدعاءات الخاصة بانتهاكات حقوق الإنسان إلى الاختصاص العسكري يؤدي في الغالب إلى الحصانة."⁸ وقرر إعلان دكار حول الحق في محاكمة عادلة في إفريقيا أن محاكم خاصة – مثل محاكم الشرطة السودانية- والمحاكم العسكرية هي عناصر معوقة لتحقيق هذا الحق الأساسي. وقد أوصى التقرير بأن تحاكم المحاكم العسكرية الجرائم ذات الطبيعة العسكرية البحتة التي ارتكبتها مستخدمي الجيش... وألا تحاكم الجرائم التي تقع ضمن ولاية المحاكم العادية."⁹

هناك اعتبار آخر هو عدم وجود تعريف واضح لوضع الضحايا وحقوقهم في الإجراءات أمام محاكم الشرطة. فوفقاً لمشروع القانون فمن الممكن للوزير (أي جهاز تنفيذي) وضع قواعد الإجراءات لمحاكم الشرطة. كما لا يوجد أي دور لجهاز تشريعي مثل فحص برلماني أو أي ضمانات أخرى لتأكيد أن حقوق الضحايا في المساهمة الفعالة في الإجراءات مكفولة في القواعد المعنية. ويضع ذلك ضحايا جرائم الشرطة في وضع غير موات مقارنة بالإجراءات المقررة في قانون الإجراءات الجنائية لعام 1991، مثال الحق في مناقشة الشهود.¹⁰ ويثير انعدام استقلال محاكم الشرطة أيضاً اعتبارات حول فعالية أشكال الإنصاف المتاحة بالنسبة لضحايا أي انتهاكات مرتكبة بواسطة أعضاء الشرطة والذين هم أطراف في الإجراءات.

3. يجب لنظام محاكم الشرطة الوارد في الفصل التاسع من مشروع قانون قوات الشرطة أن يتواءم مع الحق في محاكمة عادلة

تنص المادة 34(3) من وثيقة الحقوق على أنه: "يكون لأي شخص، تُتخذ ضده إجراءات مدنية أو جنائية، الحق في سماع عادل وعلني أمام محكمة عادية مختصة وفقاً للإجراءات التي يحددها القانون". وهذا الحق مكرر في المادة 14(1) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المنطبق بموجب حكم المادة 27(3) من وثيقة الحقوق، والتي تشترط أن يكون مثل ذلك السماع بواسطة

⁶ الملاحظات الختامية للجنة حقوق الإنسان: لبنان. وثيقة أمم متحدة (CCPR/C/79/Add.78) 5 مايو 1997، فقرة 14.

⁷ لجنة حقوق الطفل، الملاحظات الختامية: كولومبيا، وثيقة أمم متحدة. (CRC/C/COL/CO/3) 8 يونيو 2006. 44

⁸ الإعدامات خارج نطاق القضاء أو المتعسفة أو الإيجازية، تقرير بواسطة المقرر الخاص، فيليب ألستون، وثيقة أمم متحدة

(E/CN.4/2006/53) 8 مارس 2007، فقرة 37.

⁹ مصدر سابق.

¹⁰ المادة 55(2) من قانون الإجراءات الجنائية.

"محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون" ووفقاً للجنة الأمم المتحدة المسؤولة عن تطبيق العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية فإن:

"متطلبات الاستقلال تشير، على وجه الخصوص، إلى... الاستقلال الفعلي للقضاء من التدخل السياسي من قبل الجهاز التنفيذي أو التشريعي.... في الحالة التي يكون فيها دور واختصاص القضاء والسلطة التنفيذية غير متميزين أو عندما تكون الأخيرة قادرة على التحكم في أو توجيه السابقة فإن ذلك يتعارض مع مفهوم المحكمة المستقلة"¹¹

محاكم الشرطة هي جزء من قوات الشرطة وعليه فإنها تنتمي إلى فرع تنفيذي. وبإمكان التنفيذ أن يسيطر على أو يوجه محاكم الشرطة عن طريق التقرير في تعيين وفصل القضاة (والذي هم ضباط شرطة وخضوعهم إلى تحكم التنفيذيين مستمر)، وعن طريق سلطة إيقاف الإجراءات الجنائية في أي وقت قبل الحكم. وعليه فإن محاكم الشرطة تفتقر إلى الاستقلال. وأعضاء الشرطة الذين يواجهون محاكمات جنائية محرومون من حقهم في سماع عادل لأنه لا يوجد حق في سماع القضايا بواسطة محاكم جنائية عادية في أي مرحلة من مراحل الإجراءات.¹² وقد توصلت المفوضية الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب إلى نفس الاستخلاص تحديداً في "مكتب غازي سليمان ضد حكومة السودان، حيث قضت بأن المحاكم العسكرية، المكونة بشكل واسع من ضباط في الخدمة، تفتقر إلى الحيادية."¹³

ولهذه الأسباب ينبغي أن يُراجع بالكامل نظام محاكم الشرطة الوارد في الفصل التاسع من مشروع قانون قوات الشرطة بغرض تحقيق انسجامه مع الدستور القومي الانتقالي وثيقة الحقوق ومعاهدات حقوق الإنسان الملزمة للسودان. ولهذه الغاية فإن محاكم الشرطة يجب أن تُمنح فقط سلطة سماع لقضايا التأديبية ضد أعضاء الشرطة. وينبغي أن تظل سلطة النظر في الدعاوى الجنائية ضد أعضاء الشرطة، على وجه الحصر، من اختصاص المحاكم العادية.

4. توصيات

على ضوء الاعتبارات السابق فإن من المفيد أن يعدل مشروع القانون على النحو التالي:

- يجب أن تسمع القضايا الجنائية ضد أعضاء الشرطة، على وجه الحصر، بواسطة محاكم عادية مستقلة لضمان سيادة حكم القانون، والحق بإنصاف فعال للضحايا، والحق في محاكمة عادلة للمتهم؛
- يجب أن يقتصر اختصاص محاكم الشرطة أو المحاكم المماثلة على سماع القضايا التأديبية ضد أعضاء الشرطة؛

¹¹ الملاحظات العامة رقم 32، المادة 14: الحق في المساواة أمام المحاكم وفي محاكمة عادلة وثيقة أمم متحدة (CCPR/C/GC/32)، 23 أغسطس 2007، فقرة 19 وألو بهاموند ضد غينيا الاستوائية، شكوى رقم 1991/468، وثيقة أمم متحدة (CCPR/C/49/D/468/1991)، 10 نوفمبر 1993، فقرة 9.4.

¹² من الممكن لقضية ضد شرطي أن تسمع أمام محكمة عادية فقط إذ تمت أحوالها بواسطة الوزير أو شخص مفوض من قبله وذلك إتباعاً لنص المادة (2)46 من مشروع القانون، والذي يعني الأمر تقديري تماماً.

¹³ مكتب غازي سليمان ضد حكومة السودان، المفوضية الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب رقم 98/222 و99/229 (2003) فقرة 64 وما يليها. أنظر أيضاً أجندة حقوق الإعلام ضد نيجيريا، المفوضية الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب شكوى رقم 98/224 (2000).

- يجب أن يمنح ضحايا الجرائم الجنائية، المدعى ارتكابها بواسطة الشرطة، الحق في أن يكونوا أطرافاً في الإجراءات. ويشمل ذلك الحق جلب ممثل خاص للاتهام، وتقديم بيانات، ومناقشة الشهود، وإيداع استئنافات ومطالبات بالتعويض؛
- يجب أن تلغى سلطة المدير العام في إيقاف الإجراءات في أي وقت قبل الحكم؛
- يجب إقامة سلطة مستقلة لشكاوى الشرطة لتعزيز الإشراف على الشرطة.