

Newsletter no. 12

April 2019

POLICE AND HUMAN RIGHTS IN AFRICA

1. Introduction	1
2. Overview of the Principles on the Decriminalisation of Petty Offences in Africa	2
3. Types of Petty Offences Criminalised in Africa	3
4. Understanding the Need to Decriminalise Petty Offences in Africa	4
5. Case Study on laws related to being a rogue and vagabond in Malawi: The <i>Mayeso Gwanda</i> case	5
6. Alternatives to Arrest and Detention of Petty Offenders	6
7. Decriminalisation of Petty Offences: The Views of a Police Officer	7
8. Impact of the Criminalisation of Petty Offences on Conditions of Detention in Prisons	8

Lettre d'information no. 12

Avril 2019

POLICE ET DROITS DE L'HOMME EN AFRIQUE

1. Introduction	11
2. Aperçu des Principes relatifs à la Dépénalisation des Infractions mineures en Afrique	12
3. Types d'infractions mineures en Afrique	13
4. Comprendre la nécessité de dépénaliser les infractions mineures en Afrique	14
5. Étude de cas sur les lois relatives au voyoutisme et au vagabondage au Malawi : l'affaire <i>Mayeso Gwanda</i>	15
6. Alternatives à l'arrestation et à la détention de personnes ayant commis une infraction mineure	16
7. Point de vue d'un fonctionnaire de police sur la dépénalisation des infractions mineures	17
8. Infractions mineures et conditions de détention dans les prisons	18

Boletim de notícias N° 12

Abril de 2019

POLÍCIA E DIREITOS HUMANOS EM ÁFRICA

1. Introdução	21
2. Visão Geral dos Princípios sobre a Despenalização de Pequenos Delitos em África	22
3. Tipos de Pequenos Delitos Criminalizados em África	23
4. Uma Interpretação da Necessidade de Despenalizar Pequenos Delitos em África	24
5. Estudo de Leis Relacionadas com a Situação de Desonestidade e Vagabundagem no Malawi: O caso <i>Mayeso Gwanda</i>	25
6. Alternativas à Apreensão e Detenção por Pequenos Delitos	26
7. Despenalização de Pequenos Delitos – Pontos de Vista de um Agente da Polícia	27
8. Penalização de Pequenos Delitos e Condições de Detenção em Prisões	29

أبريل ٢٠١٩

الرسالة الإعلامية رقم ١٢
الشرطة وحقوق الإنسان في أفريقيا



POLICE AND HUMAN RIGHTS IN AFRICA

1. Introduction

Maria Teresa Manuela

*Special Rapporteur on Prisons,
Conditions of Detention and
Policing in Africa*



In 2003, the African Commission on Human and People's Rights (the African Commission) through its Resolution¹ ACHPR/Res.64 (XXXIV) 03 adopted the Ouagadougou Declaration and Plan of Action on Accelerating Prisons and Penal Reforms in Africa² (the Ouagadougou Declaration). Among the strategies to decongest prisons in Africa, the Action Plan embedded in the Ouagadougou Declaration recommends the use of alternatives to penal prosecution in cases of petty offences.

As part of its various initiatives to assist States Parties to the African Charter on Human and Peoples' Rights (the African Charter), to adopt a human rights-based approach in criminal justice systems, the African Commission pursuant to article 45 (1) (b) of the Charter adopted the Principles on the Decriminalisation of Petty Offences in Africa (the Principles), during its 61st Ordinary Session held from 1 to 15 November 2017 in Banjul, the Gambia.

The adoption of these Principles was preceded by consultations, research and analysis that highlighted the links between the criminalisation of minor offences and the violation of several other rights. The criminalisation of petty offences therefore, does not only contribute to overcrowding in prisons but it may also be a source of violation of others rights enshrined in the African Charter. Consequently, the intention of the Principles is to promote the decriminalisation of petty offences and set up principles to ensure that, at least, the enactment, interpretation and enforcement of petty offences laws by States do not violate the international and regional human rights standards.

The present edition of the Newsletter on Police and Human Rights in Africa provides an opportunity to learn more about the Principles, including the process of their adoption and the links between petty offences and human rights violations. Beyond that, it also provides some concrete examples of petty offences applicable in

some states and provides an example of a landmark case in Malawi. The opinion of a police officer is also provided, as a human rights-based approach to policing cannot be discussed in isolation from the police themselves. The following seven articles are therefore proposed by key resource persons:

- Overview of the Principles on the Decriminalisation of Petty Offences in Africa, by Aminata Manga, Legal Officer at the African Commission;
- Type of Petty Offences Criminalised in Africa, by Kirsten Petersen, Researcher, Africa Criminal Justice Reform, University of the Western Cape;
- Understanding the Need to Decriminalise Petty Offences in Africa by Edigah Kavuravu, Programme Manager, Human Rights Protection Programme, International Commission of Jurists, Kenya;
- Case study on laws related to being a rogue and vagabond in Malawi: the Mayeso Gwanda case, by Victor Mhango, Executive Director of the Centre for Human Rights Education, Advice and Assistance (CHREAA);
- Alternatives to Arrests and Detention of Petty Offenders, by Chumile Sali, Project Officer, African Policing Civilian Oversight Forum;
- Decriminalisation of Petty Offences: The views of a Police Officer, by Mlowoka Noel Frank Kayira, Deputy Commissioner of Police, Malawi Police Service; and
- Impact of the Criminalisation of Petty Offences on Prisons and Conditions of Detention in Africa, by Mr. Francesco Bruscoli, Detention Adviser, ICRC.

Do enjoy reading this edition and kindly assist us to disseminate it!

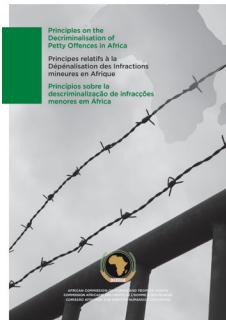
¹ <http://www.achpr.org/sessions/34th/resolutions/64/>.

² <http://www.achpr.org/instruments/ouagadougou-planofaction/>.

2. Overview of the Principles on the Decriminalisation of Petty Offences in Africa

Aminata Manga

Legal Officer at the African Commission on Human and Peoples' Rights



The African Commission on Human and Peoples' Rights (the Commission) has developed a body of regional standards that articulate acceptable practices and encourage domestic law reform in relation to human rights and access to justice. Over the years, the Commission has adopted several declarations to find common solutions to the problems facing prisons in Africa, including the Kampala Declaration on Prison Conditions in Africa, the Arusha Declaration on Good Prison Practice, the Kadoma Declaration on Community Service, and the Ouagadougou Declaration and Plan of Action on Accelerating Prisons and Penal Reforms in Africa (the Ouagadougou Declaration).

The Commission has emphasised the importance of criminal justice policies that control the growth of the prison population. To reduce overcrowding and improve conditions of detention, states must develop and implement strategies to prevent people from entering the prison system. The Ouagadougou Declaration makes a number of recommendations to assist states in achieving this aim, including the 'decriminalisation of some offences such as being a rogue and vagabond, loitering, prostitution, failure to pay debts and disobedience to parents', known as petty offences.

In response to concerns about the extent to which criminal laws and by-laws comply with Articles 2, 3, 5, 6 and 18 of the African Charter on Human and Peoples' Rights (the African Charter), the Commission, during its 21st Extraordinary Session, adopted Resolution ACHPR/Res. 366 (EXT.OS/XX1) 2017 on the Need to Develop Principles on the Declassification and Decriminalization of Petty Offences in Africa.³

In consultation with key actors, the Commission conducted research and held various consultations with stakeholders from across Africa,⁴ following which the final draft was put on the Commission's website for public consultations. In recognising that decriminalisation of petty offences is an important human rights issue, the Commission adopted the Principles on the Decriminalisation of Petty Offences in Africa (the Principles) at its 61st Ordinary Session. This new soft law aims to reduce prison overcrowding, improve justice outcomes for the poor and marginalised, and promote human rights. The Principles also guide states on measures that can be taken to enhance human rights protections at the critical

intersection of poverty and criminal justice as well as ensure that petty offences created by laws/by-laws do not target persons based on their social origin, social status, or fortune by criminalising life-sustaining activities.

The Principles, which are in four languages,⁵ are divided into the following six parts, each dealing with different aspects of petty offences in relation to the relevant rights in the African Charter:

1. Part 1 is the definitions section. This section illustrates the meaning of specific/key wording used in the document. For instance, it defines petty offences as 'minor offences for which the punishment is prescribed by law to carry a warning, community service, a low-value fine or short term of imprisonment, often for failure to pay the fine'. This part further provides some examples of petty offences, for instance being a rogue and vagabond, being an idle or disorderly person, loitering, begging, being a vagrant, failure to pay debts, being a common nuisance, disobedience to parents, etc.
2. Part 2 explains the purpose for adopting the Principles, serves as a guide to states for decriminalising petty offences in terms of Articles 2, 3, 5 and 6 of the African Charter, and set standards against which petty offences can be assessed.
3. Part 3 deals with petty offences that are inconsistent with Articles 2, 3 and 18 of the African Charter relating to the rights to equality and non-discrimination and to protection of vulnerable groups, stating that laws that create petty offences are inconsistent with the principles of equality before the law and non-discrimination in that they either target or have a disproportionate impact on the poor, vulnerable persons, key populations or specific genders.
4. Part 4 illustrates that petty offences are inconsistent with Article 5 of the African Charter on the right to dignity and freedom from torture or cruel, inhuman or degrading punishment and treatment. It specifies that petty offences are inconsistent with the right to dignity and freedom from ill-treatment on the basis that their enforcement contributes to overcrowding in places of detention or imprisonment.
5. Part 5 explains that petty offences are inconsistent with Article 6 of the African Charter relating to the right to liberty and security of the person and to freedom from arbitrary arrest and detention. It provides that, in order to comply with Article 6 of the Charter, the enactment, interpretation and enforcement of petty offences by States Parties should comply with the rule of law and be legitimate, necessary and proportionate.
6. Part 6 calls upon State Parties to decriminalise petty offences and, in particular, insists that laws criminalising conduct in broad, vague and ambiguous terms, and those that criminalise the status of a person or their appearance, be decriminalised. It further urges states to provide alternatives to arrest and detention for other minor offences that are not decriminalised under the Principles.

3 <http://www.achpr.org/sessions/21st-eo/resolutions/366/>.

4 The first consultation was held for East and Southern Africa and the second consultation for West, Central and North Africa.

5 English, French, Portuguese and Arabic.

The success of the Principles depends on the extent to which they are implemented by State Parties to the African Charter. It is imperative that State Parties commit to the implementation of the Principles, with the support of national stakeholders, in order to decriminalise petty offences in Africa.

3. Types of Petty Offences Criminalised in Africa

Kristen Petersen

Researcher
Africa Criminal Justice Reform



Introduction

There are many petty offences on the continent that criminalise poverty, homelessness and unemployment, as these laws target persons whose only crime is that they are without an income or means of subsistence. The fundamental purpose of law and its enforcement should be to contribute to making society safer, but it is evident that certain categories of persons, largely the poor, marginalised and vulnerable, are disproportionately the targets of arrests for petty offences that pose no risk to society.

The recently adopted Principles on the Decriminalisation of Petty Offences in Africa (the Principles) define a petty offence as a minor offence ‘for which the punishment is prescribed by law to carry a warning, community service, a low-value fine or short term of imprisonment, often for failure to pay the fine’.⁶

The Principles provide examples of petty offences, but the list is not exhaustive. Countries on the continent have different petty offences criminalising conduct in broad, vague and ambiguous terms, but some bear similarities. For instance, there are laws that criminalise the status of a person or their appearance. Examples of such laws include, but are not limited to, offences such as begging, loitering, being a common nuisance, being a rogue and vagabond, and being an idle or disorderly person. Such petty offences are enforced by the police based on a person’s economic status or on mere observation of a person’s appearance and the times and locations in which they find themselves. Some petty offences criminalise life-sustaining activities in public places (e.g. sleeping in public and touting) and informal commercial activities (e.g. street trading/hawking), and most of these offences are created through by-laws aimed at controlling nuisances in public spaces.

Examples of petty offences⁷

Table 1 illustrates the disproportionate punishment for the petty offences listed.

Legislation in Uganda, Zimbabwe, Kenya and Nigeria provides that persons who wander in any public place to beg or gather alms or who publicly conduct themselves in a manner likely to cause a breach of the peace are idle and disorderly persons and guilty of an offence.

In Ethiopia, persons having no visible means of subsistence, and who are found loitering or prowling at a place, at a time, or in a manner not usual for a law-abiding citizen, are guilty of loitering.

Table 1: Punishments per offence

Country	Offence	Penalty
Tunisia	Begging	Six months imprisonment
Eritrea	Begging	Fine or imprisonment of one to six months
Ethiopia	Loitering	Imprisonment of one-and-a-half years, but not exceeding two years
Uganda	Idle & disorderly	Imprisonment for three months or a fine not exceeding 3 000 shillings, or both
	Rogue & vagabond	Imprisonment for six months, or one year for every subsequent offence
Nigeria	Idle & disorderly	Fine or imprisonment for three months, or both
Kenya	Idle & disorderly	Imprisonment for one month or a fine not exceeding 100 shillings, or both
	Offensive trades	Imprisonment for one year
Zimbabwe	Disorderly conduct	Fine or imprisonment for a period not exceeding six months, or both
South Africa	Nuisance behaviours	Sanctions ranging between three months to one year or the option of a fine, or both

In Tunisia, any person who pretends to be wounded for the purposes of obtaining money or alms is guilty of an offence, and, in Eritrea, any person who begs is guilty of unlawful begging.

In Uganda, a person is deemed to be a rogue and a vagabond and is guilty of an offence if he or she is found wandering near any premises, or in any road or highway or place adjacent thereto, or in any public place at such time and in such circumstances as to lead to the conclusion that such person is there for an illegal or disorderly purpose.

⁷ See: Article 171 of the du code pénal Tunisie, 9 July 1913; Article 4(6) of the Vagrancy Control Proclamation of Ethiopia, No. 384/2004; Articles 167 and 168(d) of the Penal Code Act (Cap. 120) of Uganda, 15 June 1950; Article 166(1) of the Law of Lagos State, 2011; Articles 182 and 193 of the Kenya Penal Code; Article 41 of the Zimbabwe Criminal Law (Codification and Reform) Act; the City of Cape Town By-Law relating to Streets, Public Spaces and the Prevention of Noise Nuisances; the eThekweni Municipality's Nuisances and Behaviour in Public Places By-law, 2015, paragraph 21(1)(a); the City of Johannesburg Metropolitan Municipality's Public Road and Miscellaneous By-Laws, published on 21 May 2000; and the Ubuhelebezwe Local Municipality's Public Amenities By-laws, Municipal Notice No. 139 of 2009.

⁶ Principles on the Decriminalisation of Petty Offences in Africa, ACHPR/Res. 366 (EXT.OS/XX1), 2017.

In South Africa, persons touting or soliciting a driver of a vehicle for the purpose or under the pretext of watching over the vehicle while it is parked, are guilty of an offence. South Africa also has various by-laws that prohibit persons without a fixed abode from loitering or sleeping in a public space. In Kenya, any person who makes loud noises or offensive or unwholesome smells in places and in circumstances as to annoy other persons, commits an offence.

It is evident from the above examples of petty offences that the police have a wide discretion to arrest people based on laws that are vaguely defined or overly broad.

Conclusion

The criminal justice systems in most African countries are overburdened, and prisons are overcrowded and struggling to cope with limited resources. It is therefore imperative that countries discontinue the excessive use of detention for petty offences. We need to eradicate laws that punish and control the autonomy of persons living in poverty. The Principles are an important milestone for Africa, and African states should implement these principles in order to achieve such objectives.

4. Understanding the Need to Decriminalise Petty Offences in Africa

Edigah Kavuraru

*Programme Manager,
International Commission of Jurists
(ICJ Kenya)*



Petty offences are generally understood to be minor criminal acts which attract less severe punishment and are of a lower level of seriousness compared with felonies. In some jurisdictions, the term ‘petty offences’ is used interchangeably with the terms ‘minor offences’, ‘misdemeanours’, ‘summary offences’ or ‘regulatory offences’, while, in other jurisdictions, these terms have been distinguished from one another. Petty offences trace their origin to English laws that were designed to, among other things, force people to work, restrict the movement of potential labourers, curtail criminal activity, punish idleness, and enable law enforcement agents to make arrests without proof of actual commission of the offences. These petty offences are contained in sections of national penal codes and by-laws. The offences punished include idleness, begging, loitering, drunkenness, disorderliness, prostitution, indecent exposure, nuisances, and generally offensive conduct.

The enforcement of laws that provide for petty offences often targets specific groups such as women, young men, the poor and the disadvantaged. These persons remain vulnerable to violations of their fundamental human rights upon entering the criminal justice system. Groups such as sex workers, street vendors or hawkers, public service vehicle touts, street

families, persons who use drugs, and human rights defenders are also regular victims of such practices, which may include being placed under surveillance or being subject to harassment, threats and intimidation even while in custody. The enforcement of petty offences has an adverse socio-economic impact on, and entrenches the marginalisation of, persons living in poverty. Citizens are subjected to prolonged or arbitrary pre-trial detention, to harassment by law enforcement officers, and to adverse health consequences.

Efforts have been made at the regional level by the African Union to develop human rights norms. The African Charter on Human and Peoples’ Rights (African Charter) guarantees all people, without distinction of any kind, the right to equality before the law and to equal protection of the law, the right to inherent dignity and protection from ill-treatment, and the right to freedom from arbitrary arrest and detention. The Ouagadougou Declaration and Plan of Action on Accelerating Prisons and Penal Reforms in Africa (Ouagadougou Declaration) identifies the decriminalisation of some offences ‘such as being a rogue and vagabond, loitering, prostitution, failure to pay debts and disobedience to parents’ as one strategy for reducing prison overcrowding in Africa. Continued enforcement of petty offences contravenes various provisions of the African Charter and the Ouagadougou Declaration.

In response to concerns about the extent to which the enactment, interpretation and enforcement by State Parties of criminal laws and by-laws comply with the African Charter, the African Commission on Human and Peoples’ Rights adopted the Principles on the Decriminalisation of Petty Offences in Africa (the Principles). The Principles set out guidelines on the decriminalisation of petty offences which states can adopt. The Principles also set out the standards against which states can assess the laws that provide for petty offences, and further provide measures to ensure that such laws do not discriminate on the basis of social status, social origin, or fortune.

Litigation both at the national and regional level has been effective in challenging the enforcement of petty offences. In Malawi, the High Court declared the offence of being a rogue and vagabond unconstitutional. In addition, the Pan African Lawyers Union filed a request for an advisory opinion with the African Court on Human and People’s Rights relating to whether vagrancy-related offences are contrary to Articles 2, 3, 5, 6, 7, 12 and 18 of the African Charter of 1981.

In conclusion, the declassification and decriminalisation of petty offences constitute an important human rights issue. African states need to implement the Principles on the Decriminalisation of Petty Offence in Africa in order to enhance human rights protection at the critical intersection of poverty and criminal justice. This will have a positive impact on people who are most at risk of violations in a criminal justice context.

5. Case Study on laws related to being a rogue and vagabond in Malawi: The *Mayeso Gwanda* case

Victor Chagunyuka Mhango

Centre for Human Rights Education, Advice and Assistance (CHREAA)



On 10 January 2017, the High Court of Malawi, sitting as a Constitutional Court, delivered a decision that forever changed the landscape of the vagrancy offence in Malawi when, in *Mayeso Gwanda v The State*⁸ (*Mayeso Gwanda*), it declared the offence of being a rogue and vagabond under section 184(1)(c) of the Penal Code unconstitutional. The decision of the court was a cause for celebration for many human rights activists who had, for a number of years, worked so hard in campaigning for the decriminalisation of vagrancy offences. For the activists, the case represented a groundbreaking success for the campaign, a model for activists in other African countries spearheading similar campaigns, a victory of liberal democracy,⁹ and a historic victory for human rights.¹⁰

The offence of being a rogue and vagabond under section 184(1)(c) of the Penal Code was a cause for considerable concern among the activists and for many ordinary Malawians who had been victims of the offence. The offence unfairly targeted the poor and contributed to unlawful arrests or human rights abuses.¹¹ Some scholars described the offence of being a rogue and vagabond as ‘completely redundant, unnecessary and discriminatory’.¹²

The applicant in *Mayeso Gwanda* was a street vendor by trade who had been arrested by the police on his way to sell plastic bags and had been charged with the offence of being a rogue and vagabond contrary to section 184(1)(c) of the Penal Code.

As the applicant, Gwanda challenged the constitutionality of the offence, and the court upheld his rights and declared the offence of being a rogue and vagabond under section 184(1)(c) of the Penal Code unconstitutional. The court’s decision was a cause for jubilation among the general public, especially those who had been victims of the offence. For them, the case had vindicated their rights. However, for law enforcers, the *Mayeso Gwanda* case necessitated taking the approach to the policing of poverty in public spaces back to the drawing board and

reorganising such approach in terms of the utilisation of vagrancy offences in police ‘sweeping exercises’ (the indiscriminate arrest of people by the police).

After *Mayeso Gwanda*, there was an increase in the arrest of people under the ‘idle and disorderly’ offences created in terms of section 180 of the Penal Code, and, in some cases, the remaining subsections of the rogue and vagabond offences.¹³



For activists, this poses another challenge, because many people still experience human rights violations in the name of the ‘idle and disorderly’ offences. Already, there have been efforts by activists to challenge the constitutionality of the offences of idle and disorderly and the other subsections of section 184 of the Penal Code.¹⁴ Since the police are unable to prosecute those who are arrested in circumstances which formerly allowed prosecution under section 184(1)(c) of the Penal Code, the end result is that the police use the offence of idle and disorderly as a holding charge and, in many cases, people are mistreated at the police station or are told to buy their freedom by paying a bribe. However, no prosecutions ensue.



8 Constitutional Case No. 5 of 2015 (Mtambo J, Kalembera J, Ntaba J), 10 January 2017.

9 Thom Chiuma, ‘Vagabond Ruling Dominate[s] Malawi Headlines: Papers, Activists Hail Win for Liberal Democracy’, 11 January 2017. Available at: <https://www.nyasatimes.com/vagabond-ruling-dominate-malawi-headlines-papers-activists-hail-win-liberal-democracy/> [Retrieved on 4 September 2018].

10 Ibid.

11 CHREAA and the Southern Africa Litigation Centre (SALC) (2013), *No Justice for the Poor: A Preliminary Study of the Law and Practice Relating to Arrests for Nuisance-related Offences in Blantyre, Malawi*.

12 Ibid.

13 See: <https://southernaficalitigationcentre.org/wp-content/uploads/2017/12/Press-release-Queen-Banda.pdf>.

14 The offence of idle and disorderly under section 180(b) of the Penal Code is currently being challenged by the CHREAA where such offence targets a non-violent, single act of begging. The CHREAA is also, in another case, challenging indiscriminate sweeping exercises by the police and the offence of being a rogue and vagabond under section 184(b) of the Penal Code.

The *Mayeso Gwanda* decision is a fight won in the battle for decriminalisation of the vagrancy offence, but the battle still rages on. Law enforcers have always benefited from this archaic law and will do anything to ensure that the stream of benefits they enjoy under such law does not dry up; hence the increase in the use of the ‘idle and disorderly’ offences. Nevertheless, *Mayeso Gwanda* holds out hope that the offence of vagrancy will be totally decriminalised.

6. Alternatives to Arrest and Detention of Petty Offenders

Chumile Sali

*Project and Research Officer,
African Police Oversight Forum*



The use of arrest and detention to effectively punish the poor for being poor violates the right to equality and contributes to overcrowding in places of detention across the African continent. To reduce overcrowding in places of detention and to guard against the criminalisation of poverty and discriminatory law enforcement, African states should be guided by the Principles on the Decriminalisation of Petty Offences in Africa (the Principles) of the African Commission on Human and People’s Rights (African Commission). The Principles encourage states to revoke or amend laws that criminalise life-sustaining activities in public spaces, as well as laws creating petty offences that unfairly or disproportionately impact the poor or other marginalised persons. If implemented, the Principles would have the effect of reducing the unnecessary use of arrest and detention for conduct that is not a threat to public safety, thus lessening the burden on already overcrowded places of detention and promoting social rather than criminal justice responses to issues of poverty and marginalisation.

The issue of overcrowding in places of detention, and measures to reduce rates of detention on the continent, has been a concern of the African Commission for a number of years. The Ouagadougou Declaration and Plan of Action on Accelerating Prisons and Penal Reforms in Africa (Ouagadougou Declaration) calls on states to develop concerted strategies to curb overcrowding in prisons. The Ouagadougou Declaration specifies that strategies developed by criminal justice actors should focus on the type of people in prison and on the social and financial impact of imprisonment. The Ouagadougou Declaration notes that, although arrests for petty offences are not the primary cause for overcrowding in prisons, they do contribute to overcrowding.

Research has confirmed the African Commission’s concerns and has found that petty offenders make up a notable proportion of detainees in many African countries, and that

overcrowding is a problem in nearly all prisons in Africa.¹⁵ This research indicates that methods such as the decriminalisation and declassification of petty offences, expediting cases in the criminal justice system, and avoiding arrest and unnecessary detention may result in reducing overcrowding in the long run.



In 2017, the African Commission adopted the Principles in response to the continuing challenge of overcrowding in detention and to the growing body of evidence that decriminalisation and declassification of petty offences are one part of a solution. Part 4 of the Principles recognises that petty offences are inconsistent with Article 5 of the African Charter on Human and People’s Rights (African Charter), which protects the right to dignity and prohibits cruel, inhuman or degrading punishment or treatment. The African Commission has previously pronounced that overcrowding in places of detention can amount to ill-treatment. Accordingly, the role played by the enforcement of petty offences in contributing to overcrowding in prisons and places of detention is a pressing Article 5 issue.

The Principles prescribe measures as to how states can decriminalise petty offences. The measures are as follows:

- Ensure that laws criminalising conduct in broad, vague and ambiguous terms are decriminalised; and
- Ensure that laws which criminalise the status of a person or their appearance are decriminalised, in particular laws that criminalise life-sustaining activities in public places.

Critically, however, the African Commission recognises that, for some offences (those assessed by State Parties as being in compliance with the African Charter as interpreted by the Principles), it may be more appropriate for states to take measures to declassify, rather than decriminalise, the conduct. In those situations, the African Commission encourages states to provide alternatives to arrest and detention for those minor offences that are not decriminalised under the Principles. Amending such laws to limit the power of law enforcement to arrest and detain will make a significant contribution to reducing overcrowding in detention, particularly during the hours and days in police custody.

¹⁵ Mutingh, L & Petersen, K (2015), *Punished for being poor: Evidence and Arguments for the Decriminalisation and Declassification of Petty Offences*, Civil Society Prison Reform Initiative, University of the Western Cape, p 49.

The Principles recommend the following as alternatives to arrest and detention: (a) diversion of cases involving petty offences away from the criminal justice system and making use of community service; (b) community-based treatment programmes; (c) alternative dispute resolution mechanisms such as mediation; (d) the utilisation of recognised and effective alternatives that respect regional and international human rights standards; and (e) the declaration of certain offences as non-arrestable offences.

Overcrowding, and its consequences, in places of detention across the continent is a persistent and critical human rights challenge. African states should be encouraged to implement the Principles as one of a number of critical interventions that must be undertaken for achieving the rights and protections enshrined in the African Charter. By promoting the decriminalisation of certain petty offences, and implementing alternatives to arrest for others, states will reinforce the notion that poverty is not a crime and that the poor should not be criminalised for being poor. States' efforts should rather be directed towards achieving a social justice response to socio-economic matters and not overburden the criminal justice system.

7. Decriminalisation of Petty Offences: The Views of a Police Officer

Mlowoka Noel Frank Kayira

*Deputy Commissioner of Police,
Malawi Police Service*



Like many other countries in Africa, the Malawi Police Service continues to face a considerable challenge in policing petty offences as provided for under the Penal Code (Cap. 7:01). Policing such petty offences usually gives rise to much debate on the balancing of the human rights of those who have been harmed by such prohibited conduct and the criminal implications of subjecting the suspects to the process of the formal justice system. Malawian law does not have a specific definition of petty offences. However, based on the definitions of the two broad classifications of offences, one can easily tell that most of the petty offences that the police grapple with are covered under misdemeanours and are usually punished by way of a simple fine, or, sometimes, by a simple jail term of no more than 12 months. For example, many, but not all, traffic offences and contraventions of city by-laws carry a punishment of a fine, but no jail term. Under the Penal Code, offences such as fighting in a public place (section 84), simple forms of intimidation (section 88), common nuisances (section 168), being idle and disorderly (section 180), conduct likely to cause a breach of the peace (section 183), being a rogue and vagabond (section 184), and common assaults (section 253) are typical of petty offences.

Much as the police have a statutory duty to enforce any law, including the law relating to minor violations, the impact of arresting offenders for petty offences is in so many ways greater than when adopting alternative means of dealing with these offences. For instance, the investigation of offences takes up a lot of police time and resources. Instead of being occupied with more serious crimes, the police are busy arresting people for petty offences that can easily be resolved using alternative methods.



In addition, conditions of detention in police custody are dreadful. There is very limited space, and standards of hygiene and ventilation are poor. Such conditions make offenders vulnerable to various airborne and contagious diseases. Petty offenders also contribute to overcrowding in police cells. They take up space that could be used to detain hardcore criminals. Moreover, placing petty offenders with hardcore criminals exposes petty offenders to bad behaviour. It is not uncommon to see children under the age of 18 being detained together with adults, a practice that is not legally acceptable either under the Constitution or the Child Care, Protection and Justice Act of 2010. Most disheartening is the fact that, once placed in custody, petty offenders are labelled criminals, whether their case goes to court or not. Such labelling has a huge impact on the future prospects of such young offenders, particularly women and girls.

Despite the continued arrests of petty offenders by law enforcers, the Constitution, in terms of principles of national policy, encourages the state to actively promote the welfare and development of the people of Malawi by progressively adopting and implementing policies and legislation aimed at ensuring that differences are settled through negotiation, mediation, conciliation and arbitration. Further, section 161 of the Criminal Procedure and Evidence Code encourages the courts to promote reconciliation and to encourage and facilitate the amicable settlement of proceedings relating to common assault or to any other offence of a personal or private nature not amounting to a felony, and not aggravating in degree, on terms of payment of compensation or other terms approved by the court, which court may thereupon order the proceedings to be stayed or terminated. In this regard, it is only prudent that the police endeavour to live up to the aspirations of the Constitution and other legal provisions by employing alternative dispute resolution mechanisms rather than rushing to arrest and detain offenders for petty offences.

In addition to the above options, the police are also given powers under section 32 (A and B) to caution and release any person who has been arrested without warrant for having committed any non-serious offence. Furthermore, section 20(B) of the Criminal Procedure and Evidence Code also encourages voluntary attendance at a police station by any petty offenders who are cooperative without actually placing them in custody. In the event that the petty offence involves property, section 148 of the Criminal Procedure and Evidence Code allows for restitution instead of taking the petty offender through the criminal justice system. Where the police strongly believe that the petty offender needs to appear in court at some later date, then the best that they can do is to grant such offender police bail.

In view of these statutory provisions, the police are given a wide range of options to avoid arresting and detaining petty offenders. In the case of children who commit petty offences, the Child Care, Protection and Justice Act has laudable provisions that give the police the power to divert such children from the formal justice system, provided that the child concerned voluntarily admits wrongdoing.

It is therefore my strong conviction that the police should, as far as possible, employ alternative dispute resolution mechanisms before arresting and placing petty offenders in custody. The advantages of not placing petty offenders in detention by far outweigh the advantages of arrest and detention.

remains widespread and a pressing reality.¹⁶ The overcrowding often leads to poor living conditions for detainees, and, indeed, in some cases, it is life-threatening. For example, in 2018, in response to cases of malnutrition, the ICRC implemented food- and nutrition-related activities in places of detention in 19 African countries, activities that alone required a budget of over USD8 million. It also supported infrastructure improvements in 23 countries across the continent in the domains of repairs, energy and water supply, sanitation, and environmental health. Additionally, the ICRC helped to improve access to health care in detention in 18 countries.

Overcrowding results from a combination of several factors. During its visits in African countries, the ICRC has noted extensive and lengthy use of pre-trial detention, with detainees sometimes experiencing incarceration periods that are longer than the maximum penalty applicable to their alleged offence. The ICRC's observations are confirmed by those of United Nations agencies¹⁷ and civil society organisations¹⁸ active in the field of detention on the continent.

During the 1999 Egham Conference organised by Penal Reform International, it was noted that the criminalisation of petty offences risked becoming 'a punishment of first instance, rather than of last resort'. The domestic legal frameworks of several countries in Africa perpetuate this trend due to a broad definition of petty offences as well as sanctions that are often 'disproportionate to the minor nature of the offence'¹⁹.

Moreover, the region faces many significant systemic constraints, including inadequate provision of key personnel (e.g. judges, prosecutors, attorneys and paralegals) when compared with the number of cases entering the criminal justice system. This gives rise to blockages and backlogs in the system.²⁰ In such contexts, the high incidence of petty offences combines with procedural delays and the extensive use of pre-trial detention to become a primary factor fuelling overcrowding.

In recognition of the prevalence of overcrowding concerns in African contexts, the ICRC strongly commends the Ouagadougou Declaration and Plan of Action on Accelerating Prisons and Penal Reforms in Africa in promoting efforts by 'criminal justice agencies to work together more closely' and

8. Impact of the Criminalisation of Petty Offences on Conditions of Detention in Prisons

Francesco Bruscoli

Detention Adviser
International Committee of the Red Cross (ICRC), Geneva



The International Committee of the Red Cross (ICRC) has been visiting people deprived of their liberty since 1870, traditionally focusing on detainees held in connection with armed conflict and other situations of violence, but evolving towards monitoring additional places of detention, both criminal and administrative. The ICRC works with the detaining authorities through a bilateral, confidential dialogue to ensure humane treatment and adequate conditions of detention.

The ICRC is present in 32 countries in Africa. In 2018, it conducted 1 566 visits to 467 places of detention that held a total of 324 343 detainees, of whom about 5.5% were women and 3% children. The ICRC's approach is multidisciplinary in nature, focusing on protection, health, nutrition, and infrastructure issues.

Although Africa has a relatively low overall incarceration rate when compared with America or Asia, prison overcrowding

16 More than 80% of the countries in Africa covered in the 2016 World Prison Brief indicate a situation of prison overcrowding as measured by means of prison occupancy levels.

17 See the three-part [United Nations Development Programme study on the socio-economic impact of pre-trial detention](#).

18 For instance, the vast majority of people held in pre-trial detention who have been assisted by the FIACAT and ACAT since 2014 were detained for offences for which the maximum penalty was six months' imprisonment. However, these people had been in pre-trial detention for one year or more. See 'Projet de principes régissant la requalification et la dépénalisation des infractions mineures en Afrique, Contribution de la FIACAT', Mai, 2017.

19 Addressed at the [2016 Consultation on Draft Principles to End the Criminalisation of Petty Offences in Africa](#), organised by the African Policing Civilian Oversight Forum (APCOF).

20 For a country-specific analysis, see the studies conducted by the [Open Society Initiative](#).

address overcrowding through a ‘concerted strategy’. The ICRC also recognises the positive steps taken by the African Commission on Human and Peoples’ Rights in favour of the declassification and decriminalisation of petty offences, particularly Resolution 366 (EXT.OS/XX1) of 2017.

Recognising the urgent need to address the issue, in January 2019, the ICRC organised a subregional round table on prison overcrowding in West Africa, which brought together senior practitioners from the region. The high incidence of petty criminality, as defined in national laws, and its impact on penitentiary systems were analysed by two working groups designated ‘Criminal Justice System and Overcrowding’ and ‘Alternatives to Prison’. The recommendations that emerged from these sessions included the need for reforms at the levels of criminal justice proceedings (e.g. the enhanced use of mediation and the systematic use of bail) and sentencing (e.g. the use of alternative sentences, particularly for minors and persons with mental disabilities). More generally, the ICRC acknowledges the potential benefits of traditional alternative dispute resolution mechanisms in Africa when these are adapted to ensure full compliance with international standards. These and other available options can offer an appropriate response to a variety of offences, and especially petty offences, without resorting to detention, thereby helping to reduce overcrowding.

Contacts

African Commission on Human and Peoples’ Rights:

Aminata Manga

mangaa@africa-union.org

Danish Institute for Human Rights:

Josiane S. Tapsoba-Koné

jota@humanrights.dk

African Policing Civilian Oversight Forum:

Louise Edwards

louise@apcof.org.za



POLICE ET DROITS DE L'HOMME EN AFRIQUE

1. Introduction

Maria Teresa Manuela

Rapporteure spéciale sur les prisons, les conditions de détention et l'action policière en Afrique



En 2003, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission), par sa résolution¹ CADHP/Res.64 (XXXIV) 03, a adopté la Déclaration de Ouagadougou et son Plan d'action visant à accélérer la réforme pénale et pénitentiaire en Afrique² (la Déclaration). Parmi les stratégies visant à décongestionner les prisons en Afrique, le Plan d'action prévu dans la Déclaration recommande l'utilisation de solutions alternatives aux poursuites pénales dans les cas de délits mineurs.

Dans le cadre de ses diverses initiatives visant à aider les États parties à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte) à adopter une approche fondée sur les droits de l'homme dans les systèmes de justice pénale, la Commission, conformément à l'article 45(1) b) de la Charte, a adopté les Principes relatifs à la Dépénalisation des Infractions mineures en Afrique (les Principes), lors de sa 61^{ème} Session ordinaire tenue du 1^{er} au 15 novembre 2017 à Banjul, en Gambie.

L'adoption de ces Principes a été précédée de consultations, de recherches et d'analyses qui ont mis en exergue les liens entre la criminalisation des infractions mineures et la violation de divers autres droits. La criminalisation des infractions mineures contribue donc non seulement au surpeuplement carcéral, mais peut également être une source de violation d'autres droits consacrés par la Charte. De ce fait, ces principes visent à promouvoir la dépénalisation des infractions mineures et à établir des mécanismes visant à garantir que, au minimum, l'adoption, l'interprétation et l'application par les États, de lois sur les infractions mineures ne violent pas les normes internationales et régionales relatives aux droits de l'homme.

La présente édition de la Lettre d'Information n° 12 sur la Police et les droits de l'homme en Afrique donne aux lecteurs l'occasion d'en apprendre davantage sur les Principes, y compris le processus de leur adoption et les

liens entre les délits mineurs et les violations des droits de l'homme. En outre, elle propose quelques exemples concrets d'infractions mineures applicables dans certains États parties et donne l'exemple d'un cas historique au Malawi. La présente édition donne aussi la parole à un officier de police, car on ne peut pas aborder l'action policière fondée sur les droits de l'homme sans tenir compte du point de vue de la police. En conséquence, des personnes ressources ont proposé les sept (7) articles ci-après :

- Aperçu des Principes relatifs à la dépénalisation des infractions mineures en Afrique, par Mme Aminata J. Manga, juriste de la Commission ;
- Type d'infractions mineures pouvant aboutir à une peine criminelle en Afrique, par M. Kirsten Petersen, chercheur, Africa Criminal Justice Reform, Université de Western Cape ;
- Comprendre la nécessité de dépénaliser les infractions mineures en Afrique, par M. Edigah Kavuravu, Directeur de programme, Programme de protection des droits de l'homme, International Commission of Jurists, Kenya ;
- Étude de cas sur les lois appliquées aux délinquants au Malawi : l'affaire Mayeso Gwanda, par Victor Mhango, Directeur exécutif, Center for Human Rights Education, Advice and Assistance (CHREAA) ;
- Alternatives à l'arrestation et à la détention des Personnes coupables d'une infraction mineure, par Mr Chumile Sali, Chargé de projet, Forum africain pour le contrôle civil de l'action policière (APCOF) ;
- Dépénalisation des délits mineurs, le point de vue d'un policier, par M. Mlowoka Noel Frank Kayira, Commissaire de police adjoint, Service de police du Malawi ;
- Impact de la criminalisation des infractions mineures sur les prisons et les conditions de détention en Afrique, par Francesco Bruscoli, Conseiller en détention, représentant du CICR.

Bonne lecture et assistez-nous dans la diffusion cette édition !

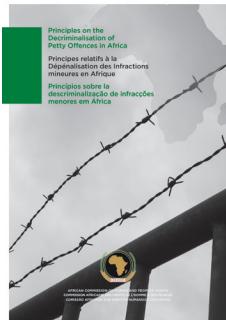
1 <http://www.achpr.org/fr/sessions/34th/resolutions/64/>.

2 <http://www.achpr.org/fr/instruments/ouagadougou-planofaction/>.

2. Aperçu des Principes relatifs à la Dépénalisation des Infractions mineures en Afrique

Mme Aminata Manga

Juriste à la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples



La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a mis au point un ensemble de normes régionales énonçant des pratiques acceptables et encourageant la réforme du droit interne dans le domaine des droits de l'homme et de l'accès à la justice. Au fil des ans, la Commission a adopté plusieurs déclarations visant à trouver des solutions communes aux problèmes des prisons en Afrique, notamment la Déclaration de Kampala sur les Conditions de Détenzione en Afrique, la Déclaration d'Arusha sur les Bonnes Pratiques pénitentiaires, la Déclaration de Kadoma sur le Travail d'Intérêt général et le Plan d'action et la Déclaration de Ouagadougou pour accélérer la Réforme pénale et pénitentiaire en Afrique (La Déclaration de Ouagadougou).

La Commission a souligné l'importance des politiques de justice pénale qui contrôlent la croissance de la population carcérale. Pour réduire le surpeuplement et améliorer les conditions de détention, les États doivent développer et mettre en œuvre des stratégies pour empêcher les personnes d'entrer dans le système pénitentiaire. La Déclaration de Ouagadougou formule un certain nombre de recommandations visant à aider les États à atteindre cet objectif, notamment la « décriminalisation de certaines infractions telles que l'oisiveté, le vagabondage, la prostitution, le non-remboursement de dettes, la désobéissance aux parents, appelés délits mineurs ».

En réponse aux préoccupations quant à la conformité des lois et règlementations pénales avec les Articles 2, 3, 5, 6 et 18 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte africaine), la Commission a adopté la Résolution³ CADHP/Rés. 366 (EXT.OS/XX1) 2017 sur la nécessité de définir les Principes de la Requalification et de la Dépénalisation des Infractions mineures en Afrique, lors de sa 21^{ème} Session extraordinaire.

En consultation avec les principaux acteurs, la Commission a mené des recherches et tenu diverses consultations avec des parties prenantes à travers l'Afrique,⁴ au terme desquelles le projet final a été affiché sur le site Web de la Commission pour des consultations publiques. Reconnaissant que la dépénalisation des infractions mineures est une question importante dans le domaine des droits de l'homme, la Commission a adopté

les Principes relatifs à la Dépénalisation des Infractions mineures en Afrique, lors de sa 61^{ème} Session ordinaire. Cette nouvelle directive non impérative vise à réduire la surpopulation carcérale, à améliorer les décisions judiciaires concernant les pauvres et les personnes marginalisées et à promouvoir les droits de l'homme. Les Principes orientent également les États sur les mesures à prendre pour renforcer la protection des droits de l'homme au point d'intersection crucial de la pauvreté et de la justice pénale, mais aussi pour veiller à ce que les infractions mineures créées par les lois/règlements, ne ciblent pas des personnes sur la base de leur origine sociale, de leur statut social ou de leur fortune, en criminalisant des activités de subsistance.

Les Principes qui sont en quatre langues⁵ sont divisés en six (6) parties, chacune traitant de différents aspects des infractions mineures en relation avec les droits pertinents dans la Charte africaine comme suit :

1. La Première Partie est la section Définition. Elle traite de la signification de termes et expressions spécifiques/clés utilisés dans le document. Par exemple, elle définit les délits mineurs comme des « infractions mineures pour lesquelles la peine prévue par la loi est un avertissement, un service communautaire, une amende de faible valeur ou une peine d'emprisonnement de courte durée, souvent pour non-paiement d'une amende ». Cette partie donne quelques exemples d'infractions mineures comme l'oisiveté et le vagabondage, le fait d'être une personne désœuvrée ou débauchée, la mendicité, la clochardise, le non-remboursement de dettes et la désobéissance aux parents, etc.
2. La Deuxième Partie explique l'objectif de l'adoption des Principes, qui est d'orienter les États sur la dépénalisation des infractions mineures au titre des articles 2, 3, 5 et 6 de la Charte africaine, et définit des normes permettant d'évaluer les infractions mineures.
3. La Troisième Partie traite des infractions mineures qui sont contraires aux dispositions des Articles 2, 3 et 18 de la Charte africaine sur le droit à l'égalité et la non-discrimination et la protection des groupes vulnérables, stipulant que les lois qui créent des infractions mineures sont incompatibles avec les principes de *l'égalité devant la loi et de la non-discrimination*, au motif qu'ils ciblent ou ont un impact disproportionné sur les pauvres, les personnes vulnérables, les populations clés ou sur la base du genre.
4. La Quatrième Partie traite des infractions mineures qui sont contraires aux dispositions de l'Article 5 de la Charte africaine relatif au droit à la dignité et à l'interdiction de la torture, des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il précise que les infractions mineures sont incompatibles avec le droit à la dignité et le droit de ne pas être soumis à des mauvais traitements, car leur application contribue à la

3 <http://www.achpr.org/sessions/21st-eo/resolutions/366/>.

4 La Première Consultation a été organisée pour l'Afrique de l'Est et australe, et la Deuxième Consultation pour l'Afrique de l'Ouest, du Centre et du Nord.

5 Anglais, Français, Portugais et Arabe

- surpopulation dans les lieux de détention ou d'emprisonnement.
5. La Cinquième Partie traite de la manière dont les infractions mineures sont contraires aux dispositions de l'Article 6 de la Charte africaine sur le droit à la liberté et la sécurité de la personne et l'interdiction des arrestations et détentions arbitraires. Elle dispose que pour se conformer aux dispositions de l'Article 6 de la Charte, la promulgation, l'interprétation et la répression des infractions mineures par les États Parties doivent être conformes à la loi, légitimes, nécessaires et proportionnées.
 6. La Sixième Partie appelle les États parties à dépénaliser les infractions mineures et insiste particulièrement sur la nécessité de veiller à ce que les lois qui pénalisent une conduite en des termes vagues et ambigus et qui ne font pas de distinction entre le comportement délictueux réel et le comportement délictueux supposé soient dépénalisées. Elle exhorte en outre les États à proposer des solutions alternatives à l'arrestation et à la détention pour d'autres infractions mineures qui ne sont pas décriminalisées en vertu des Principes.

Le succès de ces Principes dépend de la mesure dans laquelle ils sont mis en œuvre par les États parties à la Charte africaine. Il est impératif que les États parties s'engagent dans sa mise en œuvre, avec le soutien des parties prenantes nationales, en vue de dépénaliser les infractions mineures en Afrique.

3. Types d'infractions mineures en Afrique

Kristen Petersen

Chercheur
Africa Criminal Justice Reform



Introduction

Il existe de nombreuses infractions mineures sur le continent qui pénalisent la pauvreté, la condition de sans-abri et le chômage, car ces lois visent les personnes dont le seul crime est de ne pas disposer de revenus ou de moyens de subsistance. L'objectif fondamental de la loi et de son application devrait être de contribuer à rendre la société plus sûre, mais il est évident que certaines catégories de personnes, en grande partie pauvres, marginalisées et vulnérables font l'objet, de manière disproportionnée, d'arrestations pour des infractions mineures qui ne présentent aucun risque pour la société.

Les Principes relatifs à la dépénalisation des infractions mineures en Afrique (Principes de la CADHP), récemment adoptés, définissent une infraction mineure comme un délit mineur pour lequel la peine est prévue par la loi, allant d'un

avertissement, à des travaux d'intérêt général, une amende de faible valeur ou une peine d'emprisonnement de courte durée, souvent pour non-paiement de l'amende.⁶

Les Principes de la CADHP donnent des exemples d'infractions mineures, mais la liste n'est pas exhaustive. Les pays du continent comptent différentes infractions mineures, pénalisant les comportements en termes larges, vagues et ambigus, mais certaines présentent des similitudes. Par exemple, certaines lois pénalisent le statut ou l'apparence d'une personne. Parmi des exemples de telles lois on compte, mais non exclusivement, des infractions telles que la mendicité, la flânerie, la nuisance publique, le voyoutisme et le vagabondage, et l'oisiveté ou la débauche. La police applique ces infractions mineures en fonction de la situation économique de la personne ou sur la base d'une simple observation de son apparence, ainsi que l'heure et le lieu où elle se trouve. Certaines infractions mineures pénalisent les activités indispensables au maintien de la vie dans des lieux publics (par exemple, dormir en public, se vanter) et les activités commerciales informelles (par exemple, la vente ambulante, le colportage), et la plupart de ces infractions sont créées par des règlements visant à contrôler les nuisances dans les espaces publics.

Exemples d'infractions mineures⁷

Le Tableau 1 illustre la sanction disproportionnée pour les infractions mineures énumérées ci-dessus.

La législation en Ouganda, au Zimbabwe, au Kenya et au Nigéria dispose que les personnes qui errent dans un lieu public pour mendier ou amasser des aumônes ou qui se conduisent en public d'une manière susceptible de porter atteinte à l'ordre public, sont oisives et débauchées et coupables d'une infraction.

En Éthiopie, les personnes n'ayant aucun moyen de subsistance visible et qui sont trouvées flânant ou rôdant dans un endroit, à une heure ou d'une manière inhabituelle pour un citoyen respectueux de la loi, sont coupables de flânerie.

En Tunisie, toute personne qui prétend être blessée alors qu'elle essayait d'obtenir de l'argent ou demandait de l'aumône, est coupable d'un délit et en Érythrée, toute personne qui mendie est coupable de mendicité illégale.

En Ouganda, une personne est réputée être un voyou, un vagabond et un coupable si elle est retrouvée errant près de locaux ou dans une rue ou un lieu public adjacent ou

6 Principes relatifs à la Dépénalisation des Infractions mineures en Afrique, CADHP/Rés. 366 (EXT.OS/XX1) 2017.

7 Voir : Article 171 du Code pénal Tunisien, 9 juillet 1913 ; Article 4 (6) Vagrancy Control Proclamation of Ethiopia No.384/2004 ; Articles 167,168 (d) The Penal Code Act (Cap. 120), Ouganda, 15 juin 1950 ; Article 166. (1), Law of Lagos State, 2011 ; Articles 182, 193 Kenya Penal Code ; Article 41 Zimbabwe Criminal Law (Codification and Reform) Act ; The City of Cape Town By-Law Relating to Streets, Public Spaces and the Prevention of Noise Nuisances ; The Etheekwini Municipality : Nuisances and Behaviour in Public Places By-Law, 2015 - Paragraph 21(1)(a) ; The City of Johannesburg Metropolitan Municipality Public Road and Miscellaneous By-Laws, publié le 21 mai 2000, Ubuuhlebezwe Local Municipality Public Amenities By-Laws, Municipal Notice No. 139 of 2009

dans un lieu public à des heures et dans des circonstances qui peuvent amener à la conclusion selon laquelle que cette personne est présente à des fins illégales ou de débauche.

En Afrique du Sud, les personnes vantant ou sollicitant un conducteur qui gare sa voiture, sous prétexte de surveiller la voiture, sont coupables d'une infraction. L'Afrique du Sud a également adopté divers règlements qui interdisent aux personnes sans domicile fixe de flâner ou de dormir dans un espace public. Au Kenya, toute personne qui fait beaucoup de bruit ou fait émaner des odeurs nauséabondes ou malsaines dans des lieux et dans des circonstances pouvant gêner les personnes commet une infraction.

Tableau 1 : Sanction selon l'infraction

Pays	Infraction	Sanction
Tunisie	Mendicité	Six mois d'emprisonnement
Erythrée	Mendicité	Amende ou emprisonnement d'1 à 6 mois
Ethiopie	Vagabondage	Emprisonnement d'un an et demi, mais pas plus de deux ans
Ouganda	Oisiveté et débauche	Emprisonnement de trois mois ou amende ne dépassant pas 3 000 shillings, ou les deux à la fois
	Voyoutisme et vagabondage	Emprisonnement de six mois ou un an pour chaque nouvelle infraction
Nigéria	Oisiveté et débauche	Amende ou emprisonnement de trois mois ou les deux à la fois
Kenya	Oisiveté et débauche	Emprisonnement d'un mois ou amende ne dépassant pas 100 shillings, ou les deux à la fois
	Industrie nuisible	Emprisonnement d'un an
Zimbabwe	Débauche	Amende ou emprisonnement pendant une période n'excédant pas six mois ou les deux à la fois
Afrique du Sud	Nuisance	Amende ou sanctions variant entre trois et un an ou les deux à la fois

Il ressort clairement des exemples d'infractions mineures ci-dessus que la police dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour arrêter des personnes en se basant sur des lois vaguement définies ou trop larges.

Conclusion

Les systèmes de justice pénale dans la plupart des pays africains sont surchargés ; les prisons sont surpeuplées et ont du mal à faire face aux ressources limitées. Il est donc impératif que les pays mettent un terme au recours excessif à la détention pour les infractions mineures. Nous devons éliminer les lois qui punissent et contrôlent l'autonomie des personnes vivant dans la pauvreté. Les principes de la CADHP constituent une étape importante pour l'Afrique et les États africains doivent en appliquer les principes pour atteindre ces objectifs.

4. Comprendre la nécessité de dé penaliser les infractions mineures en Afrique

Edigah Kavuravu

*Responsable de Programme
Commission Internationale de Juristes (ICJ Kenya)*



Les infractions mineures sont généralement comprises comme des infractions pénales mineures passibles de peines moins sévères et considérées comme moins graves que les crimes. Dans certaines juridictions, l'expression « infractions mineures » est utilisée indifféremment pour désigner les infractions mineures, les délits mineurs, les infractions sommaires ou les infractions réglementaires, alors que dans d'autres juridictions, la distinction est observée. Les infractions mineures tirent leur source des lois anglaises qui visaient notamment à contraindre des personnes à travailler, à restreindre les mouvements de travailleurs potentiels, à limiter les activités criminelles, à punir l'oisiveté et à permettre aux agents d'application de la loi de procéder à des arrestations sans preuve de la commission d'une infraction. Ces infractions mineures sont spécifiées dans les codes pénaux et règlements nationaux. Parmi les infractions sanctionnées, on compte l'oisiveté, la mendicité, le vagabondage, l'ivresse, la débauche, la prostitution, l'indécence, les nuisances et les comportements généralement offensants.

L'application des lois qui prévoient des infractions mineures cible souvent des groupes spécifiques tels que les femmes, les jeunes hommes, les pauvres et les défavorisés. Ces personnes restent vulnérables aux violations de leurs droits fondamentaux au sein du système de justice pénale. Des groupes tels que les travailleurs du sexe, les marchands ambulants ou colporteurs, les revendeurs de véhicules des services publics, les familles vivant dans la rue, les consommateurs de drogue et les défenseurs des droits de l'homme sont également souvent victimes de telles pratiques pouvant également inclure la surveillance, le harcèlement, les menaces et l'intimidation, même en détention. La répression des infractions mineures a un impact socio-économique négatif et renforce la marginalisation des personnes vivant dans la pauvreté. Les citoyens sont soumis à une détention préventive prolongée ou arbitraire, au harcèlement des forces de l'ordre et subissent des conséquences néfastes pour leur santé.

L'Union Africaine a déployé des efforts au niveau régional pour élaborer des normes relatives aux droits de l'homme. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples garantit à tous les peuples, sans distinction d'aucune sorte, le droit à une totale égalité devant la loi et à une égale protection de la loi, le droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine et à la protection contre les mauvais traitements ainsi que le droit d'être à l'abri des arrestations ou détentions arbitraires. La Déclaration de Ouagadougou et le Plan d'action pour accélérer la Réforme pénale et pénitentiaire en Afrique ont identifié la dé penalisation de

certaines infractions comme l'oisiveté, le vagabondage, la prostitution, le non-remboursement de dettes et la désobéissance aux parents, en tant que stratégie visant à réduire la surpopulation carcérale en Afrique. La poursuite de l'application des infractions mineures viole diverses dispositions de la Charte et de la Déclaration.

En réponse aux préoccupations concernant la mesure dans laquelle la promulgation, l'interprétation et l'application des lois et règlements en matière pénale par les États parties sont conformes à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a adopté les Principes relatifs à la Dépénalisation des Infractions mineures en Afrique. Les Principes énoncent des directives sur la dépénalisation des infractions mineures que les États peuvent adopter. Les Principes définissent les normes par rapport auxquelles les États peuvent évaluer les lois intégrant les infractions mineures et prévoient en outre des mesures visant à faire en sorte que ces lois ne soient pas discriminatoires sur la base du statut social, de l'origine sociale ou de la fortune.

Les litiges aux niveaux national et régional ont facilité la remise en question de l'application de la loi sur les infractions mineures. Au Malawi, la Haute Cour a déclaré que la délinquance et le vagabondage étaient des infractions anticonstitutionnelles. En outre, l'Union Panafricaine des Avocats a demandé à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples un avis consultatif sur la question de savoir si les infractions liées au vagabondage étaient contraires aux articles 2, 3, 5, 6, 7, 12 et 18 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981).

Pour conclure, je voudrais noter que la déclassification et la dépénalisation des infractions mineures constituent une question importante en matière de droits de l'homme. Les États africains doivent mettre en œuvre les Principes relatifs à la Dépénalisation des Infractions mineures en Afrique afin de renforcer la protection des droits de l'homme face à la pauvreté et à la justice pénale, ce qui aura un impact positif sur les personnes les plus exposées aux violations dans le contexte de la justice pénale.

5. Étude de cas sur les lois relatives au voyoutisme et au vagabondage au Malawi : l'affaire *Mayeso Gwanda*

Par Victor Chagunyuka Mhango

Centre for Human Rights Education, Advice and Assistance (CHREAA)



Le 10 janvier 2017, la Haute Cour du Malawi, siégeant en tant que Cour constitutionnelle, a rendu une décision qui modifiait à jamais le paysage malawite du délit de vagabondage en déclarant anticonstitutionnelle l'infraction de voyoutisme et de vagabondage en vertu de l'article 184 (1) c) du Code pénal, dans l'affaire *Mayeso Gwanda c /État du Malawi*.⁸ La décision du

tribunal a été un motif de célébration pour de nombreuses activités de défense des droits humains qui, depuis plusieurs années, ont travaillé d'arrache-pied pour faire campagne pour la dépénalisation des délits de vagabondage. Pour les activistes, l'affaire a été un succès sans précédent pour la campagne, un exemple pour les activistes d'autres pays africains qui mènent des campagnes similaires, une victoire de la démocratie libérale⁹ et une victoire historique en faveur des droits de l'homme.¹⁰ Le délit de voyoutisme et de vagabondage en vertu de l'article 184 (1) c) du Code pénal avait suscité beaucoup d'inquiétude parmi les activistes et de nombreux autres citoyens ordinaires malawites victimes de l'infraction. L'infraction ciblait de manière injuste les pauvres et favorisait des arrestations illégales ou des violations des droits de l'homme¹¹. Certains spécialistes ont décrit l'infraction de voyoutisme et de vagabondage comme étant « totalement redondante, inutile et discriminatoire¹².



Dans l'affaire *Mayeso Gwanda*, le requérant était un vendeur de rue de profession qui avait été arrêté par la police alors qu'il vendait des sachets en plastique. Il a été accusé d'être un voyou et un vagabond, infraction punie par l'article 184 (1) c) du Code pénal. En tant que requérant, M. Gwanda avait contesté la constitutionnalité de l'infraction et la Cour a fait valoir ses droits et déclaré anticonstitutionnel le délit de voyoutisme et de vagabondage en vertu de l'article 184 (1) c) du Code pénal. La décision de la Cour fut un motif de satisfaction pour le grand public et notamment pour les victimes de l'infraction. Pour eux, *Mayeso Gwanda* avait défendu leurs droits. Toutefois, pour les forces de l'ordre, *Mayeso Gwanda* avait remis à plat leurs efforts pour juguler la pauvreté dans les lieux publics et leur demandait de revoir leur approche en termes d'utilisation du délit de vagabondage dans une « opération de ratissage » de la police (la police ne fait pas de discrimination lors de l'arrestation d'individus). Suite à l'affaire *Mayeso Gwanda*, les arrestations pour des infractions d'oisiveté et de débauche prévues à l'article 180 du Code pénal et, dans certains cas, pour les autres paragraphes

9 Thom Chiuma. 'Vagabond Ruling Dominate Malawi Headlines; Papers, Activists Hail Win for Liberal Democracy'(11 janvier 2017) <https://www.nyasatimes.com/vagabond-ruling-dominate-malawi-headlines-papers-activists-hail-win-liberal-democracy/> retrieved on 4th September 2018.

10 ibid.

11 CHREAA and the Southern Africa Litigation Centre (SALC) (2013) *No Justice for the Poor: A Preliminary Study of the Law and Practice Relating to Arrests for Nuisance-related Offences in Blantyre, Malawi*.

12 Ibid.

8 Affaire constitutionnelle N° 5 de 2015 (Mtambo J, Kalembera J, Ntabaj) (10 janvier 2017).

portant sur les infractions relatives au voyoutisme et au vagabondage, se sont accrues¹³. Pour les activistes, cela constitue un autre défi, car de nombreux individus continuent de subir des violations des droits humains au nom d'infractions d'oisiveté et de débauche. Des activistes ont déjà tenté de contester la constitutionnalité des infractions d'oisiveté et de débauche et des autres paragraphes de l'article 184 du Code pénal¹⁴. Dans les cas d'infractions d'oisiveté et de débauche, la police n'est pas en mesure de poursuivre en justice les personnes arrêtées dans des circonstances qui permettaient d'engager des poursuites en vertu de l'article 184 (1) c) du Code pénal. Le résultat final est que, lorsque ces personnes sont arrêtées, la police a recours au délit d'oisiveté et de débauche comme motif de détention provisoire et, dans de nombreux cas, des personnes sont victimes de mauvais traitement au niveau des postes de police ou se voient dire d'acheter leur liberté en versant un pot-de-vin, sans qu'aucune poursuite ne s'ensuive.



Le délibéré dans l'affaire *Mayeso Gwanda* constitue une victoire dans le combat pour la dépénalisation de l'infraction de vagabondage, mais la lutte n'est pas encore terminée. Les forces de l'ordre ont tellement profité de ces lois archaïques, qu'elles feraient tout ce qui est en leur pouvoir pour que les flux d'avantages que ces lois leur procurent soient maintenus, et c'est la raison pour laquelle elles font davantage recours aux délits d'oisiveté et de débauche. Cependant, *Mayeso Gwanda* donne cet espoir et cette lumière pour une dépénalisation totale du délit de vagabondage.

6. Alternatives à l'arrestation et à la détention de personnes ayant commis une infraction mineure

Chumile Sali

Responsable de Projet et de Recherche African Policing Civilian Oversight Forum (APCOF)



L'arrestation et la détention visant à punir de façon efficace le pauvre parce qu'il est pauvre viole le droit à l'égalité et contribue au surpeuplement dans les lieux de détention à travers le continent africain. Pour réduire le surpeuplement dans les lieux de détention et protéger contre la criminalisation de la pauvreté et l'application discriminatoire de la loi, les États africains devraient être guidés par les Principes de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) relatifs à la Dépénalisation des Infractions mineures en Afrique. Ces Principes encouragent les États à abroger ou à amender les lois qui criminalisent les activités de survie dans les espaces publics et les lois qui créent des infractions mineures qui exercent injustement ou de manière disproportionnée un impact sur les pauvres ou sur d'autres personnes marginalisées. S'ils étaient mis en œuvre, ces Principes auraient pour effet de réduire la pratique inutile d'arrestation et de détention pour une conduite qui ne constitue pas une menace pour la sécurité publique, ce qui diminuerait ainsi la charge sur les lieux de détention déjà surpeuplés et favoriserait les réponses de la justice sociale plutôt que pénale aux questions liées à la pauvreté et à la marginalisation.

La question du surpeuplement dans les lieux de détention et les mesures visant à réduire les taux de détention sur le continent ont constitué un motif de préoccupation pour la CADHP pendant un certain nombre d'années. La Déclaration et le Plan d'Action de Ouagadougou visant à accélérer la réforme pénale et pénitentiaire en Afrique demande aux États d'élaborer des stratégies concertées en vue de freiner le surpeuplement carcéral. La Déclaration spécifie que les stratégies élaborées par les acteurs de la justice pénale devraient se focaliser sur le type de personnes en prison et l'impact social et financier de l'emprisonnement. Il est noté dans la Déclaration que, bien que les arrestations pour infractions mineures ne constituent pas la cause primaire du surpeuplement carcéral, elles contribuent quand même au surpeuplement.

La recherche a confirmé les préoccupations de la CADHP et a trouvé que les infractions mineures constituent une proportion notable des détenus dans plusieurs pays africains et que le surpeuplement est un problème dans la presque totalité des prisons en Afrique.¹⁵ Cette recherche indique que les méthodes comme la dépénalisation et la déclassification

13 <https://southernafricanlitigationcentre.org/wp-content/uploads/2017/12/Press-release-Queen-Banda.pdf>.

14 Centre for Human Rights Education, Advice and Assistance (CHREAA) conteste actuellement l'infraction d'oisiveté et de désordre en vertu de l'article 180(b) du Code pénal, qui vise un acte individuel de mendicité. Le CHREAA est également partie dans une autre affaire pour contester les opérations de ratissage sans distinction menées par la police et l'infraction de voyoutisme et de vagabondage en vertu de l'article 184 (b) du Code pénal.

15 Mutingh, L & Petersen, K (2015), Punished for being poor: Evidence and Arguments for the Decriminalisation and Declassification of Petty Offences, Civil Society Prison Reform Initiative, University of the Western Cape, p 49.

des infractions mineures, l'accélération de l'examen des cas dans le système de justice pénale et la prévention de l'arrestation et de la détention inutile peuvent entraîner, à long terme, la réduction du surpeuplement.

En 2017, la CADHP a adopté les Principes relatifs à la Dépénalisation des Infractions mineures en Afrique, en réponse au défi permanent du surpeuplement carcéral et aux preuves croissantes que la dépénalisation et la déclassification des infractions mineures constituent une partie d'une solution. La Partie 4 des Principes reconnaît que les infractions mineures sont contraires aux dispositions de l'Article 5 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) qui préserve le droit à la dignité et interdit la torture, les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. La CADHP a, au préalable, déclaré que le surpeuplement dans les lieux de détention peut équivaloir à un mauvais traitement. En conséquence, le rôle joué par l'application des infractions mineures en contribuant au surpeuplement dans les prisons et les lieux de détention est une question urgente de l'Article 5.



Les Principes de la CADHP prescrivent pour les États des mesures concernant la manière de dériminaliser les infractions mineures. Ces mesures sont les suivantes :

- Veiller à ce que les lois qui criminalisent la conduite en des termes génériques, vagues et ambigus soient décriminalisées.
- Veiller à ce que les lois qui criminalisent le statut d'une personne ou son apparence soient décriminalisées, en particulier, les lois qui criminalisent des activités de survie dans les lieux publics.

Toutefois, de façon éclairée, la CADHP reconnaît que pour certaines infractions (celles qui sont déterminées par les États parties comme étant en conformité avec la Charte africaine tel qu'interprété par les Principes), il peut être plus approprié pour les États de prendre des dispositions visant à déclassifier plutôt qu'à décriminaliser la conduite. Dans de pareils situations, la CADHP encourage les États à fournir des alternatives à l'arrestation et à la détention pour ces autres infractions mineures qui ne sont pas dépénalisées dans le cadre des Principes. Le fait d'amender ces lois pour limiter le pouvoir de l'application de la loi pour ce qui concerne l'arrestation et la détention, contribuera de manière considérable à la réduction du surpeuplement carcéral, en

particulier pendant les heures et les jours de garde à vue.

Les Principes de la CADHP recommandent ce qui suit comme alternatives à l'arrestation et à la détention : (i) la déjudiciarisation des cas concernant des infractions mineures du système de justice pénale et l'utilisation du travail d'intérêt général ; (ii) des programmes de traitement communautaires ; (iii) des mécanismes alternatifs de résolution de conflit tels que la médiation ; (iv) l'utilisation d'alternatives reconnues et efficaces qui respectent les normes régionales et internationales des droits de l'homme ; et (v) la déclaration de certaines infractions comme étant non-passibles d'arrestation.

Le surpeuplement carcéral et ses conséquences à travers le continent constituent un défi majeur et constant des droits de l'homme, à relever. Les États africains devraient être encouragés à mettre en œuvre les Principes comme l'une des nombreuses interventions cruciales qui doivent être effectuées pour garantir les droits et protections consacrés par la Charte africaine. En favorisant la dépénalisation de certaines infractions mineures, et en mettant en œuvre des alternatives à l'arrestation pour d'autres, les États confirmeront que la pauvreté n'est pas un crime et que le pauvre ne devrait pas être criminalisé parce qu'il est pauvre. Les efforts des États devraient plutôt viser à garantir une réponse de justice sociale aux questions socio-économiques et non à surcharger le système de justice pénale.

7. Point de vue d'un fonctionnaire de police sur la dépénalisation des infractions mineures

M. Mlowoka Noel Frank Kayira

Commissaire adjoint de Police
Police du Malawi



A l'instar de beaucoup d'autres pays d'Afrique, la Police du Malawi continue de faire face à un défi de taille en matière de gestion des cas d'infractions mineures prévues par le Code pénal (Cap. 7:01). L'intervention policière pour ce type d'infractions soulève généralement un énorme débat sur l'équilibre entre les droits humains des personnes qui se sont exposées par ces comportements interdits et les conséquences pénales de la soumission des suspects au processus du système judiciaire formel. La législation malawite ne définit pas spécifiquement les infractions mineures. Cependant, si on se base sur les définitions de deux grandes catégories d'infractions, on peut facilement dire que la plupart des infractions mineures auxquelles la police fait face entrent dans le cadre des délits et sont généralement punies d'une simple amende et parfois d'une simple peine d'emprisonnement ne dépassant pas douze mois. Par exemple, la plupart des infractions portant sur le Code de la route et les règlements municipaux sont punies d'amendes sans peine d'emprisonnement. Dans le Code pénal, des infractions telles que les bagarres dans un lieu public en vertu de l'article 84, les

formes simples d'intimidation en vertu de l'article 88, les nuisances publiques en vertu de l'article 168, l'oisiveté et la débauche en vertu de l'article 180, les comportements susceptibles de porter atteinte à l'ordre public en vertu de l'article 183, la délinquance et le vagabondage visés à l'article 184 et les voies de fait simples visés à l'article 253 constituent des infractions types mineures.

Bien que la police ait l'obligation légale de faire respecter toute loi, y compris les infractions mineures, l'arrestation des auteurs d'infractions mineures a tellement de répercussions, qu'il s'ensuit la recherche d'autres moyens de traiter ces infractions. Par exemple, les enquêtes sur les infractions requièrent de la police beaucoup de temps et de ressources. Au lieu de s'occuper de crimes plus graves, la police arrête des personnes pour des infractions mineures qui peuvent facilement être résolues par d'autres moyens.



SURPEUPLEMENT

Il s'y ajoute que les conditions de détention en garde à vue sont affreuses. L'espace est très réduit et les normes d'hygiène et d'aération très médiocres. Ces conditions rendent les délinquants vulnérables à diverses maladies aéroportées et contagieuses. Les petits délinquants contribuent à la surpopulation dans les cellules de police. Ils occupent un espace qui pourrait être utilisé pour détenir des criminels endurcis. En outre, le fait de garder des délinquants mineurs avec de grands criminels les expose à la déviance. Il n'est pas rare de voir des enfants de moins de dix-huit ans être détenus avec des adultes, une pratique qui n'est légalement admise ni par la Constitution, ni par la *Child Care Protection Justice Act* (Loi de 2010 sur les soins, la protection et la justice pour enfants). Le plus décourageant est le fait qu'une fois en garde à vue, les délinquants sont qualifiés de criminels, que leur cas soit jugé ou non. Cette stigmatisation influe énormément sur les perspectives d'avenir de ces jeunes délinquants, en particulier les femmes et les filles.

En dépit des arrestations répétées de mineurs délinquants par les agents d'application de la loi, la Constitution, qui énonce les principes de la politique nationale, encourage l'État à promouvoir activement le bien-être et le développement de la population du Malawi en adoptant et en appliquant progressivement des politiques et une législation visant à garantir le règlement des différends par la négociation, la médiation, la conciliation et l'arbitrage. L'article 161 du *Criminal Procedure and Evidence Code* (Code de procédure pénale et Code de la Preuve) encourage les tribunaux à promouvoir la conciliation, et à encourager et à faciliter le règlement amiable des poursuites en cas de voies de fait simples ou de toute autre infraction de nature personnelle ou privée non assimilable à un crime, non aggravée,

dans le but de déterminer des conditions de paiement d'une indemnité ou toute autre modalité approuvée par le tribunal, qui pourrait, dès lors, ordonner la suspension ou la clôture de la procédure. À cet égard, la prudence exige que la police s'efforce de répondre aux aspirations de la constitution et aux autres dispositions légales en mettant en œuvre d'autres mécanismes de résolution des conflits plutôt que de s'empressant d'arrêter et de détenir des contrevenants pour des infractions mineures.

Outre les options ci-dessus, les forces de police peuvent également, en vertu des articles 32 a) et b), mettre en garde et libérer toute personne qui a été arrêtée sans mandat pour avoir commis une infraction sans gravité. De plus, l'article 20 b) du *Criminal Procedure and Evidence Code* encourage également à accepter que des délinquants mineurs qui coopèrent puissent se rendre volontairement dans un poste de police sans être réellement placés en garde à vue. Dans le cas où l'infraction mineure concerne des biens, l'article 148 du *Criminal Procedure and Evidence Code* permet la restitution au lieu de soumettre le délinquant mineur à la justice pénale. Lorsque la police est fermement convaincue de la nécessité de la comparution du délinquant mineur devant le tribunal à une date ultérieure, il est préférable qu'elle lui accorde la liberté provisoire.

Avec ces dispositions statutaires, la police dispose d'un large éventail d'options pour éviter d'arrêter et de détenir des délinquants mineurs. Dans le cas d'enfants qui commettent des infractions mineures, la *Child Care Protection and Justice Act* contient de belles dispositions qui donnent à la police le pouvoir d'éviter à de tels enfants des poursuites dans le cadre du système judiciaire formel, à condition qu'ils reconnaissent volontairement avoir commis l'infraction.

Je suis donc fermement convaincu que, dans la mesure du possible, la police devrait, autant que possible, essayer d'appliquer d'autres mécanismes de résolution des conflits avant d'arrêter et de placer les délinquants mineurs en détention. Les bienfaits d'une telle démarche dépassent de loin les avantages de l'arrestation et de la détention.

8. Infractions mineures et conditions de détention dans les prisons

Francesco Bruscoli

Conseiller en matière de détention
Comité international de la Croix rouge (CICR)



Le Comité international de la Croix rouge (CICR) rend visite aux personnes privées de liberté depuis 1870, en se focalisant traditionnellement sur les personnes détenues relativement à un conflit armé et à d'autres situations de violence, mais en évoluant vers le suivi d'autres lieux de détention, à la fois criminels et administratifs. Le CICR travaille avec les autorités pénitentiaires à travers un dialogue bilatéral confidentiel en vue de s'assurer d'un traitement humain et de conditions de détention adéquates.

Le CICR est présent dans 32 pays d'Afrique. En 2018, il a effectué 1 566 visites dans 467 lieux de détention qui comptaient un total de 324 343 détenus, dont 5,5% environ étaient des femmes et 3% des enfants. L'approche du CICR est de nature multidisciplinaire, se focalisant sur les questions relatives à la protection, à la santé, à la nutrition et aux infrastructures.

Bien que l'Afrique ait un taux global d'incarcération relativement faible par rapport à l'Amérique ou à l'Asie, le surpeuplement carcéral demeure général et une réalité pressante.¹⁶ Le surpeuplement entraîne souvent de mauvaises conditions de vie pour les détenus et, bien entendu, dans certains cas, il constitue un danger de mort. En 2018, par exemple, suite à des cas de malnutrition, le CICR a mis en œuvre des activités liées à l'alimentation et à la nutrition dans les prisons dans 19 pays africains et qui nécessitaient un budget de plus de 8 millions USD. Il a également appuyé l'amélioration d'infrastructures dans 23 pays à travers le continent en matière de réparations, de fourniture d'énergie et d'alimentation en eau, d'assainissement et de salubrité de l'environnement. En outre, le CICR a aidé à l'amélioration de l'accès aux soins de santé dans les lieux de détention de 18 pays.

Le surpeuplement résulte d'une combinaison de plusieurs facteurs. Au cours de ses visites dans les pays africains, le CICR a constaté la pratique de la détention généralisée et de longue durée avant le procès, avec des détenus qui, parfois connaissent des périodes d'incarcération plus longues que la peine maximale applicable à leur présumée infraction. Les observations du CICR sont confirmées celles des organismes des NU¹⁷ et des organisations de la société civile¹⁸ intervenant dans la détention sur le continent.

Lors de la Conférence d'Egham de 1999 organisée par Penal Reform International, il a été noté que la pénalisation des infractions mineures risquait de devenir « une punition en première instance plutôt qu'en dernier recours ». Les cadres juridiques nationaux de plusieurs pays d'Afrique perpétuent cette tendance en raison d'une large définition des infractions mineures et des sanctions qui sont souvent « disproportionnées par rapport au caractère mineur de l'infraction ».¹⁹

En outre, la région fait face à de nombreuses contraintes systémiques majeures, notamment un personnel clé

insuffisant (par exemple, juges, procureurs, avocats et assistants juridiques) par rapport aux nombreux cas introduits auprès du système de justice pénale. Cela donne lieu à des blocages et des arriérés dans le système.²⁰ Dans pareils contextes, la forte incidence des infractions mineures s'associe aux retards procéduraux et à la pratique généralisée de la détention préventive pour devenir un facteur primaire qui favorise le surpeuplement.

En reconnaissance de la prévalence de préoccupations liées au surpeuplement carcéral dans le contexte africain, le CICR recommande fortement la Déclaration et le Plan d'Action visant à accélérer la réforme pénale et pénitentiaire en Afrique en encourageant les « organismes de justice pénale dans leurs efforts visant à travailler plus étroitement ensemble » et à traiter la question du surpeuplement carcéral par une stratégie concertée ». Le CICR reconnaît également les mesures positives prises par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en faveur de la requalification et de la dépénalisation des infractions mineures, en particulier la résolution 366 (EXT.OS/XXI) de 2017.

Reconnaissant le besoin urgent de traiter la question, le CICR a organisé en Janvier 2019, une table ronde sous-régionale sur le « surpeuplement des prisons en Afrique de l'Ouest », qui a réuni les juristes experts de la région. La forte incidence de la criminalité mineure telle que définie dans le droit national et son impact sur les systèmes pénitentiaires a été analysée par deux groupes de travail dénommés « Système de justice pénale et surpeuplement » et « Alternatives à la prison ». Parmi les recommandations tirées de ces sessions, on compte la nécessité de procéder à des réformes au niveau des procédures de justice pénale (par exemple, le renforcement de l'utilisation de la médiation, l'utilisation systématique de la mise en liberté sous caution) et de la fixation de la peine (par exemple, l'utilisation de peines alternatives, en particulier pour les mineurs et les handicapés mentaux).

De façon plus générale, le CICR reconnaît les avantages éventuels des mécanismes alternatifs traditionnels de règlement des conflits en Afrique lorsqu'ils sont aptes à garantir le respect total des normes internationales. Ceux-ci et d'autres options disponibles peuvent répondre de manière appropriée à une variété d'infractions et en particulier, d'infractions mineures, sans recourir à la détention, ce qui aiderait ainsi à réduire le surpeuplement.

16 Plus de 80 % des pays d'Afrique couvert par le *World Prison Brief* de 2016 indiquent une situation de surpeuplement carcéral, telle que mesurée par les niveaux d'occupation des prisons.

17 Voir Partie 3 de l'[Étude du PNUD sur l'Impact socioéconomique de la Détenion préventive](#).

18 Par exemple, la grande majorité des personnes en détention préventive assistées par la FIACAT et l'ACAT depuis 2014 ont été détenues pour des infractions pour lesquelles la peine maximale était de 6 mois d'emprisonnement. Toutefois, ces personnes ont été en détention préventive pendant un an ou plus. Voir « Projet de principes régissant la requalification et la dépénalisation des infractions mineures en Afrique, Contribution de la FIACAT », Mai 2017.

19 Question traitée lors de la [2016 Consultation on Draft Principles to End the Criminalisation of Petty Offences in Africa](#) (Consultation de 2016 sur le Projet de Principes pour mettre fin à la criminalisation des infractions mineures en Afrique), organisée par l'African Policing Civilian Oversight Forum (APCOF).

20 Pour l'Analyse spécifique à un pays, voir les études menées par [Open Society Initiative](#).

Contacts

Commission africaine des droits de l'homme et des peuples :

Aminata Manga

mangaa@africa-union.org

Institut danois des droits de l'homme :

Josiane S. Tapsoba-Koné

jota@humanrights.dk

Forum africain pour le contrôle civil de l'activité policière :

Louise Edwards

louise@apcof.org.za

POLÍCIA E DIREITOS HUMANOS EM ÁFRICA

1. Introdução

Maria Teresa Manuela

*Relatora Especial para Prisões,
Condições de Detenção e Acção
policial em África*



Em 2003, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (a Comissão), através da sua Resolução¹ ACHPR/Res.64 (XXXIV) 03 adoptou a Declaração de Ouagadougou e o Plano de Acção sobre a aceleração das reformas prisionais e penais em África² (a Declaração). Entre as estratégias para descongestionar as prisões em África, o Plano de Acção incorporado na Declaração recomenda o uso de alternativas à acusação penal, em casos de pequenos delitos.

Como parte das suas várias iniciativas para ajudar os Estados Partes da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (a Carta), a adoptar uma abordagem baseada nos direitos humanos nos sistemas de justiça penal, a Comissão, nos termos da alínea b) do número 1 do artigo 45.o da Carta, adoptou os Princípios sobre a descriminalização de pequenos delitos em África (os Princípios), durante a sua 61.^a Sessão Ordinária realizada de 1 a 15 de Novembro de 2017 em Banjul, Gâmbia.

A adopção destes Princípios foi precedida de consultas, pesquisas e análises que evidenciaram as ligações entre a criminalização de pequenos delitos e a violação de vários outros direitos. A criminalização de pequenos delitos, portanto, não só contribui para a sobrelocação nas prisões, como também pode ser uma fonte de violação de outros direitos consagrados na Carta. Consequentemente, a intenção dos princípios é promover a descriminalização dos pequenos delitos e estabelecer princípios para assegurar que, pelo menos, a promulgação, interpretação e aplicação de leis sobre pequenos delitos pelos Estados não violem as normas internacionais e regionais, em matéria de direitos humanos.

A presente edição do Boletim Informativo Número 12 sobre Polícia e Direitos Humanos em África, dá aos leitores a oportunidade de aprenderem mais sobre os Princípios, incluindo o processo da sua adopção e as ligações entre pequenos delitos e violação dos direitos humanos. Além disso, também fornece alguns exemplos concretos de pequenos delitos aplicáveis em alguns Estados Partes e

apresenta um exemplo de um caso histórico no Malawi. A opinião de um funcionário de polícia também é ouvida neste Boletim Informativo, uma vez que a acção policial baseada nos direitos humanos não pode ser discutida sem tomar em conta a perspectiva desse órgão. Consequentemente, 7 (sete) artigos são propostos pelas seguintes pessoas de recursos:

- Visão Geral dos Princípios sobre a Descriminalização de pequenos delitos em África, pela Sra. Aminata J. Manga, Jurista da Comissão;
- Tipo de pequenos delitos criminalizadas em África, pelo Sr. Kirsten Petersen, Investigador, Africa Criminal Justice Reform, University of Western Cape;
- Compreender a necessidade de descriminalizar os pequenos delitos em África pelo Sr. Edigah Kavuraru, Gerente de Programas, Human Rights Protection Programme, International Commission of Jurists Kenya;
- Estudo de caso sobre leis aplicadas a pessoas desonestas e vagabundos no Malawi: caso Mayeso Gwanda, pelo Sr. Victor Mhango, Director Executivo do Center for Human Rights Education, Advice and Assistance (CHREAA);
- Alternativas à Prisão e Detenção de Pequenos Delinquentes, pelo Sr. Chumile Sali, Oficial de Projectos, Fórum Africano para a Fiscalização Civil de Actividades Policiais;
- Descriminalização de pequenos delitos, pontos de vista de um funcionário de polícia, pelo Sr. Mlowoka Noel Frank Kayira, Vice-Comissário de Polícia, Serviço de Polícia do Malawi;
- Impacto da criminalização de pequenos delitos nas prisões e condições de detenção em África, pelo Sr. Francesco Bruscoli, Conselheiro de Detenção, CICV.

Boa leitura desta edição e queiram ajudar a divulgá-la!

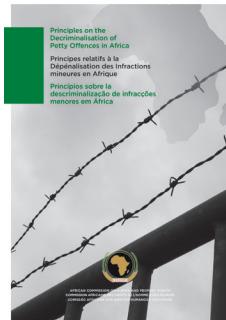
1 <http://www.achpr.org/sessions/34th/resolutions/64/>.

2 <http://www.achpr.org/instruments/ouagadougou-planofaction/>.

2. Visão Geral dos Princípios sobre a Despenalização de Pequenos Delitos em África

Sa. Aminata Manga

Jurista da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos



A Comissão concebeu um conjunto de normas regionais que enunciam práticas aceitáveis e incentivam a reforma de leis internas relacionadas com os direitos humanos e o acesso à justiça. Ao longo dos anos, a Comissão adoptou várias declarações visando encontrar soluções comuns para os problemas enfrentados em prisões africanas, incluindo a Declaração de Kampala sobre Condições Prisionais em África, a Declaração de Arusha sobre as Boas Práticas Penitenciárias, a Declaração de Kadoma sobre Serviço Comunitário e a Declaração e Plano de Acção de Ouagadougou sobre a Aceleração de Reformas Prisionais e Penais em África.

A Comissão realçou a importância das políticas de justiça criminal que controlam o crescimento da população prisional. Para reduzir a superlotação e melhorar as condições de detenção, os Estados devem conceber e executar estratégias a fim de impedir que as pessoas entrem no sistema prisional. A Declaração de Ouagadougou faz uma série de recomendações para ajudar os Estados a alcançarem esse objectivo, incluindo a "despenalização de uma série de infracções, como a desonestidade e vagabundagem, a ociosidade, o não-pagamento de dívidas e a desobediência aos pais, práticas conhecidas por pequenos delitos".

Em resposta a preocupações sobre até que ponto as leis criminais e regulamentos internos conformam com os artigos 2, 3, 5, 6 e 18 da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (a Carta Africana), a Comissão adoptou, durante a sua 21ª Sessão Extraordinária, a Resolução³ ACHPR/Res. 366 (EXT.OS/XXI) 2017 referente à Necessidade de se conceberem Princípios sobre a Despenalização de Pequenos Delitos em África.

Em consulta com as principais partes, a Comissão levou a cabo pesquisas e manteve consultas com as partes interessadas em todo o continente africano,⁴ após o que a versão final de uma proposta foi colocada no portal electrónico da Comissão para consultas públicas. Tendo reconhecido que a despenalização de pequenos delitos era uma questão importante de direitos humanos, a Comissão, na sua 61ª Sessão Ordinária, adoptou os Princípios sobre a Despenalização de Pequenos Delitos em África. Esta nova lei não vinculativa visa reduzir a superlotação das prisões, melhorar os resultados da justiça relativamente a pobres e

marginalizados e promover os direitos humanos. Os Princípios também orientam os Estados no que se refere a medidas que podem ser tomadas para melhorar a protecção dos direitos humanos onde a pobreza e a justiça penal convergem de forma decisiva, e assegurar que pequenos delitos criados por leis / regulamentos internos não visem pessoas com base na sua origem social, estatuto social ou fortuna, pois isso penalizaria as actividades de sustento dessas mesmas pessoas.

Disponíveis em quatro idiomas,⁵ os Princípios dividem-se em seis (6) partes, cada uma das tratando de diferentes aspectos relacionados com pequenos delitos no âmbito dos pertinentes direitos contemplados na Carta Africana. Assim:

1. A Parte 1 trata de Definições. Esta secção ilustra o significado de fraseado específico/chave utilizado no documento. Por exemplo, define pequenos delitos como sendo "pequenas infracções cuja punição é determinada por lei sob a forma de advertência, serviço comunitário, multa de baixo valor ou prisão de curta duração, muitas vezes por não-pagamento de multas". A presente parte fornece uma série de exemplos de pequenos delitos, designadamente uma pessoa desonesta e vagabunda, ociosa ou desregrada, a indolência, a mendicidade, a vadiagem, o simples incômodo, o não-pagamento de dívidas e a desobediência aos pais, etc.
2. A Parte 2 explica o Propósito da adopção dos Princípios, como guia para os Estados despenalizarem pequenos delitos nos termos dos artigos 2, 3, 5 e 6 da Carta Africana, e estabelecerem normas em função das quais os pequenos delitos poderão ser avaliados.
3. A Parte 3 trata de pequenos delitos que são incompatíveis com os artigos 2, 3 e 18 da Carta Africana, designadamente os relacionados com direitos de igualdade e não-discriminação, e protecção de grupos vulneráveis, afirmando que as leis que criam pequenos delitos são incompatíveis com os princípios da *igualdade perante a lei* e da *não discriminação*, pois visam ou têm impacto desproporcional nas pessoas pobres e vulneráveis, nos principais grupos populacionais, ou ainda nas questões relacionadas com o género.
4. A Parte 4 ilustra como os pequenos delitos são incompatíveis com o artigo 5 da Carta Africana, nomeadamente o direito à dignidade e o direito das pessoas não serem submetidas a actos de tortura e a castigos ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Esta parte especifica que os pequenos delitos são incompatíveis com o direito à dignidade e o direito das pessoas não serem submetidas a maus tratos. A aplicação de leis relacionadas com tais delitos contribui para a superlotação de locais de detenção ou de centros prisionais.
5. A Parte 5 explica como é que os pequenos delitos são incompatíveis com o artigo 6 da Carta Africana, designadamente o direito das pessoas à liberdade e segurança, e o direito das pessoas não serem sujeitas a prisões e detenções arbitrárias. A Parte 5 estabelece que para se cumprir o artigo 6 da Carta, a promulgação,

3 <http://www.achpr.org/sessions/21st-eo/resolutions/366/>.

4 A primeira consulta abrangeu a África Oriental e Austral e a segunda consulta a África Ocidental, Central e Setentrional)

5 Inglês, francês, português e árabe.

interpretação e aplicação de pequenos delitos pelos Estados partes devem conformar com as regras de Direito, ser legítimas, necessárias e proporcionais.

6. A Parte 6 solicita aos Estados partes que despenalizem os pequenos delitos, e em particular insiste na necessidade de se assegurar que as leis que penalizam condutas em termos gerais, vagos e ambíguos, e as que penalizam o estatuto de uma pessoa ou a sua aparência sejam despenalizadas. A Parte 6 recomenda que os Estados criem alternativas à prisão e detenção para pequenos delitos de outra natureza que não sejam despenalizados ao abrigo dos Princípios.

O sucesso destes Princípios depende da forma como são postos em prática pelos Estados partes da Carta Africana. Afigura-se imperativo que os Estados partes se comprometam a aplicar esses Princípios com o apoio de entidades nacionais interessadas para assim se proceder à despenalização de pequenos delitos em África.

3. Tipos de Pequenos Delitos Criminalizados em África

Kristen Petersen

Researcher
Africa Criminal Justice Reform



Introdução

Há muitos pequenos delitos no continente que criminalizam a pobreza, os sem-abrigo e o desemprego, uma vez que estas leis visam pessoas cujo único crime é não terem rendimentos nem meios de subsistência. O objectivo fundamental da lei e da sua aplicação deverá ser o de contribuir para tornar a sociedade mais segura, mas é evidente que certas categorias de pessoas, em grande medida pobres, marginalizadas e vulneráveis, são desproporcionadamente alvo de detenções por pequenos delitos que não constituem um risco para a sociedade.

Os Princípios sobre a Desriminalização de pequenos delitos em África (Princípios da CADHP), recentemente adoptados, definem um pequeno delito como uma infracção menor para a qual a punição é prescrita por lei para conter um aviso, serviço comunitário, uma multa de baixo valor ou uma pena de prisão de curta duração, frequentemente por não pagamento da multa.⁶

Os Princípios da CADHP fornecem exemplos de pequenos delitos, mas a lista não é exaustiva. Os países do continente têm diferentes pequenos delitos que criminalizam comportamentos em termos amplos, vagos e ambíguos, mas alguns apresentam semelhanças. Por exemplo, existem leis que criminalizam o estatuto de uma pessoa ou a sua

aparência. Exemplos de tales leis incluem, mas não se limitam a, delitos como mendicidade, vadiagem, representar um incômodo comum, ser um vagabundo e uma pessoa desonesta e ser uma pessoa ociosa ou desordenada. Estes pequenos delitos são sancionados pela polícia com base na situação económica de uma pessoa ou na mera observação da sua aparência e das horas e locais em que se encontram. Alguns pequenos delitos criminalizam actividades que sustentam a vida em locais públicos (por exemplo, dormir em locais públicos, brindar) e actividades comerciais informais (por exemplo, comércio de rua/actividades de vendedores ambulantes), e a maioria desses delitos é criada por regulamentos destinados a controlar os transtornos nos espaços públicos.

Exemplos de pequenos delitos⁷

O quadro 1 ilustra a punição desproporcionalizada para os pequenos delitos acima enumerados.

A legislação em Uganda, Zimbábue, Quénia e Nigéria determina que as pessoas que vagam em qualquer lugar público para mendigar ou recolher esmolas ou se comportar publicamente de maneira que possa causar violação da paz são pessoas ociosas e desordenadas e culpadas de um delito.

Na Etiópia, são culpadas de vadiagem as pessoas que visivelmente não dispõem de meios de subsistência e que são consideradas como estando a vaguear num local, numa hora ou de uma forma não habitual para um cidadão cumpridor da lei.

Na Tunísia, qualquer pessoa que finja estar ferida para obter dinheiro ou esmola é culpada de uma infracção e, na Eritreia, qualquer pessoa que mendiga é culpada de mendicidade ilegal.

No Uganda, considera-se que uma pessoa é um vagabundo ou desonesta e culpada de uma infracção se for encontrada a vaguear perto de quaisquer instalações ou em qualquer estrada ou via rápida ou local adjacente ou em qualquer local público, num momento e em circunstâncias tais que permitam concluir que essa pessoa se encontra aí com um objectivo ilegal ou desordenado.

Na África do Sul, as pessoas que fazem propaganda ou solicitam um motorista de um veículo que estacione um veículo com a finalidade de ou sob pretexto de vigiar o veículo são culpadas de uma ofensa. A África do Sul também tem vários estatutos que proíbem as pessoas sem residência fixa de vaguear ou dormir num espaço público. No Quénia, qualquer pessoa que faz ruídos fortes

⁷ Ver: Article 171 du code pénal Tunisie, 9 de Julho de 1913; Article 4 (6) Vagrancy Control Proclamation of Ethiopia No.384/2004; Articles 167,168 (d) The Penal Code Act (Cap. 120), Uganda, 15 de Junho de 1950; Article 166. (1), Law of Lagos State, 2011; Articles 182, 193 Kenya Penal Code; Article 41Zimbabwe Criminal Law (Codification and Reform) Act; The City of Cape Town By-Law Relating to Streets, Public Spaces and the Prevention of Noise Nuisances; The Etheekwini Municipality: Nuisances and Behaviour in Public Places By-Law, 2015 - Paragraph 21(1)(a); The City of Johannesburg Metropolitan Municipality Public Road and Miscellaneous By-Laws, publicado em 21 de Maio de 2000, Ubuhlebezwe Local Municipality Public Amenities By-Laws, Municipal Notice No. 139 de 2009.

⁶ Principles on Decriminalisation of Petty Offences in Africa, ACHPR/Res. 366 (EXT.OS/XXI) 2017.

ou provoca cheiros ofensivos ou prejudiciais em lugares e em circunstâncias que incomodem as pessoas comete uma ofensa.

É evidente a partir dos exemplos acima de pequenos delitos, que a polícia tem uma ampla discreção para prender pessoas com base em leis que são vagamente definidas ou excessivamente amplas.

Quadro 1: Punições por infracção

País	Infracção	Penalidade
Tunísia	Mendicidade	Seis meses de prisão
Eritreia	Mendicidade	Multa ou 1-6 meses de prisão
Etiópia	Vadiagem	Prisão de um ano e meio, não superior a dois anos
Uganda	Pessoas ociosas e desordenadas	Três meses de prisão ou multa não superior a 3 000 shillings, ou ambos.
	Pessoas desonestas e vagabundos	Seis meses de prisão ou um ano por cada infracção subsequente
Nigéria	Pessoas ociosas e desordenadas	Multa ou três meses de prisão, ou ambos
Quénia	Pessoas ociosas e desordenadas	Um mês de prisão ou multa não superior a 100 shillings, ou ambos
	Comércio offensivo	Prisão por um ano
Zimbabué	Conduta desordenada	Multa ou prisão por um período não superior a seis meses, ou ambos
África do Sul	Comportamentos perturbadores	As sanções variam entre três meses e um ano ou a opção de multa, ou ambas

Conclusão

Os sistemas de justiça criminal na maioria dos países africanos estão sobrecarregados; as prisões estão superlotadas e lutam para funcionar com recursos limitados. Por conseguinte, é imperativo que os países ponham termo ao recurso excessivo à detenção por pequenos delitos. Precisamos erradicar as leis que punem e controlam a autonomia das pessoas que vivem na pobreza. Os Princípios da CADHP são um marco importante para África e os Estados africanos devem implementar os princípios para alcançar estes objectivos.

4. Uma Interpretação da Necessidade de Despenalizar Pequenos Delitos em África

Por Edigah Kavuravu

Gestor de Programas, Comissão Internacional de Juristas (ICJ Quénia)



De uma maneira geral, entende-se por pequenos delitos os crimes de menor importância que acarretam castigos menos severos, sendo considerados de nível de gravidade inferior em comparação com os actos praticados com dolo. Em certas jurisdições, o termo pequenos delitos é usado alternadamente com os termos infracções menores,

contravenções, infracções sumárias ou contra-ordenações, ao passo que em outras jurisdições tais termos distinguem-se uns dos outros. Os pequenos delitos têm origem nas leis inglesas que foram concebidas para, entre outras coisas, forçar as pessoas a trabalhar, restringir o movimento de potenciais trabalhadores, reduzir actividades criminosas, punir a ociosidade e permitir que agentes responsáveis pela aplicação da lei efectuem prisões sem terem a prova de que houve efectivamente a prática de infracções. Os pequenos delitos desse cariz estão contidos em secções de códigos penais e em normas internas. As infracções puníveis incluem: inactividade, mendicidade, ociosidade, embriaguez, conduta desregrada, prostituição, exibicionismo, situações incômodas e conduta geralmente injuriosa.

A aplicação de leis que prevêem pequenos delitos muitas vezes visa grupos específicos, como mulheres, jovens, pobres e desfavorecidos. Ao darem entrada no sistema de justiça penal, essas pessoas permanecem vulneráveis a violações dos seus direitos humanos fundamentais. Grupos como trabalhadores do sexo, vendedores ambulantes ou os que comercializam em ruas, vendedores que utilizam meios de transporte públicos, famílias que vivem na rua, pessoas que usam drogas e defensores de direitos humanos também são vítimas assíduas de tais práticas. Trata-se de um grupo que poderá igualmente ser alvo de vigilância, assédio, ameaças e intimidações, mesmo quando sob custódia. A aplicação de leis respeitantes a pequenos delitos tem um impacto socioeconómico adverso e fortalece a marginalização de pessoas que vivem na pobreza. Os cidadãos estão sujeitos a regimes de prisão preventiva prolongada ou arbitrária, a assédio por agentes responsáveis pela aplicação da lei, e a consequências adversas à saúde.

A União Africana tem envidado esforços a nível regional visando a elaboração de normas de direitos humanos. A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos garante a todas as pessoas, sem distinção de qualquer tipo, o direito à igualdade perante a lei e a uma mesma protecção da lei, o direito à dignidade e à protecção contra maus tratos e o direito de não ser preso e detido arbitrariamente. A Declaração e Plano de Acção de Ouagadougou sobre a Aceleração de Reformas Prisionais e Penais em África identificaram a despenalização de certos delitos, “como a desonestidade e a vagabundagem, a ociosidade, a prostituição, o não-pagamento de dívidas e a desobediência aos pais” como uma estratégia destinada a reduzir a superlotação das prisões em África. A aplicação contínua de leis relacionadas com pequenos delitos infringe várias disposições da Carta e da Declaração.

Em resposta às preocupações sobre até que ponto a promulgação, interpretação e aplicação pelos Estados Partes de leis e regulamentos penais conformam com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos adoptou os Princípios sobre a Despenalização de Pequenos Delitos em África. Os Princípios estabelecem directrizes para a despenalização de pequenos delitos que os Estados poderão adoptar. Os princípios estabelecem as normas na base das quais os Estados podem avaliar as leis que

prevêem pequenos delitos, e enunciam medidas que visam assegurar que tais leis não discriminem com base no estatuto social, origem social ou riqueza.

Litigar, quer a nível nacional, quer regional, tem sido eficaz como forma de contrapor a aplicação da lei referente a pequenos delitos. No Malawi, o Supremo Tribunal declarou de inconstitucional o delito de desonestidade e vagabundagem. Outrossim, a União Pan-Africana de Advogados apresentou um pedido de parecer consultivo junto do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos a fim de se determinar se infracções relacionadas com a vadiagem são contrárias aos artigos 2, 3, 5, 6, 7, 12 e 18 da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, 1981.

Em conclusão, a desclassificação e despenalização de pequenos delitos constitui uma importante questão de direitos humanos. Afigura-se necessário que os Estados africanos ponham em prática os Princípios sobre a Despenalização de Pequenos Delitos em África com vista a melhorar a protecção dos direitos humanos, designadamente no momento de convergência entre a pobreza e a justiça penal. Isso terá impacto positivo nas pessoas que estão em maior risco de violações no âmbito da justiça penal.

5. Estudo de Leis Relacionadas com a Situação de Desonestidade e Vagabundagem no Malawi: O caso *Mayeso Gwanda*

Por Victor Chagunyuka Mhango

Centre for Human Rights Education, Advice and Assistance (CHREAA)

Em 10 de Janeiro de 2017, o Tribunal de Primeira Instância do Malawi, reunido com o estatuto de Tribunal Constitucional, proferiu uma decisão que alterou em definitivo a situação do delito de vagabundagem no Malawi. A decisão, no âmbito do caso *Mayeso Gwanda vs o Estado*, considerou de inconstitucional o delito de desonestidade e vagabundagem, previsto na alínea c) do parágrafo 1 da Secção 184 do Código Penal.⁸ A decisão do tribunal foi motivo de celebração para um grande número de activistas dos direitos humanos que, durante vários anos, haviam trabalhado arduamente no âmbito de uma campanha visando promover a despenalização do delito de vadiagem. Para os activistas, o caso constituiu um sucesso e uma inovação no contexto dessa campanha, um modelo para activistas em outros países africanos à frente de campanhas similares, uma vitória da democracia liberal⁹ e uma vitória histórica para a causa dos direitos humanos.¹⁰

Os delitos de desonestidade e vagabundagem, previstos na alínea c) do parágrafo 1 da Secção 184 do Código Penal,

constituíam motivo de grande preocupação para os activistas e muitos outros cidadãos comuns do Malawi que haviam sido vítimas desses preceitos legais. De forma injusta, os delitos visavam os pobres, tendo contribuído para que ocorressem prisões ilegais ou abusos dos direitos humanos.¹¹ Houve académicos que descreveram tais delitos como sendo completamente redundantes, desnecessários e discriminatórios.¹²

O requerente no caso *Mayeso Gwanda* era vendedor ambulante. A polícia deteve-o quando se preparava para vender sacos de plástico, tendo sido acusado dos delitos de desonestidade e vagabundagem, em desrespeito da alínea c) do parágrafo 1 da Secção 184 do Código Penal.

Como requerente, o Sr. Gwanda contestou a constitucionalidade do delito. O tribunal reivindicou os direitos do requerente, tendo declarado de inconstitucional o delito de desonestidade e vagabundagem, previsto na alínea c) do parágrafo 1 da Secção 184 do Código Penal.

A decisão do tribunal foi motivo de júbilo por parte do público em geral, e em particular dos que haviam sido alvo desse delito. Para ambos, *Mayeso Gwanda* havia reivindicado os seus direitos. Todavia, na óptica das entidades responsáveis pela aplicação da lei, o caso *Mayeso Gwanda* fez com que a questão do policiamento da pobreza em recintos públicos fosse objecto de revisão. Consequentemente, essas entidades tiveram de alterar a forma de actuar, passando a utilizar os delitos de vagabundagem no âmbito de ‘exercícios de limpeza’ (prisão indiscriminada de pessoas pela polícia).



Na sequência do caso *Mayeso Gwanda*, aumentou o número de pessoas presas ao abrigo dos delitos de ociosidade e conduta desregrada, conforme o estipulado na secção 180 do Código Penal e, em certos casos, nas restantes subsecções que tratam de delitos relacionados com a desonestidade e a vagabundagem.¹³ Para os activistas, isso representa mais um desafio, pois muitas pessoas ainda sofrem violações dos direitos humanos a pretexto dos delitos

8 Caso Constitucional No. 5 de 2015 (Mtambo J, Kalembera J, Ntaba J) (10 de Janeiro de 2017).

9 Thom Chiuma, ‘Vagabond Ruling Dominate Malawi Headlines; Papers, Activists Hail Win for Liberal Democracy’ (11 de Janeiro de 2017). <https://www.nyasatimes.com/vagabond-ruling-dominate-malawi-headlines-papers-activists-hail-win-liberal-democracy/> extgraído em 4 de Setembro de 2018

10 ibid

11 CHREAA and the Southern Africa Litigation Centre (SALC) (2013) *No Justice for the Poor: A Preliminary Study of the Law and Practice Relating to Arrests for Nuisance-related Offences in Blantyre, Malawi*

12 Ibid.

13 <https://southernafricanlitigationcentre.org/wp-content/uploads/2017/12/Press-release-Queen-Banda.pdf>

de ociosidade e conduta desregrada. Activistas envidaram esforços a fim de contestar a constitucionalidade dos delitos de ociosidade e conduta desregrada e de outras subsecções da secção 184 do Código Penal.¹⁴

No âmbito dos delitos de ociosidade e conduta desregrada, a polícia é incapaz de levar a juízo os que são presos em circunstâncias que permitem a instauração de processos ao abrigo da alínea c) do parágrafo 1 da Secção 184 do Código Penal. O corolário de uma situação como esta é que quando as pessoas nessa categoria são presas, a polícia usa o delito de ociosidade e de conduta desregrada como justificativo da detenção, e em muitos casos as pessoas são maltratadas na esquadra da polícia ou então informadas de que devem recorrer ao suborno como forma de serem restituídas à liberdade. Não são, porém, instaurados processos judiciais.



A decisão no caso Mayeso Gwanda constituiu uma vitória na batalha pela despenalização do delito de vagabundagem. Todavia, a batalha continua. As entidades responsáveis pela aplicação da lei tiraram sempre proveito de leis arcaicas como essa, pelo que tudo farão para garantir que o fluxo de benefícios de que desfrutam ao abrigo desses preceitos legais não seja estancado. Isto explica a utilização cada vez mais frequente dos delitos de ociosidade e conduta desregrada. No entanto, o caso Mayeso Gwanda alimenta a esperança de que o delito de vagabundagem será despenalizado por completo.

6. Alternativas à Apreensão e Detenção por Pequenos Delitos

Chumile Sali

Responsável de Projecto e Investigação Fórum Africano para a Fiscalização Civil de Actividades Policiais



O uso da apreensão e detenção para punir efectivamente os pobres por serem pobres viola o direito à igualdade e contribui para a superlotação dos locais de detenção em todo o continente africano. Para reduzir a superlotação nos locais de detenção e para proteger contra a criminalização da pobreza e a aplicação discriminatória da lei, os Estados africanos devem ser orientados pelos Princípios da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) sobre a Descriminalização de Pequenos delitos em África. Os Princípios encorajam os Estados a revogar ou alterar as leis que criminalizam as actividades que sustentam a vida em espaços públicos e as leis que criam pequenos delitos que afectam injusta ou desproporcionadamente os pobres ou outras pessoas marginalizadas. Se implementados, os Princípios teriam o efeito de reduzir o uso desnecessário da apreensão e detenção por condutas que não sejam uma ameaça à segurança pública, diminuindo assim a carga sobre os locais de detenção já superlotados, e promovendo respostas sociais em vez de penais às questões de pobreza e marginalização.

A questão da sobrelotação dos locais de detenção e das medidas para reduzir as taxas de detenção no continente tem sido uma preocupação para a CADHP desde há vários anos. A Declaração e o Plano de Acção de Ouagadougou sobre a Aceleração da Reforma das Prisões e Penal em África apelam aos Estados para que desenvolvam estratégias concertadas para reduzir a sobrelotação nas prisões. A Declaração especifica que as estratégias desenvolvidas pelos actores da justiça criminal devem se concentrar no tipo de pessoas presas e no impacto social e financeiro do encarceramento. A Declaração salienta que, embora as detenções por pequenos delitos não sejam a principal causa de sobrelotação nas prisões, contribuem para a sobrelotação.



14 Presentemente, o CHREAA (Centre for Human Rights Education, Advice and Assistance) contesta o delito de ociosidade e conduta desregrada, previsto na alínea b) da Secção 180 do Código Penal. Essa alínea visa o simples acto não violento de mendicidade. O CHREAA está igualmente envolvido num outro caso, contestando o exercício policial de limpeza indiscriminada e o delito de desonestidade, nos termos da alínea b) da Secção 184 do Código Penal.

A investigação confirmou as preocupações da CADHP, e descobriu que os pequenos delinquentes constituem uma proporção notável de detidos em muitos países africanos, e que a superlotação é um problema em quase todas as prisões em África¹⁵. Esta investigação indica que métodos como a despenalização e desclassificação de pequenos delitos, a aceleração dos processos no sistema de justiça penal e a prevenção da apreensão e da detenção desnecessária podem resultar na redução da sobrelotação a longo prazo.

Em 2017, a CADHP adoptou os Princípios para a descriminalização de pequenos delitos em África, em resposta ao desafio contínuo da sobrelotação da detenção e ao crescente conjunto de provas de que a despenalização e a desclassificação de pequenos delitos são parte de uma solução. A Parte 4 dos Princípios reconhece que os pequenos delitos são inconsistentes com o Artigo 5.º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, que protege o direito à dignidade e proíbe punições ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. A CADHP já declarou anteriormente que a superlotação em locais de detenção pode ser considerada um mau trato. Assim, o papel desempenhado pela execução de pequenos delitos ao contribuir para a superlotação nas prisões e locais de detenção é uma questão premente do Artigo 5.º.

Os Princípios da CADHP prescrevem medidas para os Estados sobre como descriminalizar pequenos delitos. Essas medidas são as seguintes:

- Assegurar que as leis que criminalizam a conduta em termos amplos, vagos e ambíguos sejam descriminalizadas.
- Assegurar que as leis que criminalizam o estatuto de uma pessoa ou a sua aparência sejam descriminalizadas, em particular as leis que criminalizam actividades que sustentam a vida em locais públicos.

No entanto, é essencial que a CADHP admita que para algumas infracções (aqueelas avaliadas pelos Estados Partes como estando em conformidade com a Carta Africana tal como interpretada pelos Princípios), pode ser mais apropriado que os Estados tomem medidas para desclassificar, em vez de despenalizar, a conduta. Nessas situações, a CADHP encoraja os Estados a providenciarem alternativas à apreensão e detenção para as outras infracções menores que não são descriminalizadas ao abrigo dos Princípios. A alteração de tais leis para limitar o poder da polícia de prender e deter contribuirá significativamente para reduzir a superlotação em detenção, particularmente durante as horas e dias sob custódia da polícia.

Princípios da CADHP recomendam o seguinte como alternativas à apreensão e detenção: (i) desvio de casos envolvendo pequenos delitos para fora do sistema de

justiça criminal e fazendo uso do serviço comunitário, (ii) programas de tratamento baseados na comunidade; (iii) mecanismos alternativos de resolução de conflitos, como a mediação; (iv) utilização de alternativas reconhecidas e eficazes que respeitem as normas regionais e internacionais de direitos humanos; e (v) declaração de certos delitos como delitos não passíveis de detenção.

A superlotação e suas consequências nos locais de detenção em todo o continente constituem um desafio persistente e crítico para os direitos humanos. Os Estados Africanos devem ser encorajados a implementar os Princípios como uma das várias intervenções críticas que devem ser tomadas para alcançar os direitos e protecções consagrados na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Ao promover a descriminalização de certos pequenos delitos e ao implementar alternativas à detenção de outros, os Estados reforçarão que a pobreza não é um crime e que os pobres não devem ser criminalizados por serem pobres. Os esforços dos Estados devem ser direcionados para alcançar uma resposta de justiça social às questões socioeconómicas, e não sobreregar o sistema de justiça criminal.

7. Despenalização de Pequenos Delitos – Pontos de Vista de um Agente da Polícia

Sr. Mlowoka Noel Frank Kayira

*Comissário Adjunto
da Polícia Nacional do Malawi*



Tal como em muitos outros países de África, a Polícia Nacional do Malawi ainda enfrenta um enorme desafio no que se refere ao policiamento de pequenos delitos, conforme o estipulado no Código Penal (Cap. 7:01). Geralmente, o policiamento de pequenos delitos suscita um enorme debate sobre o equilíbrio entre os direitos humanos dos que foram prejudicados por essas condutas, que são proibidas, e as implicações penais de se levar os suspeitos a juízo. A lei do Malawi não dispõe de definição específica do que constitui pequenos delitos.

No entanto, tendo por base as definições de duas classificações abrangentes do que constitui crime, fácil é concluir que a maioria dos pequenos delitos com que a polícia tem de lidar é coberta por contravenções, sendo geralmente punida por simples multa e por vezes por simples pena de prisão não superior a doze meses. Por exemplo, muitas das infracções que violam as leis que regulam o trânsito rodoviário e a legislação autárquica são punidas com multas, não sendo aplicada a pena de prisão. No Código Penal, as infracções como brigas em lugares públicos, nos termos da Secção 84; as formas simples de intimidação nos termos da Secção 88; as

¹⁵ Mutingh, L & Petersen, K (2015), Punished for being poor: Evidence and Arguments for the Decriminalisation and Declassification of Petty Offences, Civil Society Prison Reform Initiative, University of the Western Cape, p 49

perturbações comuns nos termos da Secção 168; as pessoas inactivas e desordeiras, nos termos da Secção 180; a conduta que possa perturbar a paz nos termos da Secção 183; os trapaceiros e vagabundos, nos termos da Secção 184; e as agressões comuns nos termos da Secção 253 são casos típicos de pequenos delitos.

Por mais que a polícia tenha o dever estatutário de aplicar qualquer lei, incluindo as relacionadas com pequenas violações, o impacto de prender os que cometem pequenos delitos é, sob vários aspectos, muito maior do que o recurso a outros meios para lidar com situações desse cariz. Por exemplo, a investigação de infracções exige da polícia tempo e meios. Em vez de se ocupar com crimes mais graves, a polícia dedicar-se-ia a prender pessoas pela prática de pequenos delitos que poderiam ser facilmente resolvidos por outros meios.



SOBRELOTAÇÃO

Além disso, as condições de detenção sob custódia policial são por natureza desagradáveis. O espaço é bastante limitado, com fracos níveis de higiene e ventilação. Condições como estas tornam os infractores vulneráveis a várias doenças contagiosas e outras transmitidas pelo ar. Os autores de pequenos delitos contribuem para a superlotação de cadeias. Ocupam o espaço que poderia ser usado para deter criminosos responsáveis pela prática de crimes graves. Colocar autores de pequenos delitos juntamente com criminosos responsáveis por crimes graves faz com que fiquem expostos a comportamentos péssimos. Não são raros os casos em que indivíduos com idade inferior a dezoito anos ficam detidos juntamente com adultos, uma prática que por lei não é aceite pela Constituição e pela Lei da Protecção e Cuidados de Menores de 2010. O mais desanimador é o facto de, uma vez sob custódia, os autores de pequenos delitos são rotulados de criminosos, quer os respectivos casos tenham sido levados a juízo ou não. Essa rotulagem tem uma enorme influência nas perspectivas futuras de autores de pequenos delitos, especialmente mulheres e raparigas.

Apesar da contínua detenção de autores de pequenos delitos por entidades responsáveis pela aplicação da lei, a Constituição, no que se refere a princípios que regem a política nacional, incentiva o Estado a promover de forma activa o bem-estar e o desenvolvimento do povo do Malawi, mediante a adopção e introdução de políticas e de legislação que garantam a resolução de disputas por meio da negociação, mediação, conciliação e arbitragem.

Além disso, a secção 161 do Código de Processo Penal e Provas encoraja os tribunais a promover a reconciliação e a facilitar a resolução amigável de casos envolvendo a simples agressão, ou quaisquer outros delitos de natureza pessoal ou particular que não correspondam a crime doloso ou a crime não agravado; dos termos de pagamento de indemnização ou de outros termos aprovados pelo tribunal, podendo este, em consequência disso, ordenar que o processo seja adiado ou encerrado. A este respeito, afigura-se apenas prudente que a polícia se esforce por ir ao encontro das aspirações que constam da Constituição e de outras disposições legais, utilizando mecanismos alternativos de resolução de conflitos, em vez de optar precipitadamente pela prisão e detenção de autores de pequenos delitos.

Além das opções acima enunciadas, à polícia também são conferidos poderes ao abrigo da Secção 32 (A e B) para advertir e restituir à liberdade quaisquer pessoas que tenham sido detidas sem mandado pela prática de infracções menos graves. Além disso, a Secção 20 (B) do Código de Processo Penal e de Provas também incentiva a comparência voluntária junto de esquadra da polícia de pessoas que tenham praticado pequenos delitos e que estejam dispostas a cooperar, sem que sejam mantidas sob custódia policial. No caso de pequenos delitos envolvendo bens, a secção 148 do Código de Processo Penal e de Provas permite a restituição em vez de o infractor passar pelo sistema de justiça penal. Nos casos em que polícia tenha fortes razões para que o autor de pequenos delitos compareça perante um tribunal em data posterior, o melhor que ela poderá fazer é conceder ao suspeito a liberdade sob fiança.

Com estas disposições estatutárias, à polícia é atribuída uma vasta gama de opções para evitar a prisão e detenção de autores de pequenos delitos. No caso de menores que cometam pequenos delitos, a Lei da Protecção e Cuidados de Menores de 2010 contém excelentes disposições que dão à polícia o poder de desviar esses menores do sistema de justiça formal, desde que admitam voluntariamente o erro cometido.

É, portanto, a minha profunda convicção de que, sempre que se afigure oportuno, a polícia deve, tanto quanto possível, tentar aplicar mecanismos alternativos de resolução de disputas antes de prender autores de pequenos delitos e mantê-los sob custódia. As vantagens de não se colocar os autores de pequenos delitos sob prisão superam de longe as vantagens da prisão e detenção.

8. Penalização de Pequenos Delitos e Condições de Detenção em Prisões

Francesco Bruscoli

Assessor para a área das Detenções
Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV), Genebra



Desde 1870 que o Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) tem vindo a efectuar visitas a pessoas privadas de liberdade. Por tradição, as visitas centram-se nas pessoas detidas no contexto de conflitos armados e de outras situações de violência. Todavia, o CICV tem vindo a dar atenção à área da fiscalização de outros locais de detenção, quer penais, quer administrativos. O CICV trabalha com as autoridades responsáveis por detenções, mediante o diálogo bilateral de cariz confidencial com vista a garantir que seja dispensado tratamento humano e condições de detenção adequadas.

O CICV está presente em 32 países africanos. Em 2018, realizou 1,566 visitas a 467 locais de detenção que albergavam 324,343 detidos, dos quais cerca de 5,5% eram mulheres e 3% crianças. A abordagem do CICV é de natureza multidisciplinar, concentrando-se em questões de protecção, saúde, nutrição e infra-estruturas.

A superpopulação conduz frequentemente a más condições de vida entre os detidos, constituindo, em certos casos, uma verdadeira ameaça à vida dos detidos. Por exemplo, em 2018, em resposta a casos de desnutrição, o CICV pôs em prática actividades ligadas à alimentação e nutrição em locais de detenção em 19 países africanos. Só essas actividades exigiram um orçamento de mais de 8 milhões de dólares americanos. O CICV também apoiou melhorias em infra-estruturas de 23 países africanos, incluindo reparações, fornecimento de energia e água, instalações sanitárias e saúde ambiental. Além disso, o CICV ajudou a melhorar o acesso a cuidados de saúde em locais de detenção em 18 países.

A superlotação resulta de uma combinação de vários factores. Durante as visitas a países africanos, o CICV tomou conhecimento do uso prolongado da prisão preventiva, em que por vezes os detidos passam por períodos de encarceramento superiores à pena máxima aplicável aos delitos que alegadamente praticaram. As observações do CICV foram confirmadas por agências das Nações Unidas¹⁶ e organizações da sociedade civil¹⁷ activas em matéria de detenções no continente africano.

16 Ver estudo de três partes, [UNDP Study on Socio-economic Impact of Pre-trial Detention](#).

17 Por exemplo, a grande maioria das pessoas em prisão preventiva que beneficiaram de assistência da FIACAT e da ACAT desde 2014 haviam sido detidas por delitos cuja pena máxima era de 6 meses de prisão. No entanto, encontravam-se em prisão preventiva há um ano ou mais. Ver “Projet de principes régissant la requalification et la dépénalisation des infractions mineures en Afrique, Contribution de la FIACAT”, Maio de 2017.

Durante a Conferência de Egham organizada pela *Penal Reform International* em 1999, notou-se que havia o risco da penalização de pequenos delitos tornar-se “em punição de primeira instância, e não de último recurso”. Os quadros legais internos de vários países em África perpetuam essa tendência em virtude do sentido amplo da definição de pequenos delitos, e pelo facto de as sanções serem muitas vezes “desproporcionais à infracção cometida”.¹⁸

Além disso, a região depara-se com um grande número de constrangimentos sistémicos bastante significativos, incluindo a colocação inadequada de pessoal-chave (por exemplo, juízes, delegados do Ministério Público, advogados e auxiliares jurídicos) em comparação com o número de casos que dão entrada no sistema de justiça penal. Isto faz com que o sistema sofra obstruções e atrasos.¹⁹ Em contextos deste tipo, a elevada incidência de pequenos delitos alia-se aos atrasos nos procedimentos e ao uso extensivo da prisão preventiva para se tornar no principal factor causador da superlotação.

Em reconhecimento da prevalência de questões preocupantes relacionadas com a superlotação em contextos africanos, o CICV enaltece sobremaneira a Declaração e Plano de Acção de Ouagadougou sobre a Aceleração de Reformas Prisionais e Penais em África, mormente no que se refere à promoção de esforços envolvidos por “organismos de justiça penal com vista à realização de actividades em conjunto e de forma mais estreita” e à abordagem da superlotação por via de uma “estratégia concertada”. O CICV reconhece ainda os passos positivos que foram dados pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos em prol da desclassificação e despenalização de pequenos delitos, em particular a Resolução 366 (EXT.OS / XXI) de 2017.

Reconhecendo a necessidade urgente de lidar com esse tema, em Janeiro de 2019 o CICV organizou uma mesa redonda sub-regional sobre “Superlotação de Prisões na África Ocidental”, que congregou entidades de alto nível. A incidência elevada de pequenos delitos, tal como definido nas leis nacionais, e o impacto que os mesmos têm nos sistemas penitenciários foram analisados por dois grupos de trabalho. Um, que versou o tema “Sistema de justiça penal e superlotação” e outro que se debruçou sobre as “Alternativas à prisão”. As recomendações saídas dessas sessões incluíram a necessidade de reformas ao nível de: procedimentos de justiça penal (por exemplo, uso melhorado da mediação, uso sistemático de fianças) e sentenças (por exemplo, uso de sentenças alternativas, em particular para menores e deficientes mentais).

Numa forma mais geral, o CICV reconhece os benefícios potenciais dos mecanismos alternativos tradicionais de resolução de disputas em África, desde que adaptados como meio de garantir a plena conformidade com padrões

18 Questão tratada em [2016 Consultation on Draft Principles to End the Criminalisation of Petty Offences in Africa](#), organizada pelo Fórum Africano para a Fiscalização Civil da Actividade Policial (AP-COF)

19 Relativamente a análises de países específicos, ver estudos realizados pela [Open Society Initiative](#)

internacionais. Essas e outras opções disponíveis podem dar uma resposta apropriada a uma variedade de delitos, em particular os pequenos delitos, sem recorrer à detenção, ajudando assim a reduzir a superlotação.

Contatos

Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos:

Aminata Manga

mangaa@africa-union.org

Instituto Dinamarquês dos Direitos Humanos:

Josiane S. Tapsoba-Koné

jota@humanrights.dk

Fórum Africano para o Controle Civil da Atividade Policial:

Louise Edwards

louise@apcof.org.za

للاتصال بنا:

اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب:

Aminata Manga

mangaa@africa-union.org

المعهد الدانماركي لحقوق الإنسان:

Josiane S. Tapsoba-Koné

jota@humanrights.dk

المنتدى الأفريقي للرقابة المدنية لأداء الشرطة:

Louise Edwards

louise@apcof.org.za

اعتبرًا بالحاجة الملحة إلى معالجة هذا الموضوع، نظمت اللجنة الدولية في يناير ٢٠١٩ مائدة مستديرة شبه إقليمية حول "اكتظاظ السجون في غرب إفريقيا" شارك فيها حفنة من كبار الممارسين في المنطقة. وتم خلالها التناول بالتحليل لارتفاع معدل وقوع المخالفات البسيطة، كما تعرفها القوانين الوطنية، وتأثيرها على أنظمة السجون. وتم ذلك من خلال فريق عمل تحت عنوان "نظام العدالة الجنائية واكتظاظ السجون" و "بدائل الاحتجاز". تضمنت التوصيات التي انبثقت من هذه الجلسات الحاجة إلى إجراء إصلاحات على: إجراءات العدالة الجنائية (مثل اللجوء المعزز إلى الوساطة والاستخدام المنظم للإفراج بكفالة) وإصدار الأحكام (مثلاً تنفيذ أحكام بديلة، لا سيما للقُصر والأشخاص ذوي الإعاقة العقلية).

بشكل عام، نقر اللجنة الدولية بالفوائد التي تتضمنها الآليات البديلة التقليدية المستخدمة لتسوية النزاعات في أفريقيا على أن يتم تكييفها من أجل ضمان امتثالها الكامل للمعايير الدولية. ويمكن أن توفر هذه وغيرها من الخيارات المتاحة ردوداً مناسبة لمجموعة من الجرائم، وخاصة المخالفات البسيطة، دون اللجوء إلى الاحتجاز، مما يساعد على الحد من اكتظاظ السجون.

وعلى الرغم من أن المعدل الإجمالي للسجون في إفريقيا يعتبر نسبياً منخفضاً مقارنة بأمريكا أو آسيا، إلا أن اكتظاظ السجون مازال واسع الانتشار في القارة كواقع ملح.^{١٦} يؤدي التكثف في السجون غالباً إلى ظروف معيشية سيئة للمحتجزين، قد يصل في بعض الحالات إلى تهديد حياتهم. على سبيل المثال، في عام ٢٠١٨، من أجل إيجاد حل لحالات سوء التغذية، نفذت اللجنة الدولية أنشطة تتعلق بالغذاء والتغذية في السجون في ٢٣ دولة إفريقية، بميزانية تزيد على ٨ ملايين دولار أمريكي. كما دعمت في ٢٣ دولة إفريقية عمليات تحسينات البنية التحتية المتعلقة بإصلاح إمدادات الطاقة والمياه والصرف الصحي والصحة البيئية. وبالإضافة إلى ذلك، ساعدت اللجنة الدولية على تحسين الوصول إلى الرعاية الصحية للسجون في ١٨ دولة.

يتولد اكتظاظ السجون من عدة عوامل متداخلة. خلال زيارات قامت بها لبعض الدول الأفريقية لاحظت اللجنة الدولية أن هناك لجوء مكثف ومطول للحبس الاحتياطي، حيث يتعرض المحتجزون أحياناً لفترات سجن أطول من العقوبة القصوى المطبقة على جرمهم المزعوم. وأكدت وكالات الأمم المتحدة^{١٧} ومنظمات المجتمع المدني العاملة في مجال مراقبة أماكن الاحتجاز في القارة نفس ملاحظات اللجنة الدولية.

أثناء مؤتمر إجهام (Egham) الذي نظمته المنظمة الدولية لإصلاح القانون الجنائي في عام ١٩٩٩، لوحظ أن تجريم المخالفات البسيطة قد يصبح "عقوبة من الدرجة الأولى وليس حكماً نهائياً". وفي كثير من البلدان في إفريقيا تعزز الأطر القانونية هذا الاتجاه بسبب التعريف الفضفاض لمفهوم المخالفات البسيطة والعقوبات التي لا تناسب مع المخالفة البسيطة بطبيعتها.^{١٨}

علاوة على ذلك، تواجه المنطقة العديد من القيود النظامية الهامة، بما فيها عدم توفر عدد كافٍ من الموظفين الأساسيين (مثل القضاة والمدعين العامين والمحامين والمساعدين القانونيين) مقارنة بعدد القضايا المعروضة على أنظمة العدالة الجنائية. وهذا يؤدي إلى عرقلة النظام وتراكم القضايا فيه.^{١٩} وفي مثل هذه الظروف، يرتفع معدل وقوع المخالفات إلى جانب تباطؤ الإجراءات والجوء المكثف إلى الحبس الاحتياطي، وكل هذا يشكل عوامل أساسية تغذي مشكلة الاكتظاظ.

إن راكاً للشواغل المتعلقة باكتظاظ السجن في البلدان الأفريقية، تشيد اللجنة الدولية بقوة بإعلان وخطة عمل واغادوغو بشأن تسريع إصلاحات السجون والعقوبات بأفريقيا في تعزيز الجهود التي تبذلها "مؤسسات العدالة الجنائية من أجل تعاون أوثق" في التصدي لوسائل الاكتظاظ من خلال "استراتيجية منسقة". وتعترف اللجنة الدولية للصلب الأحمر أيضاً بالخطوات الإيجابية التي اتخذتها اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بغية إلغاء تصنيف المخالفات البسيطة والغاء تجريمهما، لا سيما القرار ٣٦٦ (EXT.OS/XXI of 2017)).

^{١٦} أكثر من ٨٠٪ من البلدان في إفريقيا التي شملها التقرير العالمي الموجز للسجون لعام ٢٠١٦ تعاني من الاكتظاظ في السجون، كما تشير إليه مستويات إشغال السجون.

^{١٧} انظر دراسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المؤلفة من ثلاثة أجزاء عن التأثير الاجتماعي والاقتصادي للاحتجاز السابق للمحاكمة.

^{١٨} على سبيل المثل، تم احتجاز غالبية العظام من الأشخاص المحتجزين قبل المحاكمة الذين ثقفوا مساعدة من الاتحاد الدولي للمسيحيين العاملين من أجل القضاء على التعذيب منذ عام ٢٠١٤ بسبب جرائم كانت العقوبة القصوى هي السجن لمدة ٦ أشهر. ومع

ذلك، فقد ظل هؤلاء الأشخاص رهن الاحتجاز السابق للمحاكمة لمدة عام أو أكثر. راجع "مشروع العبادي" التي تحكم إعادة تأهيل المجرمين الصغار في إفريقيا وإلغاء تجريمهما، مساهمة الاتحاد الدولي للمسيحيين العاملين من أجل القضاء على التعذيب" مايو ٢٠١٧.

^{١٩} تم تناولها في المشاورات التي عقدت عام ٢٠١٦ حول مشروع المبادئ لإنهاء تجريم المخالفات البسيطة في إفريقيا، الذي نظمته المنتدى الأفريقي للرقابة المدنية لأداء الشرطة.

^{٢٠} للاطلاع على التحليل الخاص بكل بلد، راجع الدراسات التي أجرتها مبادرة المجتمع المفتوح.

وبالرغم من استمرار عملية اعتقال جهات إنفاذ القانون للمخالفين الصغار، فإن الدستور، وفقاً لمبادئ السياسة الوطنية، يشجع الدولة على بذل الجهد لتحقيق الرفاهية والتنمية للشعب الملاوي، وذلك من خلال وضع وتنفيذ سياسات وتشريعات تهدف تدريجياً إلى ضمان تسوية الخلافات من خلال القاولات والواسطة والمصالحة واللجوء إلى التحكيم. فضلاً عن ذلك، فإن المادة ١٦١ من قانون الإجراءات الجنائية والأدلة تشجع المحاكم على تعزيز المصالحة وتشجيع وتسهيل تسوية الخلافات بطرق ودية في حالات الاعتداء، أو أي جريمة أخرى محدودة الخطورة تمس الشخص أو خصوصيته ولا ترقى إلى درجة الجريمة، وذلك بفرض تعويضات على الجاني أو أي شروط أخرى تقرها المحكمة. وبناءً على ذلك فمن حق المحكمة أن تأمر بوقف الإجراءات أو إنهائها. وفي هذا الصدد، يكون من الحكمة أن تعمل الشرطة على ت تحقيق النطاعات المنصوص عليها في الدستور والأحكام القانونية الأخرى من خلال تبني الآيات بدلاً من تسرع في القبض على المخالفين واحتجازهم بتهمة ارتكاب جرائم غير ذات بال.

فضلاً عن الخيارات المذكورة أعلاه، يحق للشرطة بموجب المادة ٣٢ (أ و ب) تحذير وإطلاق سراح أي شخص تم توقيفه بدون أمر اعتقال بتهمة ارتكاب جريمة خطيرة. كما أن المادة ٢٠ (ب) من قانون الإجراءات الجنائية والأدلة تحدث على عدم احتجاز الجناة الصغار الذين يحضرون طواعية إلى قسم الشرطة. وفي حالة تعلق المخالف بالمتلكات، فإن المادة ١٤٨ من قانون الإجراءات الجنائية والأدلة تسمح بردها لصاحبي بدلاً من تقديم مرتكب المخالف للعدالة الجنائية. وعند ما تقتضي الشرطة بأنها قد تحتاج لاحقاً إلى مثول مرتكب المخالفة الصغيرة أمام المحكمة فإن أفضل ما يمكنها فعله هو قبول إطلاق سراح المشتبه به مقابل دفع الكفالة.

بهذه الأحكام القانونية، تملك الشرطة مجموعة خيارات واسعة يمكن اللجوء إليها لتقديري اعتقال مرتكبي المخالفات الصغيرة واحتجازهم. وإذا كان مرتكب المخالفة الصغيرة طفلاً، فقانون رعاية وحماية الطفل وقضاء الأحداث يتضمن أحکاماً مهمة تخول للشرطة صلاحية العدول عن منظومة العدالة الرسمية لمعاملة الطفل ما دام الأخير يعترف طواعياً بأنه أخطأ التصرف.

وبالتالي، فإلتى على اقتناع راسخ بأنه ينبغي على الشرطة قدر الإمكان أن تحاول استخدام آليات بدلاً من تسوية المنازعات بدلاً عن اعتقال مرتكبي المخالفات البسيطة ووضعهم في الحجز، لأن إيجابيات عدم وضعهم في الحجز تفوق إلى حد بعيد مزايا الاعتقال والاحتجاز.

٨ تأثير المخالفات البسيطة على ظروف الاحتجاز في السجون

فرانسيسكو برسكولي

مستشار شؤون الاحتجاز
اللجنة الدولية للصلب الأحمر، جنيف



منذ عام ١٨٧٠ تقوم اللجنة الدولية للصلب الأحمر بزيارات تقديرية للأشخاص المحروم من حريةهم، حيث تركز تقليدياً على المحتجزين لأسباب ذات صلة بالنزاع المسلح وحالات العنف الأخرى، ولكنها توجه صوب مراقبة مزيد من أماكن الاحتجاز الجنائي والإداري على حد سواء. تعمل اللجنة الدولية بالتعاون مع سلطات الاحتجاز من خلال حوار ثنائي الأطراف وسري من أجل معاملة إنسانية وظروف احتجاز مناسبة.

تتواجد اللجنة الدولية في ٣٢ دولة إفريقية. وفي عام ٢٠١٨، أجرت ١٥٦٦ زيارة إلى ٤٦ مكان احتجاز تحتوي على ٣٢٣٤٣ محتجزاً، حوالي ٥,٥٪ منهم من النساء و٣٪ من الأطفال. تعتمد اللجنة الدولية مقاربة متعددة المجالات بطبيعتها، مع التركيز على القضايا المتعلقة بالحماية والصحة والتغذية والبنية التحتية.



٧ إلغاء تجريم المخالفات البسيطة: وجهة نظر ضابط شرطة

ملووكا نويل فرانك كاييرا

نائب مفوض شرطة
شرطة ملاوي



على غرار العديد من البلدان الإفريقية، مازال جهاز الشرطة في ملاوي يواجه تحديات كبيرة حول التعامل مع المخالفات البسيطة وفق ما هو منصوص عليه في قانون العقوبات (الفصل ١:٧٠). فكتيراً ما يحدث الناقش، عندما يتعلق الأمر بالمخالفات البسيطة، حول موازنة مراعاة حقوق المتضررين من هذه السلوكيات المحظورة والآثار الجنائية المترتبة على إخضاع المشتبه بهم لنظام العدالة الرسمية. لا يوجد في القانون الملاوي تعريف محدد لما يسمى بالمخالفات البسيطة. ولكن، استناداً إلى التعريفات المنضوية تحت تصنيف عريضين للمخالفات، يمكننا بسهولة أن نعرف أن معظم المخالفات البسيطة التي تتعامل معها الشرطة تتدرج في إطار الجنح الصغيرة التي يعاقب عليها بغرامة زهيدة أو، أحياناً، بالسجن البسيط لمدة لا تزيد عن اثني عشر شهراً. على سبيل المثال، كثير من المخالفات المرورية، وليس كلها، تعاقب عليها القوانين المحلية بفرض غرامات وليس بالسجن. ومن أمثلة المخالفات البسيطة، كما هو موضح في قانون العقوبات: العراك في الأماكن العامة (المادة ٨٤)؛ التهديد بإشكاله المختلفة (المادة ٨٨)؛ الإزعاج العام (المادة ١٦٨)؛ التسبيب وإثارة الفوضى (المادة ١٨٠)؛ أي سلوك قد يؤدي إلى الإخلال بالسلام العام (المادة ١٨٣)؛ التشرد (المادة ١٨٤)؛ والاعتداء (المادة ٢٥٣).

وكما أن على الشرطة وجهاً قانونياً في إنفاذ أي قانون بما في ذلك المخالفات البسيطة، فإن الآثار المترتبة على اعتقال مرتكبي هذه المخالفات كبيرة جداً بكل المعايير لدرجة تحتم اللجوء إلى وسائل بديلة للتعامل مع مرتكبي هذه المخالفات. على سبيل المثال، تستغرق التحقيقات المتعلقة بهذا النوع من المخالفات الكثير من وقت عمل الشرطة ومواردها. فبدلاً من أن تنشغل بمخالفات أخرى أكبر خطورة وأهمية، فإن الشرطة تكون مشغولة باعتقال الأفراد بسبب اقتراف جرائم تافهة يسهل حلها باستخدام وسائل بديلة.

علاوة على ذلك، فإن ظروف الاحتجاز في أقسام الشرطة مروعة للغاية؛ بحكم صغر المساحة المحدودة وتردي معايير النظافة والتهوية. وفي ظروف مماثلة يتعرض مرتكبو المخالفات لمختلف الأمراض المعدية المنقوله عن طريق الهواء، فيما يسامح احتجازهم في اكتظاظ الزنازين الموجودة في مخافر الشرطة؛ لأنهم يشغلون المساحة التي كان يمكن استخدامها لاحتجاز مفترضى الجرائم الكبيرة. كما أن وضعهم في نفس المكان مع كبار مجرمين يعرضهم لاكتساب سلوكيات سيئة، حيث إن كثيراً ما يحتاج أطفال دون سن الثامنة عشرة في مكان واحد مع الكبار، وهذه ممارسة غير مقبولة قانوناً بموجب أحكام الدستور وقانون رعاية وحماية الطفل وقضاء الأحداث الصادر في عام ٢٠١٠. ومن المؤسف جداً أنه بمجرد إيداع مرتكبي المخالفات البسيطة في الاحتجاز يصنفون على أنهم مجرمون، سواءً رُفعت قضيتهم إلى المحكمة أم لم ترفع. ولهذا تأثير كبير على مستقبل هؤلاء الجناء الصغار، وخاصة النساء منهم والفتيات.



تكدس السجون

في عام ٢٠١٧، اعتمدت (اللجنة الإفريقية) المبادئ المتعلقة بإلغاء تجريم المخالفات البسيطة في أفريقيا، استجابةً للتحديات المستمرة في اكتظاظ السجون، وتزايد الأدلة التي تثبت أن إلغاء تجريم المخالفات البسيطة وإخراجها من التصنيف يعتبر جزءاً من الحل. ويقر الجزء الرابع (٤) من المبادئ بأن وجود المخالفات البسيطة يتعارض مع المادة ٥ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (الميثاق) التي تضمن الحق في الكرامة وتحظر العقوبات والمعاملة القاسية أو غير الإنسانية أو المهينة. وسيق أن أقرت اللجنة بأن الاحتفاظ في أماكن الاحتجاز يمكن أن يصل إلى حد سوء المعاملة. وعليه، يجب التعامل مع دور المخالفات الصغيرة في اكتظاظ السجون وأماكن الاحتجاز كقضية عاجلة بموجب المادة ٥.

وحددت مبادئ اللجنة الإفريقية التدابير التي يجب على الدول اتخاذها من أجل التوصل إلى رفع الصفة الإجرامية عن المخالفات البسيطة. وهذه التدابير هي:

• إلغاء القوانين التي تجرم بعض السلوكيات بعبارات فضفاضة وغامضة.

• ضمان إلغاء القوانين التي تجرم وضع الشخص أو مظهره، ولا سيما تلك التي تجرم الأنشطة الضرورية للحياة في الأماكن العامة.

مع أن الأهم من ذلك، هو أن الميثاق الإفريقي يعترف بأنه بالنسبة لبعض الجرائم (تلك التي تعتبرها الدول الأطراف مطابقة للميثاق الأفريقي كما هو مفسر في المبادئ) قد يكون من الأنسب للدول اتخاذ التدابير الازمة لرفع التصنيف عن تلك السلوكيات بدل إلغاء تجريهما. وفي تلك الحالات، تشجع اللجنة الإفريقية الدول على اللجوء إلى بدائل للاعتقال والاحتجاز في حالة ارتكاب المخالفات الصغيرة الأخرى التي ليست مجرمة بموجب المبادئ. إن تعديل هذه القوانين لتقييد سلطة القانون على الاعتقال والاحتجاز سوف يساعد إلى حد كبير على الحد من الاحتفاظ في أماكن الاحتجاز، لاسيما خلال الساعات والأيام التي يقضيها الشخص قيد الاحتجاز في أقسام الشرطة.

توصي مبادئ اللجنة الإفريقية بما يلي كبدائل للاعتقال والاحتجاز: (١) تجنب اللجوء إلى العدالة الجنائية فيما يتعلق بقضايا المخالفات البسيطة وتبدلها بالخدمة المجتمعية، (٢) اللجوء إلى برامج الحلول المجتمعية؛ (٣) آليات بديلة لتسوية الخلافات مثل الوساطة؛ (٤) استخدام بدائل معترف بها وناجحة تحرم معايير حقوق الإنسان الإقليمية والدولية؛ و (٥) إعلان إلغاء بعض الجرائم غير المسيبة للاعتقال.

هذه، ولا يزال اكتظاظ السجون وتبنته في القارة يمثل تحدياً خطيراً بالنسبة لحقوق الإنسان. ومن ثم ينبغي تشجيع الدول الأفريقية على تنفيذ المبادئ باعتبارها إحدى الأنشطة الخامسة التي يجب الاضطلاع بها لاحفاظ الحقوق وضمان الحماية المنصوص عليها في الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب من خلال دعم جهود إلغاء تجريم بعض المخالفات البسيطة، وإيجاد بدائل للاعتقال في حالة ارتكاب بعض المخالفات الأخرى. وستقوم الدول بترسيخ فكرة أن الفقر ليس جريمة ولا ينبغي معاملة الفقراء مجرمين لمجرد أنهم فقراء. بل يجب، بدلاً من ذلك، توجيه جهود الدول نحو إيجاد ردود مبنية على العدالة الاجتماعية لحل المسائل الاجتماعية والاقتصادية، وتجنب إغفال كاهل نظام العدالة الجنائية.



٦ بداول الاعتقال والاحتجاز بحق مرتكبي المخالفات البسيطة

شوميلي سالي
مسؤول المشاريع والبحوث
المنتدى الأفريقي للرقابة المدنية لأداء الشرطة

إن اللجوء إلى استخدام التوقيف والاحتجاز لمعاقبة الفقراء لكونهم فقراء يعد انتهاكاً لحقهم في المساواة، ويؤدي إلى مزيد من الاكتظاظ في أماكن الاحتجاز عبر القارة الأفريقية. ومن ثم، سعياً إلى تخفيف حدة الاكتظاظ السجون وحماية الأفراد من تجريم الفقر ومن القوانين التمييزية، ينبغي أن تسترشد الدول الأفريقية بمبادئ اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب المتعلقة بإلغاء تجريم المخالفات البسيطة في أفريقيا. تشجع تلك المبادئ الدول على إلغاء أو تعديل القوانين التي تجرم الأنشطة الضرورية للحياة في الأماكن العامة، والقوانين التي تتنص على المخالفات البسيطة والتي تؤثر ظلماً وبشكل غير مناسب على الفقراء والأشخاص المهمشين الآخرين. ففي حال تنفيذها، ستساهم المبادئ في الحد من اللجوء غير الضروري إلى الاعتقال والاحتجاز بسبب تصرفات لا تمثل تهديداً للسلامة العامة، وبالتالي، يتم تقليل العبء على أماكن الاحتجاز المكتظة بالفعل، كما تعزز الحلول الاجتماعية لمسائل الفقر والتهميش عوضاً عن الحلول الجنائية.

ظللت قضية الاكتظاظ في أماكن الاحتجاز، والتداير الرامية إلى خفض معدلات الاحتجاز في القارة، مصدر قلق للجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (اللجنة) على مدار سنين عدة، حيث يحث إعلان وخطبة عمل واغلوغو بشأن تسريع إصلاحات السجون والعقوبات في أفريقيا الدول على وضع استراتيجيات جماعية للحد من الاكتظاظ السجون. وينص الإعلان على أنه ينبغي أن تركز الاستراتيجيات التي تتبعها الجهات الفاعلة في مجال العدالة الجنائية على نوع الأشخاص الموجودين في السجون والأثار الاجتماعية والمالية للاحتجاز. كما يشير إلى أنه، على الرغم من أن الاعتقالات المتعلقة بالمخالفات البسيطة ليست هي السبب الرئيسي في اكتظاظ السجون، إلا أنها تساهم في تكديسه.

وقد أكد أحد الأبحاث انتغالات (اللجنة) حيث أثبتت أن مرتكبي المخالفات البسيطة يشكلون نسبة كبيرة من مجتمع السجون في كثير من البلدان الأفريقية، وأن التكديس يمثل مشكلة في جميع السجون الإفريقية تقريباً^{١٥}. وذكر البحث المشار إليه أنه باستخدام بعض الأساليب مثل إلغاء تجريم المخالفات البسيطة ورفع تصنيفها وتعجيل البت في القضايا المعروضة على العدالة الجنائية وتلافي الاعتقال والاحتجاز غير الضروريين يمكن تخفيض حدة الاكتظاظ في السجون على المدى الطويل.

عقب قضية ماييزو غواندا ارتفعت حالات الاعتقال ضد المواطنين بتهمة ارتكاب جريمة التسبب وإثارة الفوضى بناء على المادة ١٨٠ من قانون العقوبات، أو، في بعض الحالات، بناء على الفقرات المتبقية ذات الصلة بجريمة التشرد.^{١٦}

ويرى الناشطون أن هذا يمثل تحدياً آخر لأن العديد من الأشخاص ما زالوا يتعرضون لانتهاكات حقوقية باسم جرائم التسبب وإثارة الفوضى. وهناك بالفعل جهود بُذلت من



قبل الناشطين للطعن في دستورية هذه الجرائم والأقسام الفرعية الأخرى للمادة ١٨٤ من قانون العقوبات.^{١٧} فليس من حق الشرطة ملاحقة الموقوفين تحت ذريعة ارتكاب جريمة التسبب وإثارة الفوضى في الحالات التي يسمح القانون فيها بمالحقتهم بموجب المادة ١٨٤ (١) (ج) من قانون العقوبات. والنتيجة هي أنه عندما يتم إلقاء القبض على هؤلاء الأشخاص، فإن الشرطة توجه إليهم تهمة ارتكاب جريمة التسبب والفوضى كذرية لاحتجازهم، وفي كثير من الحالات يتعرض هؤلاء لسوء المعاملة في مراكز الشرطة حيث يطلب منهم مقايسة حريتهم بالرشا مقابل عدم ملاحقتهم قضائياً.



بعد قرار المحكمة في قضية ماييزو بمثابة الانتصار في إحدى معارك الحرب من أجل إلغاء تجريم التشرد لكن الحرب ما زالت محتدمة. فطالما استفاد موظفو إنفاذ القانون من هذه الأحكام القانونية التي عفا عليها الزمن ولذلك هم مستعدون لفعل كل شيء لضمان عدم تجفيف منابع الفوائد التي تدرها عليهم هذه القوانين، ومن هنا اللجوء المتزايد إلى استغلال جرائم التسبب وإثارة الفوضى، وإن كانت حالة ماييزو وغواندا تمثل بريق أمل في السعي نحو التخلص التام من جريمة التشرد.

<https://southernafricalitigationcentre.org/wp-content/uploads/2017/12/Press-release-Queen-Banda.pdf> ١٣

٤ يتصدى مركز التحقيق والمساعدة في مجال حقوق الإنسان حالياً لجريمة الغسل والفساد بموجب المادة ١٨٠ (ب) من قانون العقوبات في حالة التسول الفردي الذي لا يتسم بالعنف. ويتصدى المركز أيضاً لحالات أخرى، هي عمليات المداهمة العشوائية للشرطة وجريمتى المروق والتشرد بموجب المادة ١٨٤ (ب) من قانون العقوبات.

٥ موتينغ ، ل و بترسن، لك (Mutingh, L & Petersen, K) معاقب لأنه فقير: حقائق وأدلة من أجل إلغاء تجريم المخالفات البسيطة ورفع تصنيفها، مبادرة المجتمع المدني لصلاح السجون، جامعة ويسترن كاب ص 49.

إديغا كافورافو

مدير برنامج

اللجنة الدولية للحقوقين



من الميثاق الأفريقي بشأن حقوق الإنسان والشعوب في عام ١٩٨١.

ختاما، يعتبر إلغاء تصنيف المخالفات البسيطة وتجريمها قضية ذات أهمية عالية في مجال حقوق الإنسان. لذلك يتعمق على الدول الأفريقية أن تضع المبادئ المتعلقة بإلغاء تجريم المخالفات البسيطة في أفريقيا محل التنفيذ لتعزيز حماية حقوق الإنسان لدى التداخل الصعب بين الفقر والعدالة الجنائية. وسيكون لهذه الخطوة تأثير إيجابي على الأشخاص الأكثر عرضة لانتهاكات حقوقية في محافل العدالة الجنائية.



٥ دراسة حالة حول القوانين المتعلقة بالتشرد في مالاوي: حالة مايزو غواندا

فيكتور شاجونيونوكا مهانجو

مركز التنفيذ والمشورة والمساعدة في مجال حقوق الإنسان (CHREAA)

بتاريخ ١٠ يناير ٢٠١٧ أصدرت المحكمة العليا في مالاوي، بصفتها محكمة دستورية، قراراً غير إلى الأبد مشهد جريمة التشرد في مالاوي، وذلك بإعلانها أن هذه الجريمة المنصوص بها في الفقرة ١٨٤ (١) (ج) من قانون العقوبات غير دستورية، في حالة المدعو مايزو غواندا ضد دولة مالاوي.^٦ واحتفل بقرار المحكمة العديد من الناشطين في مجال حقوق الإنسان الذين طالما اجتهدوا على مدار السنين في القيام بحملات كانت تهدف إلى إلغاء جريمة التشرد. في نظر النشطاء الحقوقين، مثلت القضية نجاحاً باهراً للحملة وشكلت نموذجاً لنظائرهم في البلدان الأفريقية الأخرى الذين يتقدرون حملات مماثلة ونصرأً للديمقراطية الليبرالية^٧ وانتصاراً تاريخياً لحقوق الإنسان.^٨

كانت جريمة التشرد، بموجب الفقرة ١٨٤ (١) (ج) من قانون العقوبات، مصدر فراق كبير للنشطاء والعديد من المواطنين المالاويين العاديين الذين وقعوا ضحايا لهذه الجريمة. كان الجرم يستهدف القراء ظلماً، وأدى إلى حالات اعتقال غير قانونية وإلى انتهاكات حقوقية أخرى.^٩ حيث وصف بعض فقهاء القانون جريمة التشرد بأنها تميزية وغير ضرورية.^{١٠}

كان مقام الداعي في قضية مايزو غواندا يائعاً متوجلاً أو قفته الشرطة وهو في طريقه لبيع الأكياس البلاستيكية ثم وجهت إليه تهمة ارتكاب جريمة التشرد بموجب مخالفة الفقرة ١٨٤ (١) (ج) من قانون العقوبات. وبصفته الطرف المدعى طعن السيد مايزو غواندا في دستورية الجريمة فأقرت المحكمة حقوقه وأعلنت أن جريمة التشرد التي تنص بها الفقرة ١٨٤ (١) (ج) من قانون العقوبات غير دستورية. وكان قرار المحكمة سبباً في احتفال عامة الناس وخاصة أولئك الذين وقعوا ضحية للجريمة. ففي وجهة نظرهم، إنما دافع مايزو غواندا عن حقوقهم. ومع ذلك، فيما يتعلق بطريقة جهات إفاذ القانون لضبط الفقر في الأماكن العامة عاد بهم غواندا إلى نقطة البداية، حيث طالبهم بإعادة النظر في النهج الذي اعتمدوه في تعاملهم مع جرائم التشرد خلال " عمليات المداهمة" (اعتقال الشرطة العشوائي للأشخاص).

يشير مفهوم المخالفات البسيطة عموماً إلى أفعال إجرامية بسيطة تستوجب عقوبة أقل شدة وأقل خطورة من الجرائم الجنائية. ويستخدم مصطلح المخالفات البسيطة في بعض الدوائر القضائية كمرادف لمصطلحات مثل الجرم البسيط أو الجنحة أو المخالفة البسيطة أو مخالفة النظام، بينما يتم التمييز بين هذه المصطلحات في دوائر قضائية أخرى. تستند المخالفات البسيطة أصولها من القوانين الإنجليزية التي صُنعت لإجبار الناس على العمل، وتقيد حركة العمل، والحد من النشاط الإجرامي، ومعاقبة التسبب، وتمكين موظفي إنفاذ القانون من الاعتقال دون الحاجة إلى إثبات فعل على الجريمة وغيرها. وورد ذكر هذا النوع من المخالفات في فصول معينة من أحكام قانون العقوبات الوطنية والقوانين الداخلية الأخرى. والمخالفات المعاقب عليها بقوية القانون تشمل التسبب والتسلّع والتسلّع والسكر وإثارة الفوضى والدعاارة والتعرض غير اللائق للأشخاص والإزعاج والتصرفات المسيئة عموماً.

هذا، ويستهدف تطبيق القوانين المتعلقة بالمخالفات البسيطة مجموعات محددة من المجتمع كالنساء والشباب والفقراة والمعوزين. ويبطل هؤلاء الأشخاص عرضة لانتهاك حقوقهم الإنسانية الأساسية أمام أنظمة العدالة الجنائية. كما تقع ضحية لمثل هذه الممارسات مجموعات مثل عمال الجنس والباعة المتجولين، وأصحاب مركبات الخدمة العامة، والعاملات المشردة، والذين يتعاطون المخدرات والمدافعين عن حقوق الإنسان. وقد تشمل تلك الممارسات وضع أفراد هذه المجموعات المذكورة تحت المراقبة والتحريض والتخويف حتى أثناء الاحتجاز. علاوة على تأثيرها الاجتماعي والاقتصادي الضار، ترسخ هذه الممارسات تهميش الأفراد الذين يعيشون في الفقر. كما يتعرض المواطنون للحبس الاحتياطي المطول أو التعسفي، ومضايقات أخرى تمارسها بحقهم جهات إنفاذ القانون مع ما يترتب على ذلك من عواقب صحية وخيمة.

على الصعيد الإقليمي يبذل الاتحاد الأفريقي جهوداً لا يأس بها ترمي إلى تطوير المعايير المتعلقة بحقوق الإنسان. وعلى هذا الأساس يضم الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لجميع الأشخاص، دون أي تمييز، الحق في المساواة أمام القانون وفي الحماية القانونية، والحق في الكرامة المتأصلة والحماية من سوء المعاملة، و من الاعتقال والاحتجاز التعسفيين. وذكر إعلان وخطبة عمل واغادوغو حول تسريع إصلاحات السجون والعقوبات في أفريقيا عدم تجريم بعض المخالفات مثل التشرد والتسكع والدعاارة وعدم سداد الديون وعقوق الوالدين كأحدى الاستراتيجيات الهدافة للحد من اكتظاظ السجون في إفريقيا. كما أن الاستمرار في تجريم المخالفات البسيطة يتعارض مع أحكام الميثاق والإعلان.

واستجابةً للشواغل المتعلقة بمدى طبقة التشريعات والقوانين الجنائية وتفسيرها وإنفاذها في الدول الأطراف مع الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب اعتمدت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب المبادئ المتعلقة بإلغاء تجريم المخالفات البسيطة في أفريقيا. تضع (المبادي) توجيهات حول إلغاء تجريم المخالفات البسيطة السارية في بعض الدول. وتحدد المبادئ المعايير التي يمكن للدول بموجبها سن القوانين ذات الصلة بالمخالفات البسيطة وتتوفر تدابير لضمان أن هذه القوانين ليست تميزية سواء على أساس الوضع أو الأصل الاجتماعي أو الثروة.

أثبتت الدعوى القضائية المرفوعة على الصعيدين الوطني والإقليمي فعاليتها في مواجهة قمع المخالفات البسيطة. ففي مالاوي، أعلنت المحكمة العليا أن إثبات جريمة التشرد غير دستوري. بالإضافة إلى ذلك، رفع اتحاد المحامين الأفارقة طلبًا إلى المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب للحصول على رأي استشاري حول مما إذا كانت الجرائم المرتبطة بالتشرد تتعارض مع المواد ٢ و ٣ و ٦ و ٧ و ١٢ و ١٨ و ١٩.

١٠ المرجع نفسه.

١١ امرکز التنفيذ والمشورة والمساعدة في مجال حقوق الإنسان ومرکز التقاضي في جنوب إفريقيا (٢٠١٣) لا عدالة للقراء: دراسة أولية للقانون والممارسة المتعلقة بالاعتقالات في جرائم متعلقة بالإزعاج في بلاتنر، مالاوي.

١٢ المرجع نفسه.



المقدمة

يوجد في القارة عديد من المخالفات الصغيرة التي تجرم كالفقر والتشرد والبطالة، حيث إن القوانين التي تحكم هذه المخالفات تستهدف أشخاص جريمتهم الوحيدة هي عدم وجود دخل أو وسيلة آمنة للعيش. ففي الوقت الذي ينبغي أن يكون الغرض الأساسي من القانون وإنفاذه هو المساهمة في توفير أمان أكبر للمجتمع، من الواضح أن هناك فئات معينة من الأفراد ومعظمهم من الفقراء المهمشين والضعفاء يتعرضون بشكل غير مناسب للاعتقال بسبب جرائم تافهة لا تشكل أي خطر على المجتمع.

تُعرف المبادئ المتعلقة بإلقاء القبض على المخالفات البسيطة في إفريقيا التي تم اعتمادها مؤخرًا (مبادئ اللجنة الإفريقية) المخالفات البسيطة بأنها كل مخالفة يعاقب عليها القانون بالإذار أو بفرض خدمة مجتمعية أو غرامة مالية زهيدة أو بالسجن لفترة وجيزة في حالة عدم دفع الغرامة المفروضة.^٦

تقدّم (مبادئ اللجنة الإفريقية) أمثلة على المخالفات البسيطة ولكن القائمة ليست جامعة مانعة. يوجد في بعض بلدان القارة عدد من المخالفات البسيطة تجرم بعض السلوكيات بغيرات فضفاضة وغامضة، وإن كان البعض يحمل وجهة تشابه فيما بينه. مثلاً هناك قوانين تجرم حالة الشخص أو مظهره. منها على سبيل المثال لا الحصر، القوانين التي تجرم التسول أو التسкуك بوصفهما مصدر إخلال بالنظام العام، كما تجرم كون المرء سوقياً أو مشرداً أو خاماً أو غير منظم. تعامل الشرطة مع هذه المخالفات البسيطة بناءً على الوضع الاقتصادي للشخص أو بمجرد النظر إلى مظهر الشخص وال وقت أو المكان الذي يتواجد فيه. كما تجرم تلك التشريعات مجرد القيام ببعض الأنشطة الضرورية للحياة في الأماكن العامة (مثل النوم في الأماكن العامة) وموازلة التجارة غير المنظمة (كالبيع في الشوارع/باتجوا). ويتم تجريم معظم هذه المخالفات من خلال تشريعات تهدف إلى الحد من المضايقات التي تتسبّب منها في الأماكن العامة.

أمثلة على المخالفات البسيطة^٧

تنص التشريعات في كل من أوغندا وزيمبابوي وكينيا ونيجيريا على أن الأشخاص الذين يتوجّلون في الأماكن العامة للتسلّو أو لالتقاط الصدقة على طريقة قد تؤدي إلى الإخلال بالسلام العام همأشخاص متسيّرون وخارقون للنظام و من ثم يعتبرون مرتكبي جرم.

في إثيوبيا، الأشخاص الذين لا يتمتعون بوسائل عيش واضحة والذين يتوجّلون أو يتسلّكون في بعض الأماكن وفي أوقات معينة أو بطريقة غير معتادة بالنسبة للمواطن الملزم بالقانون، هؤلاء يعتبرون مذنبون بجريمة التسкуك.

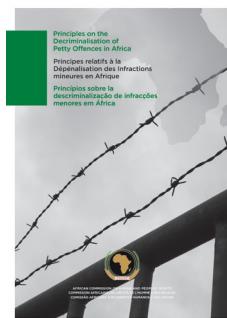
^٦ المبادئ المتعلقة بإلقاء القبض على المخالفات البسيطة في إفريقيا، ACHPR/Res. 366 (EXT.OS/XX1) 2017

^٧ انظر: المادة ١٧١ من قانون الجنائي التونسي، ٩ يوليو ١٩١٣؛ المادة ٤ (٦) إعلان مكافحة التشرد في إثيوبيا رقم ٤/٤٤، ٢٠٠٤؛ المواد ١٦٧، ١٦٨، (د) قانون العقوبات (الفصل ١٢٠)، أوغندا، ١٥ يونيو ١٩٥٠؛ المادة ١٦٦، (١)، قانون ولاية لاغوس، ٢٠١١؛ المواد ١٨٢ و ١٩٣ من قانون العقوبات الكيني؛ المادة ٤، قانون زيمبابوي للقانون الجنائي (التوبيخ والإصلاح)؛ قانون مدينة كيب تاون المتعلق بالشوارع والأماكن العامة ومنع الإزعاج؛ بلدية Ethekwini: المضايقات والسلوك في الأماكن العامة، ٢٠١٥ - الفقرة ٢١ (أ)؛ قانون الطرق العامة، والأنظمة المتعددة لبلدية جوهانسبرغ العاصمة، المنشورة في ٢١ مايو ٢٠٠٠، قوانين بلدية أو بيهيزوي المحلي للمرافق العامة، الإشعار البلدي رقم ١٣٩ لعام ٢٠٠٩

**٢ لمحـة عن المبادـىء
المتعلـقة بـإلغـاء تجـريم
المخالفـات البـسيـطة في أـفـريـقيـا**

أميناتـا مـانـغا

مـوـفـظـة قـانـونـية فـي اللـجـنة الأـفـرـيقـية لـحقـوق
الـإـنـسـانـ وـالـشـعـوبـ



تـقـسـمـ المـبـادـىـءـ الـتـيـ صـدـرـتـ فـيـ أـرـبـعـ لـغـاتـ إـلـىـ سـتـةـ أـحـزـاءـ،ـ يـتـنـاـولـ كـلـ مـنـاـ جـوـابـ مـخـلـفـةـ مـنـ الـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ فـيـمـاـ يـتـعـلـقـ بـالـحـقـوقـ ذاتـ الصـلـةـ فـيـ الـمـيـثـاقـ الـأـفـرـيقـيـ عـلـىـ النـحوـ التـالـيـ:

١.ـ الـجـزـءـ الـأـوـلـ يـتـضـمـنـ التـعـرـيفـاتـ وـيـوـضـعـ مـعـنـيـ الـكـلـمـاتـ الـمـحـدـدةـ الـرـئـيـسـيـةـ الـمـسـتـخـدـمـةـ فـيـ الـوـثـيقـةـ عـلـىـ سـبـيلـ الـمـثـالـ،ـ تـعـرـفـ الـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ بـأـنـهـ "ـمـخـالـفـاتـ بـسيـطـةـ يـنـصـ الـقـانـونـ عـلـىـ عـقـابـهاـ بـالـتـحـذـيرـ أـوـ الـخـدـمـةـ الـمـجـتمـعـيـةـ أـوـ الـغـرـامـةـ الـمـنـخـفـضـةـ الـقـيـمـةـ أـوـ السـجـنـ لـمـدـةـ قـصـيرـةـ،ـ وـذـلـكـ فـيـ الـغـالـبـ بـسـبـبـ دـفـعـ الـغـرامـةـ."ـ يـقـمـ هـذـاـ الـجـزـءـ كـذـلـكـ بـعـضـ أـمـثلـةـ الـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ عـلـىـ سـبـيلـ الـمـثـالـ كـوـنـ الـشـخـصـ مـارـقاـ وـمـتـشـرـداـ،ـ أـوـ شـخـصـاـ خـامـلاـ أـوـ غـيرـ مـنـظـمـ،ـ وـكـذـلـكـ التـسـكـعـ،ـ وـالـتـسـوـلـ،ـ وـدـفـعـ الـدـيـوـنـ،ـ وـالـإـلـازـعـاجـ الـعـامـ وـعـقـوقـ الـوـالـدـينـ،ـ إـلـخـ.

٢.ـ الـجـزـءـ الثـانـيـ يـشـرـحـ الـغـرضـ مـنـ اـعـتـمـادـ هـذـهـ الـمـبـادـىـءـ الـتـيـ هـيـ بـمـثـابةـ دـلـيلـ للـدـوـلـ إـلـاـغـاءـ تـجـريمـ الـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ بـمـوـجـبـ الـمـوـادـ ٢ـ وـ ٣ـ وـ ٥ـ وـ ٦ـ مـنـ الـمـيـثـاقـ الـأـفـرـيقـيـ،ـ وـوـضـعـ مـعـايـيرـ يـمـكـنـ عـلـىـ أـسـاسـهـ تـقـيـيمـ الـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ.

٣.ـ الـجـزـءـ الثـالـثـ يـوـضـعـ كـوـنـ الـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ تـتـعـارـضـ مـعـ الـمـوـادـ ٢ـ وـ ٣ـ وـ ١٨ـ مـنـ الـمـيـثـاقـ الـأـفـرـيقـيـ الـمـتـعـلـقـ بـالـحـقـ فـيـ الـمـساـواـةـ وـعـدـ التـبـيـيـرـ،ـ وـحـمـاـيـةـ الـفـنـانـتـ الـضـعـيـفـةـ،ـ وـيـشـيرـ إـلـىـ أـنـ الـقـوـانـينـ الـخـاصـةـ بـالـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ تـتـنـافـيـ مـعـ مـبـادـىـءـ الـمـساـواـةـ أـمـمـ الـقـانـونـ وـعـدـ التـبـيـيـرـ إـذـ أـنـهـ تـسـتـهـدـفـ أـوـ تـؤـثـرـ تـأـثـيرـاـ غـيرـ مـنـتـسـابـ علىـ الـفـقـراءـ وـالـمـسـتـضـعـفـينـ وـالـفـنـانـتـ الـسـكـانـيـةـ الـرـئـيـسـيـةـ أـوـ تـسـتـهـدـفـ الـأـفـرـادـ عـلـىـ أـسـاسـ نـوعـ الـجـنـسـ.

٤.ـ الـجـزـءـ الـرـابـعـ يـوـضـعـ أـنـ الـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ تـتـعـارـضـ مـعـ الـمـادـةـ ٥ـ مـنـ الـمـيـثـاقـ الـأـفـرـيقـيـ الـمـعـنيـ بـالـحـقـ فـيـ الـكـرـامـةـ وـعـدـ التـعـرـضـ للتـعـذـيبـ وـالـعـقوـبـةـ أوـ الـمـعـاملـةـ الـقـاسـيـةـ أـوـ الـلـاـإـنـسـانـيـةـ أـوـ الـمـهـيـنـةـ.ـ وـيـوـضـعـ هـذـاـ الـجـزـءـ أـيـضاـ أـنـ الـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ تـتـعـارـضـ مـعـ الـحـقـ فـيـ الـكـرـامـةـ الـمـتـنـصـلـةـ وـالـحـمـاـيـةـ مـنـ سـوءـ الـمـعـاملـةـ،ـ عـلـىـ أـسـاسـ أـنـ إـنـفـاذـهـ يـسـهـمـ فـيـ اـكـتـظـاطـ أـماـكـنـ الـاحـتـجازـ أـوـ الـاعـتـقـالـ.

٥.ـ وـيـوـضـعـ الـجـزـءـ الـخـامـسـ أـنـ الـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ تـتـعـارـضـ مـعـ الـمـادـةـ ٦ـ مـنـ الـمـيـثـاقـ الـأـفـرـيقـيـ الـمـتـعـلـقـ بـالـحـقـ فـيـ الـحـرـيـةـ وـالـأـمـانـ الـشـخـصـيـ،ـ وـعـدـ التـعـرـضـ لـلـاعـتـقـالـ وـالـاحـتـجازـ الـتعـسـفيـ.ـ وـيـنـصـ عـلـىـ أـنـهـ لـتـوـافـقـ الـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ مـعـ الـمـادـةـ ٦ـ مـنـ الـمـيـثـاقـ،ـ يـنـبـغـيـ أـنـ يـكـوـنـ وـضـعـهـاـ وـتـقـسـيـرـهـاـ وـتـطـبـيقـهـاـ مـنـ طـرـفـ الـدـوـلـ الـأـطـرافـ مـمـتـلـةـ لـسـيـادـةـ الـقـانـونـ،ـ وـمـشـرـوـعـةـ وـضـرـورـيـةـ وـمـتـنـاسـبـةـ.

٦.ـ يـدـعـوـ الـجـزـءـ السـادـسـ الـدـوـلـ الـأـطـرافـ إـلـىـ عـدـ تـجـرمـ الـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ وـيـصـرـ بـشـكـ خـاصـ عـلـىـ الـحـاجـةـ إـلـىـ ضـمـانـ إـلـغـاءـ الـقـوـانـينـ الـتـيـ تـجـرـمـ السـلـوكـ بـعـبارـاتـ فـضـفـاضـةـ وـغـامـضـةـ وـمـبـهـمـةـ وـكـذـلـكـ الـقـوـانـينـ الـتـيـ تـجـرـمـ وـضـعـ الشـخـصـ أـوـ مـظـهـرـهـ.ـ كـمـ يـحـثـ الـدـوـلـ عـلـىـ توـفـيرـ بـدـائـلـ لـلـاعـتـقـالـ وـالـاحـتـجازـ وـذـلـكـ بـدـعـمـ مـنـ أـصـحـابـ الـمـيـثـاقـ الـأـخـرىـ الـتـيـ لـاـ يـتـمـ إـلـغـاءـ تـجـرمـهـاـ بـمـوـجـبـ هـذـهـ الـمـبـادـىـءـ

إـنـ نـجـاحـ هـذـهـ الـمـبـادـىـءـ يـعـتـمـدـ عـلـىـ مـدـىـ تـنـفـيـذـهـاـ مـنـ قـبـلـ الـدـوـلـ الـأـطـرافـ فـيـ الـمـيـثـاقـ الـأـفـرـيقـيـ.ـ وـلـاـ بدـ مـنـ أـنـ تـلـتـزـمـ الـدـوـلـ الـأـطـرافـ بـتـنـفـيـذـهـاـ،ـ وـذـلـكـ بـدـعـمـ مـنـ أـصـحـابـ الـمـيـثـاقـ الـوـطـنـيـ الـلـفـضـاءـ عـلـىـ تـجـرمـ الـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ فـيـ الـأـفـرـيقـيـ.

وـضـعـتـ الـلـجـنةـ مـجـمـوعـةـ مـنـ الـمـعـايـيرـ الـإـقـلـيمـيـةـ الـتـيـ تـوـضـعـ الـمـارـسـاتـ الـمـقـبـولـةـ وـتـشـجـعـ عـلـىـ إـصـلاحـ الـقـوـانـينـ الـمـلـحـلـةـ فـيـمـاـ يـتـعـلـقـ بـحـقـوقـ الـإـنـسـانـ وـإـمـكـانـيـةـ الـلـجوـءـ وـالـمـوـصـولـ إـلـىـ الـعـدـالـةـ.ـ وـقدـ اـعـتـمـدـ الـلـجـنةـ عـلـىـ مـرـ السـنـينـ،ـ الـعـدـيدـ مـنـ الـإـلـاـنـاتـ لـإـيجـادـ حـلـولـ مـشـترـكةـ لـلـمـسـاـكـلـ الـتـيـ تـوـاجـهـ السـجـونـ فـيـ الـأـفـرـيقـيـاـ بـمـاـ فـيـ ذـلـكـ إـعلـانـ كـمـبـالـاـ بـشـانـ أـحـوالـ السـجـونـ فـيـ الـأـفـرـيقـيـاـ،ـ وـإـعلـانـ أـروـشاـ حـولـ الـمـارـاسـةـ الـجـيـدةـ فـيـ السـجـونـ،ـ وـإـعلـانـ كـادـوـماـ بـشـانـ الـخـدـمـةـ الـمـجـتمـعـيـةـ وـإـعلـانـ وـخـطـةـ عـلـمـ وـاغـادـوـغـوـ بـشـانـ تـسـرـيعـ وـتـيـرـةـ إـصـلاحـ السـجـونـ وـأـنـظـمـةـ الـعـدـالـةـ الـجـانـبـيـةـ فـيـ الـأـفـرـيقـيـاـ.

أـكـدـتـ الـلـجـنةـ أـهـمـيـةـ سـيـاسـاتـ الـعـدـالـةـ الـجـانـبـيـةـ الـتـيـ تـتـحـكـمـ فـيـ نـمـوـ عـدـ نـزـلـاءـ السـجـونـ.ـ وـلـلـحدـ مـنـ الـاـكـتـظـاطـ وـلـتـحـسـينـ ظـرـوفـ الـاحـتـجازـ،ـ يـجـبـ عـلـىـ الـدـوـلـ وـضـعـ وـتـفـيـدـ اـسـتـرـاتـيـجـيـاتـ لـخـفـضـ عـدـ الـأـشـخـاصـ الـذـيـنـ يـدـخـلـونـ نـظـامـ السـجـونـ.ـ وـيـقـدـمـ إـعلـانـ وـاغـادـوـغـوـ عـدـاـ مـنـ الـتـوـصـيـاتـ لـمـسـاـعـدـةـ الـدـوـلـ عـلـىـ تـحـقـيقـ هـذـاـ الـهـدـفـ،ـ بـمـاـ فـيـ ذـلـكـ "ـإـلـغـاءـ تـجـرمـ بـعـضـ الـمـخـالـفـاتـ،ـ مـثـلـ الـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ،ـ وـالـتـسـكـعـ،ـ وـمـارـاسـةـ الـبـغـاءـ،ـ وـعـدـ سـادـ الـدـيـوـنـ،ـ وـعـقـوقـ الـوـالـدـينـ"ـ الـتـيـ تـعـتـبـرـ كـلـهـاـ مـخـالـفـاتـ بـسـيـطـةـ.

استـجـابـةـ لـلـمـخـاـوـفـ الـمـتـعـلـقـ بـمـدـىـ تـوـافـقـ الـقـوـانـينـ الـجـانـبـيـةـ وـالـقـوـانـينـ الـفـرـعـيـةـ وـالـمـلـحـلـةـ مـعـ الـمـوـادـ ٢ـ وـ ٣ـ وـ ٥ـ وـ ٦ـ وـ ١٨ـ مـنـ الـمـيـثـاقـ الـأـفـرـيقـيـ،ـ اـعـتـمـدـ الـلـجـنةـ الـقـرـارـ (EXT.OS/XXI)ـ ٢٠١٧ـ (ACHPR/Res. 366)ـ بـشـانـ ضـرـورةـ وـضـعـ مـبـادـىـءـ مـتـعـلـقـ بـعـدـ تـجـرمـ الـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ فـيـ الـأـفـرـيقـيـاـ خـالـلـ الدـوـرـةـ الـاـسـتـنـانـيـةـ الـحـادـيـةـ وـالـعـشـرـينـ.

وـبـالـشـاـوـرـ مـعـ الـجـهـاتـ الـفـاعـلـةـ الـرـئـيـسـيـةـ،ـ أـجـرـتـ الـلـجـنةـ بـحـوـثـاـ وـعـقـدـتـ مـشـاـوـرـاتـ مـخـلـفـةـ مـعـ أـصـحـابـ الـمـصـلـحـةـ مـنـ جـمـيعـ أـنـحـاءـ الـأـفـرـيقـيـاـ،ـ وـبـعـدـ ذـلـكـ وـضـعـتـ الـمـوـسـوـدـةـ الـنـهـاـيـةـ عـلـىـ الـمـوـقـعـ الـإـلـكـتـرـوـنـيـ لـلـلـجـنةـ مـنـ أـجـلـ مـشـاـوـرـاتـ عـامـةـ.ـ وـإـذـ تـرـكـ الـلـجـنةـ أـنـ إـلـغـاءـ تـجـرمـ الـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ يـمـثـلـ قـصـيـةـ هـامـةـ فـيـ مـجـالـ حـقـوقـ الـإـنـسـانـ،ـ اـعـتـمـدـ الـمـبـادـىـءـ الـمـتـعـلـقـ بـإـلـغـاءـ تـجـرمـ الـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ فـيـ الـأـفـرـيقـيـاـ.ـ هـذـاـ الـمـعـيـارـ الـقـانـونـيـ الـجـدـيدـ غـيرـ الـمـلـزـمـ يـهـدـيـ إـلـىـ الـحدـ مـنـ الـاـكـتـظـاطـ السـجـونـ،ـ وـتـحـسـينـ مـخـرـجـاتـ الـعـدـالـةـ بـالـنـسـبـةـ لـلـفـقـرـاءـ وـالـمـهـمـشـينـ وـتـعـزـيزـ حـقـوقـ الـإـنـسـانـ.ـ أـيـضـاـ إـرـشـادـاتـ الـدـوـلـ بـشـانـ التـابـيـرـ الـتـيـ يـمـكـنـ اـتـخـاذـهـاـ لـتـعـزـيزـ حـمـاـيـةـ حـقـوقـ الـإـنـسـانـ عـنـ الدـنـاـخـ الـصـعـبـ بـيـنـ الـفـقـرـ وـالـعـدـالـةـ الـجـانـبـيـةـ،ـ وـذـلـكـ ضـمـانـ عـدـمـ اـسـتـهـدـافـ الـقـوـانـينـ/ـ الـلـوـائـحـ الـفـرـعـيـةـ الـمـتـعـلـقـ بـالـمـخـالـفـاتـ الـبـسيـطـةـ بـالـأـشـخـاصـ بـنـاءـ عـلـىـ أـصـلـهـمـ وـوـضـعـهـمـ الـاجـتـمـاعـيـ أـوـ ثـرـوـتـهـمـ مـنـ خـالـلـ تـجـرمـ أـشـطـةـ ضـرـورـيـةـ لـلـحـيـةـ.

[/http://www.achpr.org/sessions/21st-eo/resolutions/366](http://www.achpr.org/sessions/21st-eo/resolutions/366) ٣

٤.ـ عـقـدـتـ الـمـشـاـوـرـاتـ الـأـلـيـ لـشـرقـ وـجـنـوبـ الـأـفـرـيقـيـاـ وـالـمـشـاـوـرـاتـ الـثـانـيـةـ لـغـربـ وـوـسـطـ وـشـمـالـ الـأـفـرـيقـيـاـ.

الشرطة وحقوق الإنسان في أفريقيا

أخذ وجهة نظر الشرطة بعين الاعتبار. ونتيجة لذلك، اقترح أشخاص من ذوي الخبرة نشر المقالات السبعة التالية:

- لمحة عن المبادئ المتعلقة بإلغاء تجريم المخالفات البسيطة في أفريقيا، بقلم أميناتا ج. مانغا، موظفة قانونية في اللجنة.
- أنواع المخالفات البسيطة التي يمكن أن تؤدي إلى عقوبة جنائية في أفريقيا، بقلم كيرستن بيترسن، الباحث، إصلاح العدالة الجنائية في إفريقيا، جامعة ويسترن كيب.
- فهم الحاجة إلى إلغاء تجريم المخالفات البسيطة في إفريقيا للسيد إيديجوا كافورافو، مدير برنامج حماية حقوق الإنسان، اللجنة الدولية للحقوقيين، كينيا.
- دراسة حالة حول القوانين المتعلقة بالتشريد في مالاوي: حالة مايزو غواندا، بقلم فيكتور مهانغو، مركز التنفيذ والمساعدة في مجال حقوق الإنسان (CHREAA).
- بدائل الاعتقال والاحتجاز بحق مرتكبي المخالفات البسيطة، لشوميلي سالي، مسؤول المشاريع والبحوث، المنتدى الأفريقي للرقابة المدنية لأداء الشرطة
- إلغاء تجريم المخالفات البسيطة، وجهة نظر ضابط شرطة، للسيد ملووكا نويل فرانك كابيرا، مفوض شرطة مساعد، شرطة ملاوي.
- أثر تجريم المخالفات البسيطة على السجون وظروف الاحتجاز في إفريقيا، لممثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر.

وإذا نأمل أن نتعود بقراءة هذه الطبعة ونرجو منكم مساعدتنا في نشرها!



١ مقدمة

ماريا تيريزا مانيولا

المقررة الخاصة المعنية بالسجون وظروف الاحتجاز وعمل الشرطة في إفريقيا

في عام ٢٠٠٣، اعتمدت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (اللجنة) في قرارها^١ ٥٤ (XXXIV) CADHP/Res.64، إعلان واغادوغو وخطة عمله الهادفة إلى تسريع إصلاح السجون والعدالة الجنائية في إفريقيا^٢ (الإعلان). ومن بين الاستراتيجيات الرامية إلى تخفيف اكتظاظ السجون في إفريقيا، توصي خطة عمل الإعلان باستخدام بدائل للمقاضاة الجنائية في حالات المخالفات البسيطة.

وكلجزء من مبادراتها المختلفة الهادفة إلى مساعدة الدول الأطراف في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (الميثاق) على اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان في منظمات العدالة الجنائية، اعتمدت اللجنة وفقاً للمادة ٤٥ (١) (ب) من الميثاق، المبادئ المتعلقة بعدم تجريم المخالفات البسيطة في إفريقيا (المبادئ)، وذلك في دورتها العادية الحادية والستين التي عُقدت في الفترة من ١٥ نوفمبر ٢٠١٧ في بانجول، غامبيا.

وقد سبق اعتماد هذه المبادئ مشاررات وبحوث وتحليلات أبرزت الروابط بين تجريم المخالفات البسيطة وانتهاك مختلف الحقوق الأخرى. إن تجريم المخالفات البسيطة لا يساهم فقط في ازدحام السجون، ولكن يمكن أيضاً أن يكون مصدراً لانتهاك حقوق أخرى منصوص عليها في الميثاق. ولذلك، تهدف هذه المبادئ إلى تعزيز إلغاء تجريم المخالفات البسيطة ووضع آليات تضمن، كحد أدنى، أن لا ينتهك اعتماد وتقدير وتنفيذ الدول لقوانين المخالفات البسيطة المعايير الدولية والإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان.

هذه الطبعة الثانية عشرة ١٢ من الرسالة الإعلامية حول الشرطة وحقوق الإنسان في إفريقيا تطيّي القراء الفرصة لمعرفة أعمق للمبادئ، بما في ذلك عملية اعتمادها والروابط بين المخالفات البسيطة وانتهاكات حقوق الإنسان. كما أنها تعرض بعض الأمثلة الملحوظة للمخالفات البسيطة المطبقة في بعض الدول الأطراف، وتعطي مثلاً على الحالة التاريخية في ملاوي. أعطت هذه الطبعة أيضاً فرصة لضابط شرطة للإدلاء برأيه، لأنه لا يمكن الحديث عن عمل الشرطة على أساس حقوق الإنسان دون

Newsletter no. 12

April 2019

POLICE AND HUMAN RIGHTS IN AFRICA

1. Introduction	1
2. Overview of the Principles on the Decriminalisation of Petty Offences in Africa	2
3. Types of Petty Offences Criminalised in Africa	3
4. Understanding the Need to Decriminalise Petty Offences in Africa	4
5. Case Study on laws related to being a rogue and vagabond in Malawi: The <i>Mayeso Gwanda</i> case	5
6. Alternatives to Arrest and Detention of Petty Offenders	6
7. Decriminalisation of Petty Offences: The Views of a Police Officer	7
8. Impact of the Criminalisation of Petty Offences on Conditions of Detention in Prisons	8

Lettre d'information no. 12

Avril 2019

POLICE ET DROITS DE L'HOMME EN AFRIQUE

1. Introduction	11
2. Aperçu des Principes relatifs à la Dépénalisation des Infractions mineures en Afrique	12
3. Types d'infractions mineures en Afrique	13
4. Comprendre la nécessité de dépénaliser les infractions mineures en Afrique	14
5. Étude de cas sur les lois relatives au voyoutisme et au vagabondage au Malawi : l'affaire <i>Mayeso Gwanda</i>	15
6. Alternatives à l'arrestation et à la détention de personnes ayant commis une infraction mineure	16
7. Point de vue d'un fonctionnaire de police sur la dépénalisation des infractions mineures	17
8. Infractions mineures et conditions de détention dans les prisons	18

Boletim de notícias N° 12

Abril de 2019

POLÍCIA E DIREITOS HUMANOS EM ÁFRICA

1. Introdução	21
2. Visão Geral dos Princípios sobre a Despenalização de Pequenos Delitos em África	22
3. Tipos de Pequenos Delitos Criminalizados em África	23
4. Uma Interpretação da Necessidade de Despenalizar Pequenos Delitos em África	24
5. Estudo de Leis Relacionadas com a Situação de Desonestidade e Vagabundagem no Malawi: O caso <i>Mayeso Gwanda</i>	25
6. Alternativas à Apreensão e Detenção por Pequenos Delitos	26
7. Despenalização de Pequenos Delitos – Pontos de Vista de um Agente da Polícia	27
8. Penalização de Pequenos Delitos e Condições de Detenção em Prisões	29

أبريل ٢٠١٩

الرسالة الإعلامية رقم ١٢ الشرطة وحقوق الإنسان في أفريقيا

- ١ مقدمة
- ٢ لمحـة عن المبادئ المتعلقة بـالـبلغـاء تـجـريـمـ المـخـالـفـاتـ البـسيـطـةـ فيـ إـفـرـيقـيـاـ
- ٣ أنـواعـ المـخـالـفـاتـ البـسيـطـةـ المـجـرـمـةـ فيـ إـفـرـيقـيـاـ
- ٤ تـقـهـمـ الـحـاجـةـ إـلـىـ إـلـغـاءـ تـجـريـمـ المـخـالـفـاتـ البـسيـطـةـ فيـ إـفـرـيقـيـاـ
- ٥ درـاسـةـ حـالـةـ حـولـ القـانـونـ المـعـلـقـةـ بـالـشـرـدـ فـيـ مـالـاوـيـ،ـ حـالـةـ مـاـيـزـوـ غـوانـداـ
- ٦ بـداـئـلـ الـاقـتـالـ وـالـاحـتـازـ بـحـقـ مـرـتكـبـ المـخـالـفـاتـ البـسيـطـةـ
- ٧ إـلـغـاءـ تـجـريـمـ المـخـالـفـاتـ البـسيـطـةـ:ـ وجـهـةـ نـظرـ ضـابـطـ شـرـطةـ
- ٨ تـأـثـيرـ المـخـالـفـاتـ البـسيـطـةـ عـلـىـ ظـرـوفـ الـاحـتـازـ فـيـ السـجـونـ