
UWAJIBIKAJI NDANI YA JESHI LA POLISI



Muundo Thabiti

Jarida la Polisi Shirikishi

MEI, 2017
HAKI NA USALAMA
<http://hakinausalama.org/>

UWAJIBIKAJI NDANI YA JESHI LA POLISI



Muundo Thabiti

Jarida la Polisi Shirikishi

MEI, 2017
HAKI NA USALAMA
<http://hakinausalama.org/>

Chapa hii ya Kiswahili ya kitabu hiki imetayarishwa na:

Jukwaa la Haki na Usalama

Chini ya Uratibu wa;

Chama cha Wanasheria Tanganyika,

S. L.P 214 8 Kitalu Na. 391,

Mtaa wa Chato, Regent Estate,

Dar Es Salaam, Tanzania.

Kwa ushirikiano na:

Tume ya Haki za Binadamu na Utawala Bora

S.L.P 2643, DAR ES SALAAM

Simu: +255 22 2135747/8

Barua Pepe: chragg@chragg.go.tz

Tovuti: <http://www.chragg.go.tz>

Na:

Taasisi ya Haki za Binadamu ya Jumuiya ya Madola

(Commonwealth Human Rights Initiative)

3rd floor, 55A, Siddhartha Chambers, Kalu Sarai

New Delhi 110016, India

Ph.: +91-11-43180-200

Tovuti: www.humanrightsinitiative.org

Kwa ufadhili wa:

Open Society Initiative for Eastern Africa-OSIEA

KUHUSU JUKWAA LA HAKI NA USALAMA

Jukwaa la Haki na Usalama lilianzishwa Desemba mwaka 2012. Mnamo mwaka 2016, jukwaa lilianza kusimamia marekebisho ya makosa ya jinai, hususan mfumo wa kidemokrasia wa utendaji wa Jeshi la Polisi. Hivi sasa jukwaa hili, linajumuisha wadau mbalimbali na kutoa fursa ya kujadili marekebisho katika Jeshi la Polisi.

Wanachama wa sasa ni pamoja na Chama Cha Wanasheria Tanganyika (TLS); Mpango wa Haki za Binadamu wa Jumuiya ya Madola (CHRI); Jukwaa la Adhama ya Watoto (CDF); Muungano wa Watetezi wa Haki za Binadamu Tanzania (THRDC); Shirika la Kitaifa la Msaada wa Kisheria (NOLA); Kituo cha Sheria na Haki za Binadamu (LHRC); Kituo cha Msaada wa Kisheria cha Wanawake (WLAC); Chama cha Waandishi wa Habari Wanawake (TAMWA); Chama cha Vijana Tanzania (TYVA); Shirika la Wanawake la Hatua za Kufikia Maendeleo ya Kiuchumi (WATED); Shirika la Wanawake katika Sheria na Maendeleo la Afrika (WILDAF) na Mtandao wa Afrika wa Kuzuia na Kulinda Unyanyasaji na Utelekezaji wa Watoto (ANPPCAN).

Washirika wengine wa jukwaa hili ni pamoja na Jeshi la Polisi Tanzania (TPF); Tume ya Haki za Binadamu na Utawala Bora (CHRAGG); Open Society Initiative for East Africa (OSIEA) na Taasisi ya Kimataifa kutoka nchini Ujerumani, Hanns Seidel (HSF).

SHUKRANI

Kukamilika kwa kijaridi hiki ni kutokana na mchango muhimu na jitihada za watu mbalimbali kutoka mashirika kadha wa kadha.

Kazi ya kutafiti, kukusanya na kuhariri jarida hili, ilifanywa na Mpango wa Haki za Binadamu wa Jumuiya ya Madola (CHRI) na Tume ya Haki za Binadamu na Utawala Bora chini ya uratibu wa Chama cha Wanasheria Tanganyika (TLS).

Shukrani za dhati kwa wote walitoa muda na mchango wao, ikiwa ni pamoja na Jeshi la Polisi Tanzania, Tume ya Marekebisho ya Sheria ya Tanzania na wanachama wa Jukwaa la Haki na Usalama kwa kutoa michango chanya katika zoezi la utafiti na uhakiki wa jarida hili.

Kwa dhati, Jukwaa la Haki na Usalama linashukuru na kuthamini fadhila iliyotolewa na Open Society Initiative For Eastern Afrika (OSIEA) ili kukamilisha jarida hili.

YALIYOMO

KUHUSU JUKWAA LA HAKI NA USALAMA	ii
SHUKRANI	iii
YALIYOMO.....	IV
1. Utangulizi	1
2. Taratibu na kanuni za kimataifa za UWAJIBIKAJI wa polisi...	3
2.1. Viwango vya kimataifa vya wajibikaji wa polisi	3
3.1. Ngazi za uwajibikaji wa polisi	9
4. Uwajibikaji ndani ya jeshi la polisi.....	11
4.1. Uongozi wa polisi.....	11
4.2. Taratibu za ndani ya jeshi la polisi.....	12
4.3. Ripoti za ndani ya polisi	16
4.4. Mfumo wa kinidhamu ndani ya polisi	19
4.5. Taratibu za kupokea na kushughulikia malalamiko ya umma dhidi ya polisi	23
4.6. Mfumo wa kutahmini utendaji wa polisi	27
4.7. Mapendekezo.....	28
5. Uwajibikaji wa polisi kwa serikali	32
5.1. Uwajibikaji wa polisi kwa waziri	32
5.2. Uwajibikaji wa polisi kwa bunge	34
5.3. Uwajibikaji wa polisi kwa mahakama	36
5.4. Mapendekezo	38
6. Uwajibikaji wa polisi kwa jamii	40
6.5. Polisi jamii	40

6.2.	Mwitikio kwa asasi za kiraia	45
6.3.	Mapendekezo.....	46
7.	Usimamizi wa nje wa utendaji wa polisi.....	48
7.1.	Kwa nini taasisi huru ya kirai ya usimamizi wa jeshi la polisi	51
7.2.	Mfumo wa chombo cha nje cha usimamizi wa polisi	53
7.3.	Mamlaka na kazi ya vyombo huru vya usimamizi	54
7.4.	Uhuru wa taasisi ya kusimamia polisi	61
7.5.	Rasilimali za taasisi ya usimamizi wa polisi	65
7.6.	Utayari wa kijamii na kisiasa.....	66
7.7.	Kusimamia msimamizi: wajibu wa taasisi wa kutoa taarifa	67
7.8	Mapendekezo.....	69
8.	Hakuna mfumo unaojitosheleza: hitaji la mfumo funganifu wa kuwajibisha polisi.	71
9.0	Mapendekezo	73
Rejea	79

UTANGULIZI

“Uwajibikaji na usimamizi wa jeshi la polisi ni kiini cha utawala wa kidemokrasia, na ni muhimu katika kukuza utawala wa sheria na katika kusaidia kurejesha imani ya wananchi kwa jeshi la polisi; kuendeleza uzingatiaji wa haki za binadamu, uwazi na uadilifu katika jeshi la polisi; hali kadhalika, kutengeneza ushirikiano mzuri kati ya wananchi na polisi.” – Azimio Na. 103a la Tume ya Haki za Binadamu Afrika.

Kama ilivyo kwa nchi zingine wanachama wa Jumuiya ya Madola, Tanzania inatambua umuhimu wa kufanya mabadiliko wa mfumo wa sheria na usimamizi wa utendaji wa Jeshi la Polisi. Mathalan, mfumo uliopo wa sheria na sera ni ule uliorithiwa kutoka utawala wa kikoloni. Mfumo, ambao hauzingatii wala kukidhi viwango vya kimataifa vya demokrasia, hususan haki za binadamu. Nchi nyingi, hususan zinazofanya mabadiliko ya siasa za kidemokrasia, zimekuwa zikipitisha mfumo wa kidemokrasia wa usimamizi wa utendaji kazi wa polisi, wenye misingi ya haki na usawa, uwazi, ushiriki na uwajibikaji, na yenye kulinda haki za makundi ya watu au mtu binafsi.¹

Hili ni jarida la pili kuandaliwa na Jukwaa la Haki na Usalama, linalohusisha dhana muhimu za uwajibikaji wa polisi. Wanachama wamechangia katika mijadala ya marekebisho, na kutengeneza dhana inayohitajika katika kutekeleza demokrasia ya utendaji wa polisi nchini Tanzania.

Ileweke kuwa uhiari wa umma kufuata agizo la polisi na kutoa ushirikiano, unatokana na uaminifu wake kwa jeshi la polisi kutokana na mfumo wa uwajibikaji wa polisi unaoaminika. Hivyo, ni budi kutambua umuhimu wa uwajibikaji wa polisi kwa kuleta sio tu, utawala bora wa sheria na haki lakini pia, kujenga uaminifu wa umma kwa polisi. Kwa mujibu wa Shirika la Umoja wa Mataifa, Kitengo cha Madawa na Uhalifu (UNODC) linasema, “kuimarisha

1 “Police Accountability: Too Important to Neglect, too Urgent to Delay”. *Commonwealth Human Rights Initiative*, 2005, Uk.12;

mfumo wa uadilifu na uwajibikaji wa Jeshi la Polisi, hukusudia kujenga ufanisi wa polisi na uaminifu wa umma kwa polisi".² Hali kadhalika, Tume ya Haki za Binadamu ya Afrika (Africa Commission) imeainisha mambo ya msingi ikiwa ni pamoja na: uwajibikaji na usimamizi wa polisi ndiyo kiini cha utawala wa demokrasia, ambao ni muhimu katika kuleta utawala wa sheria na kurejesha imani ya umma kwa jeshi la polisi; kukuza na kuendeleza uwazi, maadili na haki za binadamu miongoni mwa Jeshi la Polisi na kujenga uhusiano mzuri kati ya polisi na umma.³

Kufuatia uwanda mpana wa dhana ya uwajibikaji wa polisi, miundo ya kisheria madhubuti huundwa barani Afrika na kwengineko duniani. Jarida hili linatoa muhtasari wa mambo muhimu yanayohusu mfumo wa uwazi katika jeshi la polisi, na kutilia mkazo vipengele vilivyosahaulika vya uwajibikaji ndani ya jeshi na mamlaka huru ya kiraia ya usimamizi wa polisi nchini Tanzania.

2 "Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity", UNODC, 2011, Uk. 8;

3 ACHPR Resolution 103a on Police Reform, Accountability and Civilian Police Oversight in Africa, linapatikana <http://bit.ly/2kh5hT2>;

2. TARATIBU NA KANUNI ZA KIMATAIFA ZA UWAJIBIKAJI WA POLISI

Kipengele hiki kinatoa taratibu na viwango vya kimataifa vinavyo elezea uwajibikaji wa polisi na namna vinavyoweza kutumika nchini Tanzania na pia kinaelezea aina za mifumo ya uwajibikaji.

2.1. VIWANGO VYA KIMATAIFA VYA WAJIBIKAJI WA POLISI

Sheria ya Kimataifa huunda misingi ya mifumo ya uwajibikaji, ambapo dhana kuu muhimu ni haki ya kupata ufumbuzi. Hivyo, serikali haina budi kutengeneza muongozo utakaowezesha umma kupata suluhu kipindi haki zao za msingi zinapokiukwa.

Shirika la Kimataifa la Haki za Kisiasa na Kiraia (ICCPR),⁴ ambalo Tanzania ni mwanachama,⁵ husimamia haki kadhaa zikiwemo haki ya kuishi, haki ya uhuru, uhuru wa kutoteswa na kutofanyiwa vitendo vya kikatili, haki ya kuwa na faragha na uhuru wa kujieleza. Ili kuwezesha kutambua haki hizi za msingi, nchi wanachama zinapaswa kutambua haki ya kupata ufumbuzi kama kinavyoainisha Kifungu cha 2(3):

- a) kuhakikisha mtu anapata ufumbuzi dhatiti ambao, uhuru au haki zake zitakuwa zimekiukwa licha ya kuwa ukiukwaji huo umefanywa na mtu wa mamlaka;
- b) kuhakikisha mtu anayetoa madai ya ufumbuzi huo, anapatiwa haki yake kupitia mahakama, utawala au mamlaka ya kisheria au mamlaka yeyote iliyoainishwa na sheria za nchi ili kuhakikisha ufumbuzi wa kimahakama; na
- c) Kuhakikisha mamlaka zenye uwezo zinazingatia utekelezaji wa ufumbuzi huu.

4 UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, Uk. 171, unapatikana: <http://bit.ly/1bNeudO>;

5 Tanzania iliridhia Mkataba wa ICCPR mwaka 1976. Angalia, <http://indicators.ohchr.org/>;

Mataifa na Jeshi la Polisi vinao wajibu wa kulinda haki zinazo simamiwa na Shirika la Kimataifa la ICCPR. Polisi wana jukumu kubwa zaidi, kuliko vyombo vingine vya serikali, la kusimamia haki ili kuwezesha uhuru wa raia na hivyo uhitaji wa mifumo inayowawajibisha. Hivyo, inapaswa kuweka mamlaka hayo katika mizania ili kuzuia matumizi mabaya, kwa kuanzisha mfumo utakao wawajibisha.

Kanuni za Maadili ya Utekelezaji wa Sheria za Shirika la Umoja wa Mataifa (UN Code of Conduct),⁵ linaunga mkono mfumo wa uwajibikaji kwenye masuala ya utekelezaji sheria unaotumika na Shirika la Kimataifa la ICCPR.

Katika utangulizi wa Kanuni za Maadili wa Shirika la Umoja wa Mataifa unaeleza kuwa, “kila shirika la utekelezaji wa sheria linapaswa kuwa mfano, na kuwajibika kwa umma wote”.⁶ Kwa kufanya hivi, dhana ya uwajibikaji utaweza kuenea na kuleta weledi wa haki ya kupata ufumbuzi. Kanuni hii, inajikita kwenye usimamizi wa uwajibikaji wa polisi unaotoka nje ya taasisi hii, “watekelezaji wa sheria wanahitajika kuitikia wito wa uchanganuzi unaofanywa na umma, na bodi ya ukaguzi, wizara, mahakama, mchunguzi maalumu (ombudsman), vyama vya wananchi au jitihada za pamoja za vyombo husika”.⁷ Zaidi, kanuni inahamasisha polisi kutoa taarifa za ukiukwaji wa haki za binadamu unaofanywa na baadhi ya “viongozi, kwa viongozi husika wenye jukumu la kusimamia madaraka” na kwa vyombo vya habari vinavyozingatia sheria za nchi.⁸ Utengenezaji wa mifumo na njia za kupokea na kuchanganua malalamiko yanayotolewa na umma dhidi ya polisi, ni njia moja wapo nzuri kwa mujibu wa Kanuni za Uadilifu za Umoja wa Mataifa.⁹ Umma unapaswa kujulishwa kuhusu kuwepo kwa mfumo na utaratibu wa aina hii.¹⁰

5 UN General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979, Code of Conduct for Law Enforcement Officials, zinapatikana <http://bit.ly/2jd2vfP>;

6 UN Code of Conduct, preamble (a);

7 *Id*, preamble (d);

8 UN Code of Conduct, commentary b) to Article 8;

9 ECOSOC Resolution 1989/61, annex., Guidelines for the Effective Implementation of the Code of Conduct for Law Enforcement Officials, Part I, Section B, para 4, zinapatikana <http://bit.ly/2jlf0Gh>;

10 *Ibid*;

Sheria za Kimataifa zinataka mataifa kuanzisha mfumo wa uwajibikaji kwa ajili ya baadhi ya sheria za utekelezaji kwa mfano, kwa mujibu wa *Sheria za Msingi za Utumiaji wa Silaha za Moto na Maofisa wa Kutekeleza Sheria ya Umoja wa Mataifa* (UN Basic Principles)¹¹ zinataka ukaguzi na ripoti yakinifu unaohusu silaha za moto zilizotumika na polisi ama utumiaji wa nguvu na kusababisha madhila wakati wa kutimiza wajibu wao.¹² Kanuni za Umoja wa Taifa zinafanya kazi kwa namna ambayo kwanza, serikali na polisi wanapaswa kujiridhisha kuwa viongozi wa ngazi mbali mbali katika jeshi wanawajibishwa kulingana na uelewa wao ama walipaswa kuwa na taarifa, ama walikuwa na taarifa na hatua yoyote haikuchukuliwa juu ya vitendo vya kutumia nguvu au silaha kinyume na sheria utakaofanywa na maafisa wa polisi wa ngazi ya chini.¹³ Pili, hakuna adhabu inapaswa kutolewa kwa afisa wa polisi atakayekataa kutoa ushirikiano wa kutumia vibaya nguvu ama silaha au kutoa taarifa kuhusu vitendo vya aina hiyo vinavyofanywa na maafisa wenzake.¹⁴ Mwisho, haitakuwa halali kwa polisi kujitetea kuwa alitekeleza amri iliyotolewa na kiongozi wa ngazi ya juu ya polisi iliyosababisha kifo ama majeraha, hususan kama alikuwa anaelewa matokeo yake na uhuru wa kukataa agizi hili.¹⁵

11 UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, 7 September 1990, zinapatikana <http://bit.ly/1dtR5f7>;

12 *Id*, Kanunis 6, 11(f) and 22;

13 *Id*, Kanuni 24;

14 UN Basic Kanunis, Kanuni 25;

15 *Id*, Kanuni 26;

Uwajibikaji wa Vyombo Vingine vya Sheria vya Kimataifa

Dhana ya uwajibikaji inanyumbuliwa zaidi na vyombo vingine vya kimataifa vya sheria, ili kutengeneza mifumo kulingana na muktadha. Kwa mfano, *Kanuni ya Shirika la Umoja wa Mataifa Linalolinda Watu Wanaotumikia Aina Mbali Mbali ya Vifungo* (UN Body of Principles)¹⁶ linainisha wazi hatua za uwajibikaji ili kuhakikisha haki za watu walio kuzuizini zinaheshimiwa na polisi. Taratibu hizi, ni pamoja na wajibu wa kuuliza ama kujua mazingira yanayozunguka kifo au kutoweka kwa mfungwa. Hali kadhalika, wajibu wa mahabusu wakutoa malalamiko ya kukiukwa kwa haki zake na kuwa na mwakilishi mwenye uhuru wa kutembelea na kukagua sehemu ya kutumikia kifungo ikiwa ni pamoja na rumande.¹⁷ Katika bara la Afrika, chombo kikuu cha *African Charter on Human and Peoples Rights* (ACHPR) kimepewa jukumu la kusimamia haki hizi kilicho chini ya Tume ya Haki za Binadamu ya Afrika (African Commission). Chombo hiki kilitoa miongozo kadhaa kama wa 2002 wa Kuzuia Unyanyasaji wa Wafungwa katika Gereza la Visiwa vya Robben unaojulikana kama *Robben Island Guidelines for the Prohibition and Prevention of Torture in Africa* (Robben Island Guidelines).¹⁸ Mnamo mwaka 2014 ilitoa Muongozo wa Namna ya Kuweka Mahabusu Chini ya Ulinzi Kabla ya Kesi ama Kifungo kupitia mwongozo wa Luanda (Luanda Guidelines).¹⁹

16 UN General Assembly resolution 43/173 of 9 December 1988, Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, zinapatikana <http://bit.ly/1M9rtL4>;

17 *Id.*, kanuni 29, 33 na 34;

18 ACHPR resolution on Guidelines and Measures for the Prohibition and Prevention of Torture, Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Africa of 23 October 2002, zinapatikana <http://bit.ly/2j3tfnX>;

19 ACHPR, Guidelines on the Conditions of Arrest, Police Custody and Pre-Trial Detention in Africa, 8 May 2014, zinapatikana <http://bit.ly/2k-1MY78>;

Tume ya Afrika ya Haki za Binadamu inaainisha changamoto za uwajibikaji wa polisi katika azimio Na. 103a la “Marekebisho ya Usimamizi wa Uwajibikaji wa Polisi wa Kiraia Barani Afrika”.²⁰ Awali, tume ilitambua urithi wa mfumo ya sheria ya kikoloni inayo endelea kutumiwa na Jeshi la Polisi barani Afrika.²¹ Pili, hakuna vyombo vya kujitegemea katika kusimamia na kuhakikisha uwajibikaji wa jeshi la polisi katika baadhi ya nchi barani Afrika. Tatu, tume iliwekea mkazo kuwepo na vyombo huru vinavyo tambulika, ili kusimamia polisi, “chombo madhubuti cha kusimamia usalama na haki za binadamu.”²² Hivyo, tume iliagiza mataifa ya Afrika kuunda vyombo vya kujitegemea vya kusimamia uwajibikaji wa polisi vitakavyo jumuisha raia.²³ Agizo hili, lilipitiwa upya mwaka 2015 na Tume ya Afrika kupitia Maoni ya Jumla Na. 3 linalohusiana na haki ya kuishi chini ya ACHPR.²⁴

20 ACHPR Resolution 103a on Police Reform, Accountability and Civilian Police Oversight in Africa, inapatikana <http://bit.ly/2kh5hT2>;

21 *Id*, utangulizi;

22 *Ibid*;

23 *Id*, art. 3;

24 ACHPR, General Comment No. 3 on the African Charter of Human and People’s Rights: The Right to Life (Article 4), 18 November 2015, yanapatikana <http://bit.ly/2khfTBE>;

Dhana ya Uwajibikaji Kwa Mujibu wa Tume ya Haki za Binadamu Afrika

Zifuatazo ni taratibu za uwajibikaji wa polisi kwa mujibu wa Maoni ya Jumla Na. 3:

- Kushindwa kwa serikali kuchunguza vifo ama mauaji yaliyofanywa na vyombo vyake, na kushindwa kuchukulia hatua wahusika ni kukiuka haki ya binadamu ya kuishi. Aidha, ni lazima uchunguzi ufanyike ndani ya muda uliopangwa, uwe wazi, wa kina, na bila upendeleo.
- Kuanzisha mifumo na taratibu za sheria madhubuti za uchunguzi na uwajibikaji wa polisi.
- Uwajibikaji unahitaji uchunguzi na kuhoji jinsi mashtaka ya kesi za jinai yanavyoendesha. Huu unahusisha, hatua za kinidhamu, fidia, kusimamia ukweli na kutojirudia kwa utendaji makosa.
- Fidia inapaswa kuwa sawa na uzito wa kosa na madhara yaliyosababishwa kwa mtu. Pia waathirika wanapaswa kulindwa na kuheshimiwa.
- Kukataa rufaa kwa usalama wa taifa haiwezi kukubalika kama msingi wa kutowajibisha watuhumiwa.
- Uwazi ni sehemu muhimu ya uwajibikaji. Ili kuwepo na utekelezaji wa haki ya kuishi, ni muhimu kuwa na uwazi wa sera, sheria, mapungufu na zoezi zima la uchunguzi.

3. Tume ya Afrika ya Haki za Binadamu inawekea mkazo usimamizi huru wa uwajibikaji wa polisi. Kadhalika, haki ya kupata ufumbuzi, utaratibu mahususi wa mfumo wa uwajibikaji, na wajibu wa kuripoti uchunguzi na kesi za ukiukwaji wa haki za binadamu unaofanywa na polisi. Muhtasari huu, unaweka bayana jinsi dhana ya uwajibikaji wa polisi ilivyojikita kwenye sera na sheria za kimataifa na vyombo vyake husika.

3.1. NGAZI ZA UWAJIBIKAJI WA POLISI

Serikali za mataifa mbalimbali zimeweka mifumo tofauti tofauti ya kutekeleza uwajibikaji wa polisi hata hivyo, mifumo yote inaegemea kwenye misingi ya demokrasia na utawala bora.

Kimsingi, uwajibikaji wa jeshi la polisi unawekwa katika makundi makuu manne, kulingana na ngazi za utendaji kazi. Moja, uwajibikaji wa ndani ya jeshi la polisi; pili, uwajibikaji kwa serikali; tatu, uwajibikaji kwa umma na nne, usimamizi huru wa chombo kutoka nje ya jeshi la polisi.

Mfano wa Uwajibikaji wa Jeshi la Polisi: 3+1

Maeneo haya manne yanajulikana na Mpango wa Haki za Binadamu wa Jumuiya ya Madola (the Commonwealth Human Rights Initiative) kama “ kielelezo 3+1 cha uwajibikaji wa polisi”²⁵ kinachohusisha usimamizi wa:

- wawakilishi waliochaguliwa kidemokrasia (bunge kwenye ngazi ya taifa, ngazi ya serikali ama ngazi ya serikali za mitaa, kulingana na muundo wa jeshi la polisi husika;
- Mahakama iliyo na uhuru wa kufanya kazi yake;
- mwongozo wa sera, usimamizi wa kifedha na usimamizi wa taasisi zingine za serikali kama Hazina, Mamlaka za Huduma na Wakaguzi Wakuu kwenye jeshi la polisi kupitia serikali yenye dhamana na pia;

Angalau shirika moja la kiraia lililopitishwa na chombo cha sheria linalojitegemea mfano, tume ya kutetea haki za binadamu au chombo kinachohusika na uchunguzi, kusikiliza na kusuluhisha malalamiko ya umma (ombudsman) kuhusu polisi

Ili kuleta ufanisi katika uwajibikaji, kunapaswa kuwepo kwa mifumo inayosaidiana. Mamlaka na taasisi zinazohusika katika ngazi zote zinapaswa kuwa pamoja na kushirikiana ili kuhakikisha polisi

²⁵ “Police Accountability: Too Important to Neglect, too Urgent to Delay”. *Commonwealth Human Rights Initiative*, 2005, Uk.20;

wanawajibika.

Jukumu ni la pande mbili, mmoja ni kuainisha taratibu za uwajibikaji mfano, jukumu la polisi kupokea malalamiko kutoka kwa umma, kuyafanyia uchunguzi na kutoa adhabu. Wa pili ni kuelezea majukumu na wajibu wa mashirika yanayo husika kusimamia polisi ikiwa ni pamoja na kulinda uhuru na uwezo wake wa utekeleza sheria. Hivyo kipengele hiki kinafafanua maeneo manne ya uwajibikaji wa polisi. Ili uwajibikaji uwe na tija, haipaswi kutenganishwa na mifumo mingine inayosimamia uwajibikaji. Taasisi na wakala mbali mbali zinapaswa kushirikiana ili kuhakikisha uwajibikaji katika jeshi la polisi.

Mawanda ya Uwajibikaji wa Polisi

Kimataifa, uwajibikaji hutazamwa zaidi katika hatua zilizochukuliwa baada ya kosa la jinai kutendeka "*posterior*" ijapokuwa, miongozo iliyopo inapendekeza pia kujikita zaidi kutizama kilichotendeka kabla ya kosa la jinai na kinachoendelea wakati wa operesheni za kipolisi. Mtaalamu wa kimataifa wa masuala haya Anneke Osse, anafafanua hatua za kuchukua katika kila ngazi ili kuhakikisha uwajibikaji wa polisi.²⁶

Kwa mfano, polisi wanapaswa kuripoti matukio kupitia uongozi wa juu uliopo (a *priori* accountability), na kuhakikisha mamlaka husika zinatimiza majukumu yake ya kiutendaji na wa mtu binafsi (ongoing accountability) ikiwa pia, kutathmini utendaji kazi baada ya operesheni ili kuhakikisha hatua madhubuti zinachukuliwa (a *posteriori* accountability).

Ni muhimu serikali kuweka mikakati na kutoa rasilimali kwa polisi, kusimamia utekelezaji wa sera, sheria na utawala na kuchukua hatua sahihi na jukumu linalofanywa na serikali ya dola.

Pia, umma na asasi za kiraia wanatakiwa kufanya midahalo, kuhoji utendaji kazi wa polisi na ukiukwaji wa haki za binadamu na kuchukua hatua za kuwajibisha polisi.

26 Osse, A. (2006). *Understanding Policing*, Amnesty International, uk. 222;

4. UWAJIBIKAJI NDANI YA JESHI LA POLISI

Uwajibikaji ndani ya jeshi la polisi duniani kote, hutegemea usimamizi wa polisi wenyewe kwa wenyewe katika kuhakikisha nidhamu, maadili na utendaji kazi mzuri. Hata hivyo, uwajibikaji wa polisi katika mfumo huu hauishii tu katika kufuata ngazi za madaraka, mabaraza ya maadili au uchunguzi wa ndani. Yafuatayo ni mambo muhimu yanayotengeneza muundo bora wa uwajibikaji katika polisi.

4.1. UONGOZI WA POLISI

Majukumu ya vyeo na mamlaka kwenye jeshi la polisi ni muhimu sana hivyo, si vyema kuacha kutilia mkazo uongozi huu katika kuhakikisha uwajibikaji. Kwa lugha nyingine, mnyororo wa uongozi huu upo kwa ajili ya kuleta motisha kwa polisi na kuhakikisha hakuna ukiukwaji wa haki za binadamu na sheria inaheshimiwa.

Uongozi wa polisi ni muhimu katika kulinda utamaduni wa uwajibikaji ndani ya polisi ambapo kinyume ya haya, mara nyingi husababisha matumizi mabaya madaraka dhidi ya haki za binadamu, unyanyasaji na rushwa. Mnamo mwaka 2002, muhtasari ulitolewa na Tume ya Haki za Binadamu ya Kenya kuhusu ya tatizo hili:

“Licha ya matamko ya Wakuu wa Polisi kwa umma kuhusu kuchukuliwa hatua madhubuti dhidi ya polisi wanaokutwa na makosa ya matumizi mabaya ya madaraka, adhabu duni hutolewa kwa polisi waliokutwa na hatia. Makosa ya jinai ambayo hufanywa na maafisa wa polisi yamekuwa yakipuuziwa na kutofunguliwa mashtaka. Aidha, utamaduni wa ukimya “Code of Silence” hutumika katika uchunguzi wa kesi za unyanyasaji ambapo ushahidi hupotezwa, matukio ya unyanyasaji kutoripotiwa kwa mamlaka husika ama kutishia mashahidi ili kuficha makosa, kuuendeleza urafiki na kusababisha mazingira ya kutowajibika”.²⁷

27 Standing Committee on Human Rights (2002), 6th Report to the Appointing Authority, uk. 24;

Kwa serikali zilizochaguliwa kidemokrasia, jeshi la polisi hutarajiwa kutumikia umma kulingana na misingi ya sheria, uadilifu na nidhamu. Hivyo, serikali inapaswa kushughulikia kazi za jeshi la polisi kwa uadilifu na kulingana na viwango vya kisheria. Jukumu kuu la uongozi wa polisi ni kuhakikisha jeshi linaendeshwa kwa misingi hii. Umuhimu wa mamlaka kwenye jeshi la polisi unatiliwa mkazo, hususan katika kipindi cha mpito kutoka kwenye ukoloni kuelekea kwenye demokrasia.

Ili kuhakikisha mamlaka ya polisi inawajibika katika uendeshaji wa shughuli zake, haina budi kufuata muongozo uliotolewa awali na Jukwaa la Haki na Usalama.²⁸ Hivyo, polisi watahakikishiwa uhuru katika masuala ya kiutendaji kwa kupitia sera za serikali na wajibu wa usimamizi.

4.2. TARATIBU ZA NDANI YA JESHI LA POLISI

Pamoja na kuwa Jeshi la polisi huendeshwa na sheria za nchi, lakini sheria hizi mara nyingi hushindwa kuonisha nadharia na vitendo. Miongoni mwa sheria hizi ni Katiba, Sheria ya Jeshi la Polisi, Kanuni za Polisi, Sheria ya Kanuni ya Adhabu (the Penal Code), Sheria ya Makosa ya Jinai n.k. Hivyo ni muhimu kwa serikali kutoa miongozo ya sheria hizi itakayoweza kufuatiliwa kwa ukaribu zaidi ili kuendesha shughuli za kila siku za polisi.

Taswira ya Kanuni za Ndani ya Jeshi la Polisi

Ni muhimu kuchanganua na kutofautisha aina kuu mbili za taratibu za sheria zinazotumika ndani ya polisi. Moja, kuna kanuni ambazo hulenga kuendesha operesheni za polisi katika kipindi kirefu. Miongozo hii hutambulika kwa majina tofauti katika kila nchi, nchini Tanzania hujulikana kama Kanuni Kuu za Polisi (Police General Orders) wakati nchini Kenya huitwa Kanuni Kuu za Utumishi (Service Standing Orders) pia nchini India hujulikana kama Kitabu cha Muongozo kwa Polisi (Police Manuals). Pili, aina ya miongozo ambayo hutolewa ili kuruhusu hatua husika kuchukuliwa katika muktadha fulani au kutoa ufafanuzi.

28 “Jeshi la Polisi na Serikali Kuu Tanzania: Muundo Madhubuti”, *Haki na Usalama*, 2016, kinapatikana <http://bit.ly/2jb3vpO>;

Ni muhimu pia, kwa miongozo hii ya ndani ya jeshi la polisi kuweza kusawiri sheria na kanuni katika kutekeleza na kulinda uhuru na haki za binadamu na kupatikana kwa urahisi miongoni mwa maafisa wa polisi na umma. Marekebisho yoyote yanapaswa kutolewa kwa wahusika wote ikiwa ni umma ili kujua kanuni za ndani ya jeshi la polisi.

Kanuni ya Maadili, Kanuni za Mwenendo/Utendaji na Kanuni za Taaluma ni aina za mwongozo wa ndani ya polisi zinazoweza kutumika kipekee lakini zinaweza kujumuishwa katika sheria za polisi. Mfano wa kanuni peke ni Kanuni Kuu ya Utumishi ya Kenya (Service Standing Order) na kanuni jumuishi ni ile ya nchini Uganda inaojulikana kama Agenda ya Sheria ya Jeshi la Polisi (Schedule to the Uganda Police Force Act). Majina ya kanuni hizi huakisi maudhui yake: wakati Kanuni ya Utendaji huhusisha polisi wanavyofanya kazi na mamlaka yake, Kanuni ya Maadili huhusisha masuala ya kuheshimu muda, sare na nidhamu hususan kwa uongozi”.²⁹ kwa mfano, kiapo cha Shirikisho la Polisi la Marekani la Utekelezaji wa Sheria na Kanuni ya Maadili cha (American Federation of Police’s Law Enforcement Code of Ethics) kinaainisha:

“Kama afisa wa kusimamia sheria ninapaswa kuwa mfano wa kuigwa katika kutekeleza sheria, kuwa na mwenendo wa kuridhisha, kufanya mazungumzo ya kujenga, kuwa mkweli, kuheshimu na kutunza siri za kazi na kuzifanya sheria hizi kuwa heshima tukufu za kiapo”.³⁰

Maadili ya Shirikisho la Polisi la Australia (AFP) yanagusa maeneo makuu sita ambayo ni Uadilifu, Kujitolea, Ubora, Uwajibikaji, Haki na Uaminifu. Haya yapaswa huzingatiwa na polisi wote na pia kuisitiza wafuate maadili ya Shirika. Kwa mfano, uwajibikaji hutazamwa kwa namna hii:

“Uwajibikaji ni kuhusu umiliki wa kazi au matokeo kuwa

29 “Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity”, UNODC, 2011, uk. 77;

30 American Federation of Police, “Law Enforcement Code of Ethics”, 1966, zinapatikana <http://bit.ly/2k7Roa8>;

tayari kuwajibika kwa ajili ya matokeo. Hii inamaanisha kuwa: 1) kukubali wajibu kwa ajili ya matokeo ya juhudi binafsi; 2) kuhakikisha watu wanajua kinachotarajiwa kutoka kwao, jinsi utendaji wao wa kazi na mafanikio yatakavyotathminiwa na kipimwa; 3) kuruhusu watu binafsi na makundi kufanya maamuzi kuhusu kazi zao; 4) kuchukua sifa za kazi zuri iliyofanywa na watu wengine; 5) kutoa mrejesho juu ya utendaji kazi”.³¹

Nchi kadhaa za barani Afrika zinazo kanuni za maadili ya polisi. Kwa mfano, Kanuni ya Maadili ya Polisi ya Mauritius ni waraka unaofafanua kwa kina maadili ya polisi kama sehemu ya uwajibikaji:

“Daima wajibika ndani ya sheria kwa uelewa kuwa mamlaka haiwezi kuepuka mkondo wa sheria na kwamba hakuna wanaoweza kuweka matakwa ya wao kufanya hivyo”.³²

Kanuni ya Utendaji ya Jeshi la Polisi nchini Uganda ni waraka mrefu unaoeleza kwa kina utendaji wa polisi, mfumo wa malalamiko ndani ya jeshi la polisi, tange ya mamlaka, makosa ya polisi ya kinidhamu na adhabu zake.³³

Nchini Tanzania Kanuni ya Utendaji hufanana na ile ya nchini Uganda na imewekwa katika sehemu ya VII ya Sheria ya Jeshi la Polisi na Huduma Saidizi. Kanuni Kuu ya Polisi Na 110 inahusisha *Sheria za Utendaji* wakati Kanuni ya Maadili ya Uongozi wa Umma unataka viongozi wa umma akiwemo Inspekta Jenerali wa Polisi:

“Kutenda kwa uaminifu, huruma lakini kutoendeshwa na hisia, moyo wa kiasi na uadilifu wa hali ya juu iwezekanvyo ili kuuwezesha umma kuwa na imani katika uadilifu na usawa wa Serikali yake”.³⁴

Sheria hii imejikita zaidi kwenye kupinga vitendo vya rushwa

31 AFP, “AFP Core Values”, zinapatikana <http://bit.ly/2kJiFD0>;

32 Mauritius Police Force, “Principle of Police Ethics”, zinapatikana <http://bit.ly/2jMFL04>;

33 Sheria ya Polisi (Uganda), Sura 303;

34 Sheria ya Maadili ya Viongozi, 1995, kf. 6(a);

vinavyofanywa na viongozi wa umma. Mwezu Julai, mwaka 2006, Wizara ya Mambo ya Ndani ilitoa chapisho la kitabu; *Handbook for the Police Officers Based on Revised Police General Orders* (TPF Handbook) ambapo vipengele husika vya Sheria ya Jeshi la Polisi viliandikwa kwa kifupi. Ingawa hii ni njia nzuri ya kuhabarisha juu ya nidhamu na mwenendo wa polisi, kunahitajika kanuni ya peke yake yenye vipengele vinavyohusu uwajibikaji.

Kanuni mbali mbali za Kimataifa za kiutendaji zimekuwa zikitumika. Awali, ilizungumziwa Kanuni za Kiutendaji la Umoja wa Mataifa (UN) juu ya Viongozi Watekelezaji wa Sheria. Shirika la Kimataifa la Polisi, Interpol kama Umoja wa Mataifa (UN), lina kanuni zake ambazo zinahusisha vipengele kumi ambavyo ni:³⁶ Uaminifu na Uadilifu, Haki na Uvumilivu, Matumizi mabaya ya mamlaka na nguvu, Utendaji wa kazi, Maagizo ya kisheria, Utunzaji siri, Udhoofu, Muonekano, Mwenendo na Ushirikiano. Shirikisho la Kimataifa la Wakuu wa Polisi (IACP) lilitoa Sheria ya Utekelezaji wa Kanuni za Maadili mapema mnamo mwaka 1957.³⁵ na tofauti na kanuni ile ya shirika la INTERPOL, husomwa kama kiapo.³⁶

Kanuni za Utendaji za SARPCCO na EAPCCO

Mnamo mwaka 2001, Shirika la Ushirikiano wa Kikanda wa Wakuu wa Polisi katika nchi za Kusini mwa Afrika (SARPCCO) liliunda kanuni za utendaji wa Maafisa wa Polisi ambazo, Inspekta Jenerali wa Jeshi la Polisi wa Tanzania alizikubali.³⁷ Kanuni inayojikita zaidi kwenye kuzingatia haki za binadamu ikiwa ya kwanza inaitwa "Heshima kwa haki za binadamu" ikifuatiwa na vifungu vinavyohusu kutokubagua, matumizi ya nguvu, mateso, na kuheshimu kwa waathirika wa makosa ya jinai na walio chini ya ulinzi, pia rushwa na matumizi mabaya ya madaraka. Kujikita kwenye haki za binadamu, kunasawiri kipaumbele cha nchi wanachama wa SARPCCO.

35 "Law Enforcement Code of Ethics", IACP, 1957, inapatikana <http://bit.ly/2kK7xC2>;

36 Angalia, "Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity", UNODC, 2011, Annex III, uk. 124;

37 SAR PCCO, "Code of Conduct for Police Officials", 27-31 Agosti 2001, zinapatikana <http://bit.ly/2jtVXd3>;

Katika kuimarisha hili, wakuu wa polisi walikubaliana kupitisha Kanuni ya Utendaji kama kigezo cha chini cha vikosi vyao vya polisi kutekeleza na kutoa taarifa juu ya kanuni hii kwa baraza la SARPCCO kila mwaka.³⁸ Mkakati ambao umekuwa changamoto kwenye utekelezaji wake.³⁹

Shiriaka la Kimataifa la Mpango wa Haki za Binadamu wa Jumuiya ya Madola (CHRI) kushirikiana na Jukwaa la Usimamiaji wa Uwajibikaji wa Polisi na Raia (APCOF) yaliunda Makubaliano ya Uwajibikaji wa Jeshi la Polisi katika Afrika ya Mashariki (Common Standards).⁴⁰ Makubaliano haya yalipitishwa na Shirikisho la Wakuu wa Polisi la Afrika ya Mashariki (EAPCCO) ambalo Jeshi la Polisi la Tanzania ni mmoja ya wanachama. Waraka huu, unatoa muhtasari wa mwongozo wa kanuni za kimataifa zinazotumika na nchi zote tano wanachama. Hali kadhalika, waraka huu unazingatiwa kuwa na sifa ya Kanuni za Utendaji licha ya kutofautiana na Kanuni ya Utendaji ya SARPCCO katika kuripoti na kutekeleza majukumu.

4.3. RIPOTI ZA NDANI YA POLISI

Kiini cha uwajibikaji wa polisi ni mfumo wa ndani ya jeshi la polisi wa kutoa ripoti na taratibu za kinidhamu, taratibu ambazo, hujumuishwa katika sheria ndani ya polisi. Utoaji wa taarifa ndani ya polisi urasimishaji njia za kuripoti matatizo na hatua kadhaa zinazochukiliwa na polisi wakati, mwenendo wa nidhamu ni mkusanyiko wa kanuni na taratibu zinazoongoza ni kwa jinsi gani uchunguzi wa makosa ya kinidhamu unafanyika, kuamuliwa na kutolewa adhabu. Taratibu zote hujumuishwa kwenye sheria za polisi na katika miongozo ya serikali na kanuni za ndani ya jeshi la polisi.

38 *Id*, utangulizi;

39 Interview with Sean Tait, APCOF Director, 3 February 2017;

40 1 "Common Standards for Policing in East Africa", CHRI/APCOF, 2010, zinapatikana <http://bit.ly/2jJiaan>;

Kanuni za kimataifa zinazotumika nchini Tanzania hulazimu polisi kuweka kumbukumbu za maandishi na kuripoti vitendo husika kama, kukamatwa na kutiwa kizuizini;⁴¹ dhamana zilizokubaliwa ama kukataliwa;⁴² upekuzi;⁴³ taarifa za ushahidi na mahojiano ya mtuhumiwa;⁴⁴ maelezo na taarifa za uchunguzi wa afya ya mtuhumiwa;⁴⁵ na matumizi ya silaha za moto.⁴⁶ Pia ni kawaida kwa polisi kuweka rekodi za kazi za kila siku ambazo hazihusishi matumizi ya mamlaka ya polisi.⁴⁷ Utaratibu huu husaidia polisi kufanya kazi zao za kusimamia na kuchunguza kwa ufasaha kwa kuweka kumbukumbu za kudumu katika vitabu vya kumbukumbu hivyo, kuwezesha rejea pale haki za binadamu zinapokiukwa ama kufuatilia mwenendo wa polisi.

Sheria za kimataifa zinaelekeza ulazima wa kuwepo njia salama na za kutoa taarifa pale polisi watakapokiuka haki za binadamu.⁴⁸ Kutokana na mahitaji ya kuendeleza nidhamu ndani ya polisi, tange ya mamlaka inapaswa kuwa moja ya njia ya kutoa taarifa.⁴⁹ Kama hakutachukuliwa hatua yoyote, polisi anayetoe malalamiko anapaswa kutoa taarifa katika kitengo cha nidhamu cha ndani ama chombo cha nje kinachosimamia utendaji wa jeshi la polisi.⁵⁰ Mlalamikaji hapaswi kupewa adhabu kwa kutoa taarifa zinazohusu kukikwa kwa haki za binadamu.⁵¹ badala yake, Kanuni ya Utendaji ya Umoja wa Mataifa inaonyesha kwamba maafisa "wanastahili kupewa ushirikiano na heshima na jeshi na umma wanaotumikia".⁵²

41 ACHPR Guidelines on the Arrest and Detention, kf 15(a);

42 *Id*, kf. 18(a);

43 *Id*, kf. 3(d)(iii);

44 *Id*, kf. 9(e); UN Body of Principles, kanuni ya 23;

45 *Id*, kf. 9(a)(iii); *id*, Kanuni ya 26;

46 UN Code of Conduct, Commentary c) kwa kanuni ya 3; UN Basic Principles, kanuni ya 6 na 11(f);

47 Osse, A. (2006). *Understanding Policing*, Amnesty International, uk. 197;

48 UN Code of Conduct, commentary b) kwa kanuni ya 8;

49 UN Code of Conduct, commentary b) kwa kanuni ya 8;

50 *Ibid*;

51 *Ibid*;

52 *Id*, commentary e) kwa kanuni ya 8;

Ulinzi wa Utoaji Taarifa za Siri (Mpiga-Mbinja)

Katika miaka ya hivi karibimi dhana mpya ya uwajibikaji imejitokeza inoyohusisha kulinda utoaji/mtoaji wa taarifa (Mpiga Mbinja). Nchi kadhaa zimepitisha sheria za kulinda dhana hii na pamoja na wahusika wanaotimiza jukumu la kutoa taarifa muhimu za makosa ya jinai yanayotendeka. Changamoto ya dhana hii ni sheria ya kazi za polisi ya kuapa kutotoa siri za kazini na utii kwa mamlaka za jeshi la polisi. Lakini, Kanuni ya Utendaji ya Umoja wa Mataifa inaeleza kuwa taarifa za siri zinapaswa kutolewa katika mazingira ya kutimiza misingi ya haki.⁵³ na kinyume ya hapa, uanishaji wa taarifa kuwa siri husaidia kufunika makosa ya jinai.⁵⁴

Mifumo ya sheria inayohusika na ulinzi wa utoaji wa taarifa siri, huzungumzia changamoto inayokabili dhana hii. Kwa mfano, Afrika Kusini kupitia Sheria ya mwaka 2000 ya Kulinda Utoaji wa Taarifa za Siri imeweka mfumo madhubuti wa kanuni na sera zinazoeleza kuwa, “kutoa taarifa za makosa ambazo huhusisha kosa lenye kusababisha madhila kwa umma”, ni jukumu la kila mtumishi wa umma.⁵⁵ Lakini kwa upande wa polisi wanapaswa kufanya hivyo katika misingi ya kuhakikisha kuwa hakuna ukiukwaji wa sheria zinazowaongoza katika kazi yao”,⁵⁶ na hivyo kuelekeza malalamiko yao kwa chombo cha ndani.

Mfano huu wa Afrika Kusini unakumbusha umuhimu wa kuwa na mfumo na uongozi madhubuti ndani ya jeshi la polisi unaosimamia uwajibikaji wake. Lakini, wakati huo huo polisi wanayo haki ya kuripoti taarifa za siri za vyombo vya nje vya uwajibishaji ikiwa ni pamoja na vyombo vya habari iwapo vile vya ndani ya polisi vitashindwa kutimiza majukumu yake kulingana na sheria za kimataifa.⁵⁷

- 53 Kanuni za Maadili za Umoja wa Mataifa, Maoni juu ya Kanuni ya 4;
- 54 Osse, A. (2006). *Understanding Policing*, Amnesty International, p. 204;
- 55 Code of Conduct for the Public Service (South Africa), Regulation C.4.10 of Chapter 2 of the Public Service Regulations, 2001;
- 56 Department of Justice and Constitutional Development, Practical Guidelines for Employees in Terms of Section 10(4)(a) of Protected Disclosure Act, 2000 (Act No. 26 of 2000), 2011;
- 57 Kanuni za Maadili za Umoja wa Mataifa, Maoni (b) juu ya Kanuni ya 8

4.4. MFUMO WA KINIDHAMU NDANI YA POLISI

Malalamiko madogo ya ukiukwaji wa haki za msingi huripotiwa na umma, na afisa msimamizi wa chombo cha maadili ndani ya jeshi hushughulikia. Lakini pale malalamiko yanapokuwa yanahusisha makosa mazito zaidi, hugawanywa kwenye makundi manne: kutoa malalamiko, uchunguzi, kusikiliza kesi na kukata rufaa.

Ili kuzingatia tange na mamlaka ya kiuongozi, tamko la mwisho kufikia suluhu ya malalamiko hutolewa na mkuu wa polisi ndani ya polisi. Zaidi ya hapo, hupeleka suala hilo kwa chombo cha nje kinachojitegemea katika kusimamia uwajibikaji wa polisi ambacho kitaamua kama lalamiko linapaswa kufunguliwa kesa ya jinai. Ushughulikiwaji wa malalamiko hutegemea uzito wa madai.

Hatua za Nidhamu kwa Madaraja ya Polisi

Mamlaka mbali mbali ikiwemo Tanzania, zina taratibu tofauti za kinidhamu kwa maafisa wa ngazi mbalimbali (kwa kawaida hugawanywa kwa maafisa wa ngazi za chini na wa ngazi za juu wa polisi). Mfumo huu huwanufaisha zaidi maafisa wa juu wa polisi tofauti na maafisa wadogo kwa kuweza kupinga madai ya mashtaka yaliyofunguliwa dhidi yao. Mgawanyo huu wa utaratibu wa kinidhamu unaashiria kuwa uongozi wa juu hauwezi kutekeleza jukumu la kuhakikisha kuna mfumo mzuri wa ndani wa kusimamia nidhamu kwa sababu hauwaathiri.

Nchini Tanzania, kuna mfumo wa ngazi tatu za vyeo: Mkuu (Kamishna Mkuu Msaidizi na kuendelea), Inspekta Msaidizi kwa Kamishna Msaidizi na polisi wasio mamlaka. Kwa kila daraja la polisi hatua za nidhamu hutofautiana. Ingawa marekebisho ya Kanuni Kuu ya Polisi yaliyofanyika mwaka 2006 ulikuwa mwanzo wa kujumuisha polisi wasio na vyeo na wenye vyeo vya chini, bado mfumo huu unaendelea kutokuwa maarufu hususan kwenye sheria inayoendelea kutumika ya mwaka 1995 ya Kanuni za Utendaji wa Jeshi la Polisi.⁵⁸

58 "Handbook for the Police Officers Based on Revised Police General Orders", Ministry of Public Safety and Security, 2006, uk. 113, para 14;

Kuwepo kwa mfumo wa kusimamia nidhamu ya polisi kwa kuangalia cheo, badala ya uzito wa kosa ili kufanya maamuzi, huweza kujenga fikra za chuki na uonevu kwa polisi wa ngazi za chini. Dhana hii ya “Upendeleo”, huathiri sana nidhamu za askari polisi. Hivyo, imepelekea nchi nyingi zaidi kugegemea kwenye upande wa mfumo wa nidhamu kwenye uzito wa kosa kuliko cheo cha mtenda kosa.

Jambo la muhimu katika utaratibu wa nidhamu wa unaohusisha zaidi makosa kuliko cheo ni udadavuaji wa kina wa kiwango cha makosa (ukubwa ama udogo wa kosa) yaliyotendeka. Makosa yaliyofanywa na polisi wa cheo cha chini ama asiye na cheo, huchunguzwa na polisi wa ngazi ya juu yake wakati makosa makubwa ya jinai huchunguzwa na taasisi ya nje ya jeshi la polisi iliyoundwa kwa lengo hili.

Kwa kawaida kitengo cha nidhamu ndani ya polisi hutekeleza majukumu kwa ufasaha zaidi kwa sababu wasimamizi wake wamepewa uhuru zaidi wa kutimiza wajibu huo pia, na kimuundo hawapo ndani ya uongozi wa polisi. Lakini, changamoto kubwa ni:

“Rushwa, uhaba wa rasiliamali au ukosefu wa uhuru wa shughuli za kitengo cha masuala ya ndani ya polisi hupelekea uchunguzi wa makosa kutofanyika kwa ufasaha unaotakiwa”.⁵⁹

Duniani, usimamizi wa ndani wa nidhamu ya polisi unayo mamlaka ya kudumisha maadili ya taalamu na nidhamu na pia, kuchunguza makosa kama ya rushwa na kutumia nguvu kinyume cha sheria. Mara nyingi, malalamiko ya pande zote mbili yaani ya polisi na umma huchukuliwa na uchunguzi hufanywa na mkuu wa polisi na kisha kutoa ripoti ya tathmini juu ya hatua kinidhamu ya kuchukuliwa.

Mafanikio ya kitengo cha nidhamu ndani ya polisi huanishwa kwa ufafanuzi mzuri wa taratibu zake, uhuru wa kujitawala, uwazi, na mashauri ya haki. Hii ina maana kuwa:

⁵⁹ “Study on Police Oversight Mechanisms”, report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston, UN HRC, A/HRC/14/24/Add.8, para 16;

- Ufafanuzi wa taratibu. Kanuni na taratibu za nidhamu zenye utata ama zisizo rasmi husababisha ukiukwaji wa kanuni hizo. Hivyo basi, kanuni na taratibu hizi zinapaswa kutambuliwa na sheria na kujulikana na polisi wote.
- Uhuru wa kujitawala. Ili kuhakikisha usawa na kuzuia mgongano wa maslahi, ni muhimu kwa polisi kutopewa jukumu la kuchunguza polisi wenzao. Ikiwa hivyo, "polisi wa uchunguzi wanapaswa kutokea nje ya mkoa au tawi lingine na mwenye cheo cha juu ya yule ama wale maafisa polisi wanaochunguzwa".⁶⁰ Vitengo vya nidhamu lazima kuundwa kwa misingi ya sheria na kupewa uhuru, uwezo na mamlaka ya kutekeleza majukumu yake kwa ufasaha. Ili kuhakikisha uhuru huo, ni lazima chombo hiki kifanye kazi nje ya mfumo na kisha kuripoti kwa uongozi wa polisi. Kwa mfano, nchini Kenya sheria inakilazimu kitengo cha nidhamu kuwepo nje ya makao makuu ya polisi na kuongozwa na Inspekta Mkuu Msaidizi.⁶¹ Wajumbe wa kitengo hali kadhalika, wanapaswa kulindwa ili kuhakikisha wanafanya kazi zao bila hofu ya kufukuzwa au kushushwa ngazi.
- Uwazi. Ili kuhakikisha ufanisi, kutopendela na usawa kwa hatua za ndani za nidhamu, marejeo ya ripoti yanapaswa kufanyika. Kwa mfano; mamlaka ya nje inaweza kufanya marejeo ya ripoti iliyofanywa na kitengo cha ndani cha kusimamia nidhamu.
- Mashauri ya haki. Kama ilivyo kwa hatau nyingine za sheria, pia hatua za kidhamu ndani ya polisi zinapaswa kufuata mashauri ya haki na kumpa mshtakiwa nafasi ya kujua shtaka linalomkabili, ushahidi uliopo, kuhoji mashahidi, kukataa ushahidi na kukata rufaa.

Umuhimu wa uhuru na uwazi katika chombo cha nidhamu ndani ya jeshi ya polisi ni kuhakikisha utaratibu wa haki na kuepuka chuki inayoweza kujengwa miongoni mwa maafisa wa polisi, ambao

60 "Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity", UNODC, 2011, uk. 41;

61 Sheria ya Utumishi wa Polisi (Kenya), 2011, kf. 87(1)(a) na (7);

hupitia hatua za kinidhamu ama kupewa adhabu (chuki ambayo, inaweza kupoteza uhalali na kukosekana kwa ushirikiano):

“Moja ya jambo ambalo maafisa wa polisi hulalamikia mara kwa mara, ni jinsi adhabu zinavyotolewa. Afisa mmoja alisema, “sikutendewa kwa heshima” haikuchukua muda kwa fedheha hii kuwa chuki na polisi mwenye chuki si vyema kwa jeshi la polisi”.⁶²

Nchini Tanzania, mfumo uliopo hivi sasa ndani ya polisi wa kupokea na kuchunguza malalamiko na kusimamia nidhamu si rafiki kwa polisi wenyewe na haujulikani kwa umma. Wananchi na maafisa wa polisi wanaweza kufikisha malalamiko kuhusu tabia ya afisa wa polisi kwa polisi wenyewe au "Dawati la Malalamiko" (iwapo lipo) katika kituo cha polisi. Hata hivyo, uchunguzi na hatua kwa malalamiko haya mara nyingi ni wenye siri na usioeleweka. Kanuni Kuu ya Polisi ya 103 inataka, lazima malalamiko yote kuwekwa katika kumbukumbu ya maandishi katika kituo cha polisi husika na kufikishwa haraka katika ofisi za mkoa husika wa kipolisi. Licha ya kuwa utaratibu mzuri, utaratibu huu na mwingine wa kinidhamu bado haujawa wazi na kujumuishwa kwenye sheria.

Maafisa waliofunguliwa mashtaka wanayo haki ya kutaarifiwa kuhusu malalamiko yaliyofunguliwa juu yao, kupewa nafasi ya kujibu mashtaka na uchunguzi kufanyika. Lakini, uwepo wa aina tofauti za taratibu za nidhamu ndani ya polisi hudhoofisha mchakato mzima.

Mashaka na Utata wa Kisheria Ndani ya Polisi

Sheria ya Jeshi la Polisi na Huduma Saidizi ni sheria elekezi ya taratibu za nidhamu ndani ya jeshi ambayo, inashughulikia maafisa wa polisi kuanzia ngazi ya Inspekta kuelekea ngazi za chini. Wakati huo huo, Sheria ya Tume ya Utendaji wa Jeshi la Polisi

62 Hunt, T. (2009). "Modernizing the Police Disciplinary System", *American Police Beat* (April): op-ed, kama inavyonukuliwa kwenye kitabu cha Stephens, D. W. (2011). "Police Discipline: A Case for Change", *Harvard Kennedy School/National Institute of Justice*, uk. 6;

na Magereza inatoa utaratibu wa kuchukua hatua za kinidhamu dhidi ya afisa wa polisi mwenye cheo cha Inspekta na kuelekea juu. Ili kufanya sheria kama hizi kufanya kazi, kanuni na sera zingine ziliundwa ambazo ni pamoja na: Kanuni za Utendaji Kazi wa Jeshi la Polisi ya mwaka 1995 iliyoanzishwa chini ya Sheria ya Tume ya Utendaji wa Jeshi la Polisi na Magereza na Kanuni Kuu ya Polisi ya mwaka 2006.

Mara nyingi, vyombo hivi vinne hukinzana na kusababisha utata katika hatua mbali mbali za kinidhamu kama inavyoonekana hapa chini.

Sheria ya Jeshi la Polisi na Huduma Saidizi humwezesha Mrakibu wa Polisi Msaidizi (Assistant Superintendent of Police)⁶³ kuchukua hatua za kinidhamu ikiwemo, kufanya uchunguzi na kutoa adhabu kwa maafisa walio chini ya cheo wakati Kanuni Kuu na taratibu za Jeshi la Polisi zimetoa mamlaka hayo kwa Tume ya Utendaji wa Jeshi la Polisi na Magereza na Inspekta Jenerali wa Jeshi la Polisi

Mbali ya usimamizi kuwa wa kutatanisha na wenye usanifu hafifu, ina maana kwamba maafisa wa polisi wanaweza kuchunguzwa kimakosa.

4.5. TARATIBU ZA KUPOKEA NA KUSHUGHULIKIA MALALAMIKO YA UMMA DHIDI YA POLISI

Uwezo wa kupokea na kushughulikia malalamiko dhidi ya polisi, yaliyowasilishwa na umma, ni muhimu kwa uwajibikaji wa polisi. Vile vile, ni muhimu kwa zoezi hili kulindwa ili kuzuia walalamikaji kufanyiwa unyanyasaji. Serikali na polisi wanapaswa kutambua utaratibu wa malalamiko kama njia muhimu ya kuwasilisha maoni

63 Hata hivyo kutokana na ukubwa wa kosa, Superintendent Msaidizi wa Polisi anaweza kuipeleka kesi dhidi ya polisi iliyombele yake kwa Msimamizi wake Superintendent wa Polisi ambaye naye pia anaweza kuipeleka kesi hiyo kwa Mkuu wa Jeshi la Polisi

na kuboresha misingi ya haki, taratibu na mifumo ya polisi.

Hatua ya kwanza ya ufanisi wa uwajibikaji ndani ya polisi, ni kuhakikisha uwepo na upatikanaji wa njia ya umma kuwasilisha malalamiko dhidi ya polisi. Hii ina maana kwamba sheria lazima ihakikishe haki ya kuwasilisha malalamiko katika kituo chochote cha polisi pasipo malipo inatekelezwa. Kila kituo cha polisi lazima kuwa na uwezo wa kupokea malalamiko kupitia dawati lake la malalamiko na kutotimiza haki hii ni kosa la kinidhamu. Haki ya kuwasilisha malalamiko ya uvunjifu nidhamu wa polisi inapaswa kupewa pia kwa watu walioko chini ya ulinzi ama katika kifungo.⁶⁴ Ni vyema kubandika mabango katika kila kituo cha polisi, mawasiliano na majina ya watu husika wa kupelekea malalamiko kwenye bao za matangazo.

Ni lazima malalamiko kuwekwa katika kumbukumbu maalum ya daftari la polisi, na kisha kupewa namba na risiti ya usajili wa malalamiko hayo. Utaratibu huu utasaidia kuweka kumbukumbu za kudumu na msingi wa uchunguzi wowote utakaofuata.

Wakati huo huo, watu wanapaswa kupewa nafasi ya kuweza kupeleka malalamiko kwa tume ya haki za binadamu, taasisi huru ya kusimamia nidhamu na uwajibikaji, mchunguzi (ombudsman) au ofisi ya mwendesha mashtaka (kama inavyoelekezwa kisehemu cha 5) ili kuepukana na vitisho vya aina yoyote. Kwa mfano nchini Afrika ya Kusini, ni lazima polisi kutoa taarifa kwa Idara ya Kujitegemea ya Upelelezi ya Polisi kuhusu kifo chochote kilichotokea kwa watu walio chini ya ulinzi vilivyotokana na vitendo vya polisi, malalamiko kuhusiana na matumizi mabaya ya silaha za moto, ubakaji uliofanywa na polisi pamoja akiwa kazini au nje, malalamiko yoyote ya mateso au kushambuliwa na polisi.⁶⁵ Nchini Kenya, kesi za vifo au majeraha makubwa yaliyosababisha kwa mtu aliye chini ya ulinzi hupaswa kuwaarifu Mamlaka Huru ya Kusimamia Polisi (IPOA) na pia, ushahidi ambao unaweza kutumika kwenye uchunguzi.⁶⁶ Polisi

64 ACHPR, Mwongozowa Afrika juu ya Hali ya Kukamata, Usimamizi wa Polisi na Kuweka Kizuizini kwa Mtuhumiwa kabla ya Mashtaka wa Tarehe 8 Mei, 2014 Kf. 37 unaopatikana <http://bit.ly/2k1MY78>;

65 Sheria ya Directorate Huru ya Uchunguzi wa Polisi ya 2011, Kf. 29(1)(a) ya Afrika Kusini, Act no. 1 of 2011, s. 29(1)(a);

66 Sheria ya Mamlaka Huru ya Usimamizi wa Polisi ya 2011, Kf. 25(3) ya Kenya), 2011, kf. 25(2);

atakayeshindwa kuzingatia utaratibu huu anatenda kosa.⁶⁷ Mfano mwingine ni wa jimbo la Kerala la nchini India ambapo, Sheria ya Polisi ya Kerala ya mwaka 2011 inawataka polisi kuripoti taarifa ya unyanyasaji au rushwa kwa Afisa wa Polisi wa Ngazi ya Wilaya:

“(1) Kila afisa wa polisi anaowajibu wa kutoa taarifa kwa Mrakibu Msaidizi wa Polisi au Mkuu wa Polisi wa Wilaya kuhusiana na tendo lolote la rushwa au mateso ya kimwili dhidi ya mtu anayekiri utendekaji wa kosa.

- (2) Hakuna ripoti ya aina hii, iliyotolewa kwa nia njema, itachukuliwa kuwa ukiukaji wa nidhamu kwa misingi kuwa polisi anayeripotiwa ni wa ngazi ya chini zaidi kuliko afisa ambaye anahusika katika kosa.
- (3) Hakuna polisi yeyote atakaye jumuishwa kasaidia, kulinda kufanyika kwa kosa la rushwa kwa sababu tu hajatoa taarifa kosa kutendeka.”⁶⁸

Ulinzi wa Waathirika na Mashahidi wa Makosa ya Nidhamu ya Polisi

Nchi mbalimbali zimeweka mifumo thabiti ya taratibu za kulinda mashahidi na walalamikaji katika kesi za polisi za makosa ya kinidhamu. Hivyo waathirika na mashahidi wanaojitokeza kutoa malalamiko, hawana budi kuweka imani hususan ya usalama wao katika utaratibu wa kusimamia makosa ya kinidhamu unaofanya kazi ndani ya jeshi la polisi.

Moja ya suala muhimu la kuzingatiwa ni kulinda majina na utambulisho wa watu wanaofika polisi kutoa malalamiko. Japokuwa ni changamoto kwa nadharia hii kuwekwa katika vitendo, ni muhimu kuhakikisha uhuru wa kitengo cha ndani na kile cha nje cha usimamizi wa makosa ya nidhamu katika jeshi la polisi ili kufanikisha ulinzi thabiti wa waathirika husika.

67 *Id*, kf. 25(3);

68 Sheria ya Polisi Kerala, 2011, Kf. 96 ;

Ni dhahiri kuwa nchini Tanzania, hakuna ulinzi wa wananchi wanaofika kutoa malalamiko katika vituo mbalimbali vya polisi ambapo, polisi anayeshitakiwa anaweza kupata suala hilo kwa urahisi⁶⁹ Hata hivyo, serikali inafanya jitihada za kuwezesha umma kujitokeza kutoa malalamiko yao. Sheria ya Kulinda Utoaji Taarifa za Mashahidi ilipitishwa mwaka 2015 kwa ajili ya kuhamishwa na kulinda mashahidi.⁷⁰ Pia, uaminifu hupewa kipaumbele na kulindwa lakini kwa wale wanaotoa ushirikiano na kutoa taarifa za siri.⁷¹ Sheria hii inakabiliwa na changamoto ya kushindwa kutekeleza pendekezo la Mwanasheria Mkuu wa Serikali, Ayub Yusuf Mwenda la kuanzisha Tume Shirikishi ya Ulinzi wa Mashahidi.⁷² Kuanzishwa kwa tume hii kutasaidia kusimamia na kuendeleza misingi ya kulinda mashahidi.

Taratibu za kutoa malalamiko ya makosa ya polisi yanapaswa kufuatiwa na haki ya mlalamikaji kupata mrejesho baada ya kesi ya malalamiko kusikilizwa. Kadhalika, mlalamikaji anayo haki ya kufuatilia mwenyewe juu ya maendeleo ya uchunguzi, kueleza ushahidi wa kile kilichotokea, na kukata rufaa kama hataridhishwa na matokeo.

Uhuru wa kutoa madai na kukata rufaa inapobidi, ni muhimu katika kuimarisha uwajibikaji wa polisi na kuongeza uaminifu kati ya umma na polisi. Kwa Tanzania, hakuna utaratibu wa wananchi kupewa taarifa ya maendeleo ya malalamiko yao, au uchunguzi. Hali kadhalika, hakuna risiti au nyaraka ya malalamiko zinazohitajika kutolewa.

Ukweli na uwazi ni suala muhimu katika kufanikisha mfumo bora wa malalamiko ndani ya jeshi la polisi. Wananchi wanatakiwa kupata taarifa muhimu zinazohusu namna ya kuwasilisha malalamiko kwa jeshi la polisi na taarifa hizi zinatakiwa kuwepo katika mahakama, vituo vya polisi na kwenye kadamnasi.⁷³

69 "A Force for Good? Improving the Policing in Kenya, Tanzania and Uganda", *Commonwealth Human Rights Initiative*, 2014, uk. 47;

70 The Whistle-blower and Witness Protection Act, 2015, kf. 12;

71 *Id.*, kf. 4(3);

72 Mwenda, A. Y. (2012). "Witness Protection in Tanzania" in *Resource Material Series No. 86*, UNAFEL, 2012, uk. 71;

73 "Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity", *UNODC*, 2011, uk. 34;

4.6. MFUMO WA KUTAHMINI UTENDAJI WA POLISI

Tathmini ya utendaji wa polisi ni hatua muhimu ya uwajibikaji. Kuna viashiria kadhaa vya kujifunza katika mfumo. Ni muhimu fika, kwa mfumo wa kina wa sera kuundwa ili watunga sera kuweza kuupitisha. Mfumo huu unapaswa kuweka bayana kanuni na taratibu za kufanya tathmini. Mfano, katika chapisho la Jukwaa la Haki na Usalama, lilipendekeza kuanzishwa kwa Tume Huru ya Utendaji wa Polisi (IPSC).⁷⁴ Tume hii, itakagua na kutathmini utendaji wa polisi mmoja mmoja na jeshi la polisi kwa ujumla. Pia, inatarajiwa kufanya kazi ya kuelimisha polisi kwamba mafanikio katika kazi zao hayatatokana na kujuana na watu bali juhudi binafsi hivyo, kujenga utamaduni wa kujiamini ndani ya jeshi.

Tathmini ya utendaji wa polisi inapaswa kupitiwa na idara husika, yaani ufuatiliaji wa mafanikio na mapungufu katika ngazi mbalimbali za uongozi wa polisi. Hii inaweza kufanyika kwa njia ya kuweka malengo, na kuanzisha viashiria vya utendaji mzuri na mahojiano ya mara kwa mara. Mchanganuo huu unalenga kuleta mtiririko mzuri wa utendaji wa kazi ndani ya polisi.

“Mafanikio hayapimwi kwa idadi ya uhalifu uliogundulika, hiki kitasababisha maadili ya kazi kukiukwa. Badala yake, mafanikio yanapaswa kutathminiwa kwa misingi ya utayari wa kutimiza mahitaji ya jamii, masuala ya jinsia na kuheshimu haki za binadamu”.⁷⁵

Kutokana na kukua kwa teknolojia nchi kadha wa kadha zimeanza mifumo ya kisasa teknolojia ya kutathmini utendaji wa polisi. Katika miaka ya 1990, kitengo cha Polisi cha jiji la New York la nchini Marekani kilianzisha takwimu za kompyuta (COMPSTAT) ili; 1) kuwezesha upatikanaji wa taarifa na ripoti kwa wakati na wasimamizi wa polisi, 2) kuanzisha mkakati wa kiushahidi ili kukabiliana na changamoto

74 Jeshi la Polisi na Serikali Kuu Tanzania”, *Haki na Usalama*, 2016,

Kinapatikana <http://bit.ly/2jb3vpO>;

75 “Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity”, UNODC, 2011, uk. 84;

husika; 3) hivyo, kufanya wepesi wa kupeleka rasilimali watu na rasilimali nyingine, na 4) kukuza mfumo wa ushahidi utakaofaa katika polisi.⁷⁶ Utendaji sawa na huu ulienea duniani kote.

Jeshi la polisi nchini Afrika ya Kusini (South Africa Police Service - SAPS) hutumia mfumo wa Jedwali la Utendaji lililoanzishwa kati ya mwaka 2003-4 ili kutathmini na kuwasilisha maendeleo ya kazi za polisi. Kwa mfumo huu, utendaji wa polisi katika kanda na mikoa yote hulinganishwa katika maeneo saba: kuzuia uhalifu; muitikio kwenye maeneo ya uhalifu; uchunguzi wa uhalifu; habari za uhalifu, maendeleo ya ujuzi na mwenendo wa kitaalamu; usimamizi wa gari za polisi; na ufanisi. Hali kadhalika, jedwali hili hugawa madaraja kuanzia nyota 1 hadi 5 na kiwango cha A + mpaka E- kwa kila kituo cha polisi na mikoa kulingana na matokeo yao. Mfumo huu unawezesha kutengeneza mazingira ya uwazi na ushindani ndani ya jeshi la polisi, hivyo polisi kulenga kuboresha matokeo ya utendaji kazi wao.⁷⁷

Wakati polisi wanaelekea kwenye mfumo wa uendeshaji kitakwimu katika kutathmini utendaji wa polisi, ni vyema kukumbuka misingi ya uwajibikaji na katika kuboresha utendaji, haki za binadamu zinapaswa kuendelea kuheshimiwa.

4.7. MAPENDEKEZO

1. Katiba na sheria za polisi lazima zieleze hatua za kuteuliwa kwa Inspekta Generali wa Jeshi la Polisi, ili kuhakikisha uhuru na kutokupendelea kwa Jeshi la Polisi.
2. Katiba lazima ieleze kuwa Bunge lazima liidhinishhe uteuzi wa Inspekta Generali wa Jeshi la Polisi kabla hajateuliwa na Rais.
3. Sifa za uteuzi lazima zianishwe na ziwe kwenye sheria ya Jeshi la Polisi.

76 Faull, A. (2014). "Performance Management in Police Agencies", uk. 1, kinapatikana <http://bit.ly/2kRWslj>;

77 "Police Accountability: Too Important to Neglect, too Urgent to Delay". *Commonwealth Human Rights Initiative*, 2005, uk. 59;

4. Katiba ni lazima ileze ni sababu zipi zinazoweza kupelekea Inspekta Generali wa Jeshi la Polisi kuondolewa madarakani, ili kuhakikisha uwazi na uwajibikaji katika utoaji maamzi hayo. Muundo wa Afrika Kusini unatoa mfano mzuri katika hili, japo kimsingi lazima kuwe na kifungu kinachohusisha bunge katika zoezi la kumwondoa Inspekta Generali wa Jeshi la Polisi kabla ya muda wake wa ofisi kuisha.
5. Katiba ni lazima ionyeshe muda maalumu wa ukomo wa madaraka ya Inspekta Generali wa Jeshi la Polisi. Inapendekezwa kuwa Katiba iruhusu awamu ya kwanza iwe ni ya miaka minne, inayoweza kuhuishwa mara moja kwa ukomo wa miaka minane.

Kanuni za ndani

1. Taratibu na kanuni za Jeshi la Polisi ni lazima zipitiwe upya ili kuzioanisha na sheria za Jeshi la polisi kusawiri mapendekezo kuhusu uwajibikaji wa ndani.
2. Kanuni za Jeshi la Polisi, 1995 zinapaswa kufutwa ili kurahisisha mfumo wa kanuni za ndani ya jeshi. Vifungu vilivyo sahihi viwekwe kwenye Taratibu na Kanuni za Jeshi la Polisi.
3. Kanuni za Maadili ya kazi za Polisi ni lazima ziwe wazi na zieleweke kwa polisi na umma.
4. Kanuni za Maadili za Taasisi ya Ushirikikiano wa Kikanda wa Polisi Kusini mwa Jangwa la Sahara (**SARPCCO**) zinapaswa kuwekwa kwenye kanuni za ndani na zieleweke kwa polisi na umma/wananchi.

Utoaji taarifa wa ndani

1. Kuimarisha mifumo ya ndani ya utoaji taarifa kwa kuwalazimisha polisi kuchukua na kutoa taarifa kisheria katika mambo yafuatayo; kukamata na kuweka ndani, dhamana zinazokubaliwa na kukataliwa, kupekua, taarifa za mahojiano ya mtuhumiwa, maelezo na kukiri, takwimu na majibu ya hali ya afya ya mfungwa; na matumizi ya vyombo vya moto.

2. Kuhalalisha mifumo ya ndani ya kutoa taarifa dhidi ya ukiukwaji wa haki za binadamu unaofanywa na polisi kama ifuatavyo:
 - a. Kwanza, malalamiko lazima yapelekwe kwa mkuu wa polisi aliyekiuka haki za binadamu;
 - b. Iwapo hatua hazitachukuliwa, mlalamikaji anaweza kupeleka malalamiko yake kwa kitengo cha ndani cha nidhamu ama Taasisi Huru ya Kusimamia Kazi za Polisi.
 - c. Askari aliyetoa taarifa za kukiukwa kwa haki za binadamu hapaswi kuwajibishwa kwa adhabu yeyote.

Utaratibu wa Ndani wa Kinidhamu

1. Kupitia Sheria ya Jeshi la Polisi na Huduma Saidizi kianzishwe kitengo kimoja cha ndani cha nidhamu na kueleza muundo wake, mamlaka yake, hatua zake na namna kitakavyopata fedha
 - a. Kitengo kinapaswa kuwa na mamlaka ya kuchunguza yenye uwamuzi wake (suo moto – on its own action);
 - b. Kitengo kitapaswa kuripoti moja kwa moja kwa IGP au Makamu wa IGP;
 - c. Hatua za uteuzi, uhamisho na kuondolewa kwa mkuu wa kitengo ni lazima ubainishwe kwenye Sheria ya Jeshi la Polisi na Huduma Saidizi;
2. Kubainishwe mashauri ya kinidhamu ambayo yanapaswa kushughulikiwa na mkuu wa kazi na yale yanayopaswa kushughulikiwa na Kitengo cha nidhamu cha ndani.
3. Mifumo ya uwajibikaji irahisishwe kwa kuunganisha hatua zinaweza kuchukuliwa kwa vyeo vyote isipokuwa kwa vyeo vitatu vya juu.
4. Kuruhusu uwezekano wa kufungua shauri la malalamiko dhidi ya polisi katika kituo chochote cha polisi kupitia Sheria ya Jeshi la Polisi na Huduma Saidizi.
5. Kuandaa fomu maalumu ya malalamiko yenye nakala moja

kwa mlalamikaji ili kumwezesha kuwa uthibitisho na taarifa za afisa wa polisi aliyeandikisha malalamiko.

6. Kulinda wajibu wa kuandikisha malalamiko dhidi ya polisi katika Sheria ya Jeshi la Polisi na Huduma Saidizi. Kukataa au kushindwa kuandikisha malalamiko kunapaswa kuwa kosa la kinidhamu, Malalamiko yote yaliyoandikishwa na polisi lazima yapelekwe kwenye Kitengo cha Ndani cha Nidhamu kwa uchunguzi, na nakala ipelekwe kwa Taasisi Uhuru ya Kiraia ya Kusimamia Polisi.
7. Umma na askari polisi ni lazima wawe uelewa wa mifumo na hatua za kuandikisha malalamiko dhidi ya polisi;
8. Ni lazima kutunza wahiji na, iwapo kuna umuhimu, shahidi wa walalamikaji;
9. Kuweka ulazima wa kutoa nakala ya kukubali kupokea malalamiko kwa mlalamikaji katika Sheria ya Jeshi la Polisi na Huduma Saidizi.

Tathmini ya utendaji Kazi na Kupanda Cheo

Inahitajiaka Tume ya Huduma za Jeshi la Polisi inayofanya kazi kwa ufanisi ili kuhakikisha uhuru na kutokupendalea katika masula ya ajira za polisi, tathmini ya utendaji kazi, nidhamu, mafunzo, kupanda vyeo, na viwango vya taaluma. Sheria lazima isawiri mapendekezo haya:

1. Ianzishe Tume ya Huduma za Jeshi la Polisi katika katiba,
2. Iundwe sheria na kupitishwa sheria tofauti ya kuanzisha Tume ya Huduma za Jeshi la Polisi. Au vinginevyo, Sheria ya Tume ya Jeshi la Polisi na Jeshi la Magereza ifanyiwe marekebisho.
1. Wajumbe wa tume, wateuliwe na Rais kwa uwazi, ushindani na mchakato ulio huru kwa kuangalia uwiano wa wajumbe kutoka serikalini na wasio serikalini, na kupitishwa na bunge.
 - a. Tume ni lazima ihakikishe inatoa taarifa sahihi kuhusu majukumu yake, mamlaka na muundo wake kwa umma kupitia njia mbalimbali zikiwemo tuvuti.

5. UWAJIBIKAJI WA POLISI KWA SERIKALI

Polisi ni chombo cha serikali hivyo, mamlaka nzima au polisi binafsi ni wawakilishi wa serikali kupiti utendaji wao katika kazi. Jeshi la polisi linalowajibu kwa serikali kwa kuwa kila tawi la serikali linalo jukumu la kuhakikisha utawala bora na demokrasi katika nchi vinaendelea kuwepo.

5.1. UWAJIBIKAJI WA POLISI KWA WAZIRI

Jeshi la polisi huundwa chini ya Wizara ya Mambo ya Ndani hivyo, Serikali Kuu ndiyo msimamizi mkuu wa polisi. Kwa kawaida, Serikali Kuu inayo majukumu mengi ya kutekeleza yakiwemo, uundaji wa sera, uteuzi wa maafisa wa polisi ili kusimamia masuala mbalimbali kama ya kinidhamu ambapo, kwa Tanzania Waziri husika anaweza kutoa agizo la jinsi ya kuendesha jeshi kwa Inspekta Jenerali wa Polisi⁷⁸ Kama ilvyojadiliwa hapo juu, Rais wa Tanzania ndiye mwenye dhamana ya mwisho ya kuadhibu wakuu wa polisi.

Changamoto ya mfumo huu ni kwamba uingiliano wa madaraka na majukumu katika shughuli za kipolisi. Na wataalamu wa mambo ya uwajibikaji na mageuzi ya polisi wanakazia umuhimu wa kutenganisha jukumu la kusimamia sera la serikali kuu na shughuli za polisi ili kuhakikisha uhuru na uwajibikaji wa polisi:

“Ni muhimu kuainisha katika sheria, sera na utendaji, tofauti kati ya uelekeo sahihi wa kisiasa kutoka serikali kuu na jeshi la polisi na kwamba haifai kuingiliwa katika masuala ya kazi za polisi”.⁷⁹

“Ni muhimu kuweka bayana majukumu, wajibu na uhusiano kati ya polisi na wizara katika sheria na hivyo, kuhakikisha usimamizi wa Serikali Kuu hauingilii uhuru wa utendaji kazi”.⁸⁰

78 Sheria ya Huduma za Polisi na Wasaidizi Wao, Sura 322, Kf. 7(1) 322, s. 7(1);

79 “Police Accountability: Too Important to Neglect, too Urgent to Delay”. *Commonwealth Human Rights Initiative*, 2005, p.36;

80 Osse, A. (2006). *Understanding Policing*, Amnesty International, uk. 205;

Mwezi Oktoba 2016 Jukwaa la Haki na Usalama lilichapisha jarida maalumu kuhusu umuhimu wa kusimamia uhusiano kati ya Polisi na Serikali Kuu”.⁸¹ Jarida liliainisha maeneo makuu manne kupitishwa ili kuzuia mwingiliano wa kisiasa:

- Mfumo wa sheria unaoeleza wazi majukumu, wajibu na uhusiano kati ya polisi na Serikali Kuu;
- Taratibu sahihi na za wazi za uteuzi wa wakuu wa polisi, muda wake wa majukumu, na dhamana inayoelekezwa kwenye sheria dhidi mwingiliano wa shughuli za kisiasa;
- Uhuru, uwazi na usawa wa taratibu za kuajiri, kuteua, kupandishwa cheo, uhamisho na udhibiti wa nidhamu ndani na nje ya jeshi la polisi; na
- Vyanzo vya dhahiri na kutosha vya fedha vya jeshi la polisi.

Kadhalika, mfumo hutumika kutimiza mahitaji ya uwajibikaji. Kwanza, mfumo wa kina wa kisheria ni muhimu katika kutenganisha jukumu la Serikali Kuu la kusimamia sera na uendeshaji wa jeshi la polisi. Pili, utaratibu wa haki unaofuata uwajibikaji wa kiongozi unaosimamia suala la ajira ya mkuu wa polisi.⁸² Tatu, uhuru, uwazi na usawa wa taratibu zinazosimamia utendaji wa polisi, hususan kupanda vyeo kupitia Tume Huru ya Utendaji wa Polisi husaidia kuhakikisha uwajibikaji kwa njia ya tathmini..⁸³ Mwisho, rasilimali ya fedha za kutosha kama mishahara ya kutosha, nyumba na faida nyingine ni muhimu kuongeza uwajibikaji wa polisi katika kuzuia polisi kufuta kazi ya pembeni ama kushawishika kupokea rushwa ama kufanya vitendo vingine vya uhalifu⁸⁴). Kwa hiyo, kama mapendekezo haya yatapitishwa, yatasaidia Serikali Kuu kuweza kuwajibisha polisi bila kuingilia shughuli zake.

81 “Jeshi la Polisi na Serikali Kuu Tanzania”, *Haki na Usalama*, 2016, kinapatikana <http://bit.ly/2jb3vpO>;

82 Tizama Kifungu cha 2.7. Hapo Juu;

83 Tizama Kifungu cha 2.7. Hapo Juu;

84 “Study on Police Oversight Mechanisms”, report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston, UN HRC, A/HRC/14/24/Add.8, para 9;

Nchini Tanzania, Wizara ya Mambo ya Ndani kwa kawaida hupaswa kuzingatia uwajibikaji kwa kuendeleza sera na kanuni husika. Hali kadhalika, Serikali Kuu huwa pia na jukumu la kushughulikia malalamiko ambayo mara nyingi yanashughulikiwa utumishi wa ndani ama msimamizi wa nje. Wizara ya Mambo ya Ndani huwa na kitengo cha kusikiliza na kushughukua malalamiko ya taasisi zilizo chini yake. Ingawa kitengo hiki kinajitegemea, mamalamiko yanayowasilishwa kwake kutoka kwa wananchi hupelekwa kwa jeshi la polisi, hivyo kupoteza dhumuni la uhuru wake. Malalamiko yanayotolewa na watumishi wa polisi mara nyingi yanahusu kupandisha vyeo, uhamisho au usamisho kazini ambayo hushughulikiwa na wizara.⁸⁵

Hata hivyo, inashauriwa jukumu hili lifanywe na tume huru ya utendaji ya polisi wakati, malalamiko yasikilizwe na kitendo cha nidhamu ndani ya utumishi wa vyombo vya dola. Kwa kufanya hivi, kutakuwa na mgawanyo wa majukumu kati ya Serikali kuu na chombo cha dola, hivyo kuwa na uwajibikaji ndani ya dola, uwazi na uhuru wa usimamizi wa malalamiko.

5.2. UWAJIBIKAJI WA POLISI KWA BUNGE

Kazi kuu muhimu ya Bunge ni kuunda na kupitisha sheria, bajeti, kuwakilisha wananchi, na kusimamia utendaji wa Serikali katika kutekeleza sera. Na pia hufuatilia utekelezaji wa sera kupitia maoni ya wapiga kura na kisha kutathmini utendaji. Bunge lina mamlaka ya kuhoji makosa na utendaji wa polisi ili kusahihisha makosa katika sheria mpya.

Changamoto kwa wabunge katika ngazi zote za serikali ni kuhakikisha uwajibikaji, ushiriki na uwazi. Usimamizi fanisi unaofanywa na bunge ni moja wapo ya misingi ya demokrasia, na hili hutegemea nguvu ya mamlaka ya bunge lenyewe na idadi ya wabunge na uelewa wao wa masuala yanayo jadiliwa. Wawakilishi binafsi waliochaguliwa kama wabunge, wanachama wa bunge au serikali za mitaa wanayo fursa ya kushawishi na katika kuchukua hatua sahihi. Hususan kambi ya

85 "A Force for Good? Improving the Policing in Kenya, Tanzania and Uganda", *Commonwealth Human Rights Initiative*, 2014, uk. 49;

upinzani iko katika nafasi ya kuiwajibisha serikali kwa maamuzi na sera zinazohusiana na polisi.

Nafasi za kufuatilia masuala ya polisi bungeni ni katika kipindi cha maswali na majibu, vikao, midahalo, hoja zenye mashiko, na miswada ya wanachama binafsi ambayo, mara nyingi hushindwa lakini huchochea mijadala ya msingi. Tume maalum ya uchunguzi inaweza kuanzishwa ili kufuatilia masuala muhimu na yenye uzito. Lakini ni vitu vile vya kila siku, kama ukaguzi wa idara, vikao vya bajeti na ukaguzi wa hesabu, ambavyo hutoa fursa kwa ajili ya uchunguzi wa kina wa utendaji kazi wa polisi zenye mchango mkubwa katika kujenga huduma bora zaidi.

Nchini Tanzania, ni kamati mbili za bunge zenye dhamana na chombo cha dola. Ya kwanza ni Kamati ya Tume ya Ulinzi na Usalama ya Bunge la Jamhuri ya Muungano wa Tanzania. Kamati ya pili ni Kamati ya Tume ya Hesabu za Serikali ya Bunge la Jamhuri ya Muungano wa Tanzania ambayo inasimamia juu bajeti ya polisi. Kila mwaka, Wizara ya Mambo ya Ndani inapowasilisha bajeti yake ya mwaka, bunge hujadili utendaji wa wizara ikiwemo bajeti ya polisi.

Wakati huo huo, mkutano wa Bunge na shirikisho la Bunge vina mamlaka ya kuhoji, kusimamia na kuishauri serikali katika utekelezaji wa majukumu yake, ikiwemo kuhoji waziri juu ya masuala yanayohusu wizara na kugusa wananchi. Wabunge pia, wametumia nafasi hiyo kuuliza maswali yanayohusiana na utendaji wa polisi. Kulingana na utafiti uliofanywa kupitia Sheria ya mwaka 2006 ya Haki za Binadamu ya Jumuiya ya Madola (CHRI), kati ya mwaka 1999 na 2004, wabunge walihoji jumla ya maswali 762 kuhusiana na polisi na utendaji wake wa kazi. Aidhah kulikuwa na ongezeko kubwa la maswali kutoka maswali 19 kati ya mwaka 1999 na 2000, hadi maswali 569 kati ya mwaka 2003-2004.⁸⁶ Maswali mengi huulizwa kuhusiana na usalama na ulinzi wa raia, huduma za watumishi wa polisi, uwajibikaji, rushwa na ukiukwaji wa haki za binadamu ikiashiria mashaka ya wabunge.⁸⁷ Utafiti huo ulieleza kuwa majibu ya serikali kwa maswali ya wabunge hayakuwa ya

86 "The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Tanzania". *Commonwealth Human Rights Initiative*, 2006, uk. 34-35;

87 *Ibid*;

kuridhisha:

“Badala ya kujibu swali lililokuwa limeulizwa, majibu mengi yalikuwa mjadala wa changamoto za jumla zinazoikabili dola ikiwa ni unyang’anyi wa kutumia silaha na ukosefu wa fedha za kutosha. Ukosefu wa fedha ni majibu la jumla kwa maswali yanayotaka maelezo ya ucheleweshaji wa huduma mbalimbali kwa polisi”.⁸⁸

Muktadha huu unaonyesha haja ya Serikali Kuu, Bunge na polisi kuendelea kushirikiana kwa karibu kuhusu usimamizi na utendaji katika utumishi wa polisi.

5.3. UWAJIBIKAJI WA POLISI KWA MAHAKAMA

Mfumo wa mahakama unadhamana ya kulinda uhuru na haki za binadamu. Na pia, kuhakikisha kwamba vitendo vya Serikali Kuu na sheria zilizotungwa na Bunge zinazingatia haki za binadamu katika kiwango cha kimataifa. Mahakama hulinda raia dhidi majukumu ya serikali na watumishi wake yaliyopitiliza kwa kuleta hadharani na kuwachukulia hatua wakiukaji wa haki za binadamu na sheria, pamoja na kuhakikisha kwamba waathirika wanapata ufumbuzi. Uwajibikaji kwa polisi unahitaji mahakama kupitisha kanuni za utendaji zinazokubalika.

Mahakama hutumika kama chombo kuwajibisha maafisa wa polisi kwa kuendesha kesi za makosa ya jinai yaliyofanywa na wahusika. Majukumu ya aina hii yanahitaji uhuru wa Mahakama katika kuendesha shughuli zake na pia kwa ofisi ya serikali itayoendesha mashtaka. Ingawa Mahakama nchini Tanzania hujitegemea,⁸⁹ Mkurugenzi wa Waendesha Mashtaka ya Serikali huteuliwa na kuwajibika kwa Rais. Hali hii, inaweza kusababisha ukosefu wa busara katika uendeshaji wa kesi za makosa ya jinai yaliyofanywa na polisi. Kadhalika, sheria mbalimbali zinalinda polisi hata wanapokuwa wametenda makosa ya jinai ama kukiuka haki za binadamu, kama vile:

88 *Id*, uk. 35;

89 Japo mhimili wa Mahakama hutegemea Serikali Kuu kifedha na pia Majaji huteuliwa na Rais wa Jamhuri ya Muungano, mhimili wa Mahakama ulifanikiwa kulinda na kuusimamia uhuru wake dhidi ya mashinikizo ya kisiasa huko nyuma.

- Sheria ya Kuzuia Ugaidi ya mwaka 2002. Bila kufafanua "nguvu ya lazima", Kif. 29 (6) kinaeleza kwamba si ruhusa kwa afisa wa polisi kuhusika katika madai ya umma au mashtaka ya kosa la jinai ya kifo au majeraha yaliyosababishwa na matumizi ya nguvu chini ya sheria. Wakati huo huo pia, Kif. 33 (8) kinaeleza kwamba maafisa wa polisi wanalindwa dhidi ya mashtaka ya ukamataji wa aina yoyote uliofanywa kwa nia njema chini ya sheria;
- Sheria ya Kutia Kizuizini ya mwaka 1962. Kifungu cha 3 kinasema kuwa hakuna amri iliyotolewa chini ya sheria hii inawezakuhojiwa katika mahakama yoyote;
- Sheria ya Mamlaka ya Dharura ya mwaka 1986. Kifungu cha 26 kinasema kuwa hakuna hatua ilichukuliwa kwa mujibu wa Sheria hii inaweza kuhojiwa mahakamani na hakuna madai au makosa ya jinai yaliyofanywa chini ya sheria hii, yanaweza kukatiwa shauri;
- Sheria ya Kanuni ya Adhabu ya 1981. Kifungu cha 78 kinasema kuwa mtu yeyote au afisa wa polisi yeyote anaweza kufanya "mambo yote muhimu" kwa kutawanyisha maandamano ya vurugu na hawatachukuliwa hatua za makosa ya jinai kwa kifo au majeraha yatakayosababishwa wakati wa zoezi hilo; na
- Sheria Makosa ya Jinai ya mwaka 1985. Kifungu cha 6 kinasema kuwa ni lazima polisi kuzingatia sheria na watakaposhindwa kufanya hivyo hatua yoyote haitachukuliwa aghalabu aina ya adhabu imeanishwa kwa kosa la uvunjaji wa sheria".
- Watu binafsi pia, huweza kufungua mashtaka ambayo, mara nyingi hupuuziwa na mawakili kwa kuhofia kuchukua kesi zinazoendeshwa dhidi ya serikali ama jeshi la polisi.⁹⁰

90 "The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Tanzania". *Commonwealth Human Rights Initiative*, 2006, uk. 36;

5.4. MAPENDEKEZO

Wajibu kwa Serikali Kuu

1. Baraza la Mawazi ni lazima likubaliane na mfumo wa usimamizi wa polisi utakaoheshimu majukumu ya kiutendaji ya polisi
2. Kitengo cha kushughulika na malalamiko cha Wizara ya Mambo ya Ndani kivunjwe au kiunganishwe na kitengo cha ndani cha nidhamu kilicho anzishwa kama sehemu ya jeshi la polisi na si serikali.

Uwajibikaji kwa Bunge

1. Bunge lazima lihakikishe linapitia upya sheria za polisi ili kuimarisha mifumo iliyopo ya uwajibikaji na kuanzisha mipya, kama Taasisi Huru ya Kirai ya Kusimamia Polisi.
2. Bunge linapaswa kurekebisha ama kuondoa vifungu vya sheria vinavyoweka kinga kwa maafisa wa polisi wanaokiuka maadili ya kazi, zifuatazo:
 - a. Kifungu cha 29(6) na 33(8) cha Sheria ya Kuzuia Ugaidi, 2002;
 - b. Kifungu cha 3 cha Sheria ya Kuweka Mtu kwenye Kizuizi ya 1962;
 - c. Kifungu cha 26 Sheria ya Mamlaka wakati wa Dharura ya 1986;
 - d. Kifungu cha 78 Sheria ya Makosa ya Jinai ya 1981;
 - e. Kifungu 6 Cha Sheria ya Mwenendo wa Makosa ya Jinai, 1985.
3. Bunge liendeleo kuwahusisha polisi na Waziri husika kupitia kipindi cha maswali na majibu ikiwemo pia kamati ya Ulinzi na Usalama na ile ya Hesabu za Serikali.

Uwajibikaji kwa Mahakama

1. Mahakama inapaswa kuendelea kuisimamia polisi, hususan pale mashtaka ya jinai yanapofunguliwa dhidi ya maafisa wa polisi walitenda makosa.
2. Mahakama inashauriwa kuwa na msimamo dhabiti kuhusu uwajibikaji wa polisi na kuchangia katika mchakato wa mageuzi ya jeshi la polisi kwa kutoa amri na/au miongozo katika masuala maalumu.

6. UWAJIBIKAJI WA POLISI KWA JAMII

Jaribu la mwisho katika uwajibikaji wa chombo cha dola ni mtazamo wa jamii na kiwango cha uaminifu wa umma katika utumishi wa vyombo vya dola. Katika muongo uliyopita, dhana mpya imesambaa duniani, hususan katika marekebisho ya mifumo ya polisi ya utayari wake katika kuitikia miito. Ilifafanuliwa kuwa polisi kuwa tayari kuitikia wito ni moja wapo ya kigezo cha kuleta uaminifu kwa chombo hiki au kwa wananchi kukimini.

“Kwa kuwajibikia umma, polisi wanaendeleza idhini ya umma ambayo ni kiashiria cha mfumo wa demokrasia”.⁹¹

Uaminifu wa wananchi katika polisi na mifumo yake ya uendeshaji husaidia na kuleta manufaa katika utendaji. Kwa mfano, katika utafiti wa hivi karibuni, ilionekana uhusiano kati ya wananchi kudumisha uzalendo na imani yao kwa watumishi wa vyombo vya dola.⁹²

Mwitiko wa polisi hauhusishi tu uwezo wa wananchi kuwafikia polisi na utekelezaji wa majukumu bali, usikilizaji wa malalamiko na utendaji katika muda unaotakiwa, falsafa ya utendaji unaosikiliza na kujali matakwa ya umma”.⁹³ Hivyo, dhana hii huusisha mipango, utendaji na maarifa. Uwajibikaji kwa umma unahusisha 1) polisi jamii na 2) mwitiko kwa asasi za kiraia.

6.5. POLISI JAMII

Ingawa hakuna maana halisi ya dhana ya polisi jamii, lakini ina maana ya “ushirikiano kati ya polisi na jamii wenye dhumuni la kuainisha na kutatua matatizo yanayozunguka katika jamii”.⁹⁴ Falsafa ya msingi ni kwamba "matendo ya uhalifu mara nyingi hufanywa

91 “Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity”, UNODC, 2011, p. 101;

92 Haas N.E., de Keijser J. W. & Bruinsma G. J. N. (2014). “Public support for vigilantism, confidence in police and police responsiveness”, *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 24:2;

93 Osse, A. (2006). *Understanding Policing*, Amnesty International, uk. 210;

94 Bureau of Justice Assistance (1994). “Understanding Community Policing: A framework for action”, uk. vii, available at <http://bit.ly/1Q1veQE>;

ndani ya jamii kiasi kwamba, polisi wanahitaji ushirikiano wa jamii ili kupambana madhubuti na uhalifu huu, na kuwa polisi wanapaswa kutoa huduma kwa wananchi na kuwajibika serikali".⁹⁵ Inahitaji zaidi ya muingiliano wa mara kwa mara na jamii ili kupata habari, lakini pia, kuanzisha "juhudi endelevu za ushirikiano wa kufanya kazi kwa pamoja kwa njia sahihi za kutatua matatizo yanayoikabili jamii".⁹⁶ Polisi jamii hupaswa kuweka malengo ya kufikia ikishirikiana na wananchi na kisha kutoa mrejesho kwa utekelezaji wa malengo hayo. Vivyo hivyo, polisi katika ngazi ya wilaya ama za chini wanapaswa kurekebisha vipaumbele na mikakati yao ili kukidhi mahitaji ya jamii husika. Kwa kufuata utaratibu huu, polisi inaweza kuhamisha jukumu la kutoka kwenye kutafuta wahalifu na kuhamia kwenye kuzuia matendo ya uhalifu.

Malengo ya Polisi Jamii

Malengo ya polisi jamii hutofautiana kati ya nchi na nchi. Lakini ni muhimu kuelezwa vizuri katika sheria na / au sera. Nchini Afrika Kusini, Sheria ya mwaka 1995 ya Huduma ya Jeshi la Polisi (SAPS Act) hubainisha malengo yafuatayo: 1) kuanzisha na kudumisha ushirikiano kati ya jamii na jeshi la polisi la SAPS; 2) kuboresha mawasiliano kati ya SAPS na jamii; 3) kuboresha ushirikiano kati ya SAPS na jamii katika kutimiza mahitaji ya jamii utendaji wa polisi, 4) kuboresha utoaji wa huduma za polisi kwa jamii katika ngazi zote; 5) kuimarisha uwazi katika jeshi la polisi la SAPS na uwajibikaji wake kwa jamii; 6) kuendeleza mfumo wa pamoja wa polisi na jamii wa kutambua na kutatua matatizo.⁹⁷ Sheria ya mwaka 2011 ya Huduma Jeshi la Polisi ya nchini Kenya ina malengo sawa na haya yajulikanyo kama "malengo ya polisi jamii".⁹⁸

95 Neild, R. (1999). "From national security to citizen security: civil society and the evolution of public order debates", p. 30, available at <http://bit.ly/2onwlSb>;

96 "What Works in Community Policing? A Best Practices Context for Measure Y Efforts", *University of California Berkeley, School of Law*, November 2013, p. 7, available at <http://bit.ly/1sBVURg>;

97 Sheria ya Afrika Kusini ya Huduma za Polisi ya Mwaka 1995 Kf. 18(1)

98 Sheria ya Afrika Kusini ya Huduma za Polisi ya Mwaka 1995 Kf. 18(1)

Polisi jamii hufafanuliwa na mikakati inayoipa uzito na maana. Wakati nchi mbalimbali zinaendelea kupitisha mikakati mahususi kuendana na mazingira yao, kuna mikakati ambayo ni ya jumla.⁹⁹

- Idara ya polisi inayosaidiwa na wananchi katika ulinzi wa jamii;
- Barua za kuzuia uhalifu;
- Utoaji wa elimu ya kuzuia uhalifu kwa jamii;
- Vituo vya polisi vinavyotazama mitaa;
- Doria kwa njia ya miguu;
- Umakini katika kusimamia makosa madogo madogo ambayo mara nyingi, ni kero kwa jamii;
- Kutoa zaidi ajira kwa makundi ya wachache;
- Kuongeza kiwango cha elimu cha polisi; na
- Kupangia polisi upya aina ya kazi za kiofisi kutoka kwao kwenda kwa raia.

Kumekuwa na ushamiri wa majukwaa ya taasisi barani Africa ambapo, polisi na jamii wanapata fursa ya kujadiliana masuala mbalimbali muhimu yanayowahusu. Afrika Kusini jukwaa hii hujulikana kama Jukwaa la Polisi Jamii na nchini Kenya iliunda Mamlaka ya Kimkoa ya Polisi na Kamati za Polisi Jamii, wakati Uganda iliwapa serikali za mitaa kazi ya polisi jamii. Katika nchi ambazo jeshi la polisi limekabidhiwa mamlaka, chombo hicho kinapaswa kuunda na kutekeleza mfumo binafsi wa polisi jamii kuendana na muktadha wake. Kwa mfano, Polisi katika Chuo Kikuu cha North Carolina cha nchini Marekani, ilianzishwa kamati ya usalama ya waenda kwa miguu kushughulikia matatizo ya kundi hili.¹⁰⁰

Ifuatayo ni baadhi ya mikakati ya polisi jamii nchini Tanzania ikiwa ni pamoja na;¹⁰¹

- Safiri Salama, ambapo polisi uhusisha jamii katika kufuatilia na kusimamia magari ili kupunguza ajali barabarani;

99 Osse, A. (2006). *Understanding Policing*, Amnesty International, uk. 96;

100 Fields, C. (2006). "Award-winning Community Policing Strategies. A Report for International Association of Chiefs of Police", *IACP*, uk. 15, available at <http://bit.ly/2nj0AIZ>;

101 "A Force for Good? Improving the Policing in Kenya, Tanzania and Uganda", *Commonwealth Human Rights Initiative*, 2014, uk. 40;

- Usalama Wetu Kwanza na Klabu za Marafiki mkakati unaotoa elimu kwa umma juu ya polisi na masuala ya usalama hasa kwa watoto wa shule:
- Programu za Michezo ya Vijana ambapo polisi uhamasisha vijana kufanya michezo kama njia ya kuepuka kukaa kwenye magene na kuaminika na jamii; na
- Nyumba 10, mpango ambao, hugawanya jamii katika makundi ya nyumba kumi, na kuwashawishi kushirikina kufanya kazi kwa pamoja, kupashana habari na kuangalia masuala ya ulinzi na usalama. Polisi hukutana na wawakilishi kutoka kwa makundi haya ili kuelewa masuala ya usalama ndani ya jamii.

Licha ya changamoto ya ukosefu wa rasilimali na mafunzo, kwa kiasi kikubwa programu hizi zimedhihirika “kuwa chanya”.¹⁰² Kupitishwa kwa mpango wa nyumba 10 na Hudumu ya Polisi Kitaifa nchini Kenya, ni kuonyesha thamani ya juhudi hizi katika shughuli za kila siku za polisi.¹⁰³

Kwa msingi huu, Tanzania inahitaji mfumo yakinifu wa sera na utekelezaji wa mikakati ya polisi jamii. Mpango wa Marekebisho ya Jeshi la Polisi (TPFRP) inatambua hii kama changamoto:

“Dhana ya polisi jamii ilianzishwa na inatekelezwa bila sera na kanuni yakinifu ya jinsi ya kuhusisha jamii katika utendaji wa jeshi la polisi, uhusiano wake na mikakati ya taasisi husika, pamoja na mikakati ya serikali ya hivi karibuni ya kugawa madaraka na majukumu kwa wananchi. Changamoto ni kuendeleza sera ya wazi yenye kuarifiwa na masuala hapo juu”.¹⁰⁴

Ulipoanzishwa mpango huu, mnamo Mei 2010 polisi jamii imezingatiwa na uongozi wa polisi na watunga sera hususan chini

102 “A Force for Good? Improving the Policing in Kenya, Tanzania and Uganda”, *Commonwealth Human Rights Initiative*, 2014, uk. 40;

103 *Id*, uk. 24;

104 “Tanzania Police Force Reform Programme (TPFRP): Medium Term Strategy 2010/11 – 2014/15 (Volume I)”, *Ministry of Home Affairs/Tanzania Police Force*, May 2010, uk. 47;

ya uongozi wa zamani wa IGP Said Mwema.¹⁰⁵ Hivi sasa, polisi jamii inafanyiwa maendelezo kupitia Mpango wa Usalama wa Jamii ndani ya Jeshi la Polisi la Tanzania. Lakini, juhudi hizi bado hazijaainisha wazi sera za mpango huu.

Polisi Jamii na Vikundi vya Wanamgambo

Kutokana na ukosefu wa maana moja sahihi polisi jamii, hususan katika sera na kanuni, mara nyingi kumekuwa na mkanganyiko kama mfumo wa polisi jamii unaruhusu umma kupewa ili kutekeleza sheria. Mpango wa TPFRP unatambua wazi mkanganyiko huu kusema kuwa, "kwa upande mmoja machafuko yanaweza kusababishwa kutokana na dhana kuwa umma unaruhusa ya kuchukua sheria mkononi na kutekeleza, wakati wengine wana mtazamo kuwa wanakandamizwa katika kutekeleza majukumu ya polisi ambayo tayari hulipiwa kodi kwa ajili ya huduma hizi".¹⁰⁶ Upana wa changamoto hii ,utanuka zaidi kwa uwepo wa polisi wasaidizi/shirikishi na wanamgambo ambao pia wako chini ya polisi jamii.

Ikumbukwe kuwa changamoto hizi sio tu kwa nchini Tanzania. Nchini Uganda katika matukio ya mara kwa mara, makundi ya wanamgambo ali maarufi kama "wazuia uhalifu" ambayo serikali hudai kuwa ni sehemu ya polisi jamii, wametuhumiwa kufanya uhalifu bila woga na pia kuingilia uchaguzi mkuu wa Raisi wa mwaka 2016.¹⁰⁷

Shughuli za vikundi hivi vya wanamgambo kamwe haviwezi kuhalalishwa kuwa ndiyo mfumo wa polisi jamii na ni lazima ufutwe. Msisitizo ni lazima uwekwe katika kuajiri polisi wa kutosha na kutoa mafunzo ya kusimamia utekelezaji wa sheria kwa uwajibikaji na sheria za usimamizi. Mfumo wowote wa polisi jamii unapaswa kutoa usawa na kuwajibika kwa jamii husika.

105 "A Force for Good? Improving the Policing in Kenya, Tanzania and Uganda", *Commonwealth Human Rights Initiative*, 2014, uk. 40;

106 "Tanzania Police Force Reform Programme (TPFRP): Medium Term Strategy 2010/11 – 2014/15 (Volume I)", *Ministry of Home Affairs/Tanzania Police Force*, May 2010, uk. 47;

107 See e.g. "Opposition says Uganda government trains militias to harass them", *Reuters*, 8 September 2015, kinapatikana <http://reut.rs/2ncqvSs>;

6.2. MWITIKIO KWA ASASI ZA KIRAIA

“Ni hakika kuwa katika jamii ya kidemokrasia, polisi wanapaswa kuwa na ushirikiano na vyombo vya sheria na umma zikiwemo kaya, familia, mashirika yasiyo ya kiserikali, na mashirika ya umma, asasi za kijamii, asasi za kidini, sekta binafsi na watu wengine”.¹⁰⁸

Maelezo haya yamenukuliwa kutoka katika Mpango wa Marekebisho ya Jeshi la Polisi la Tanzania (TPFRP). Hati hii inaonyesha maendeleo chanya ya asasi za kiraia zinazowakilisha makundi ya matabaka yote katika jamii. Kwa mujibu wa Kitengo cha Uhalifu na Madawa ya Kulevya Shirika la Kimataifa la UN (UNODC), mtazamo wa aina hii ni muhimu kwani,:

“Ni lazima vikundi vyote vya kijamii kuwa na jukumu la kutoa taarifa kwa polisi kuhusu madai yao na wasiwasi. Ambapo wanaweza, na ni lazima polisi kuyawezesha makundi haya mbalimbali, kwa kusikiliza mchango wao na kushughulikia madai yao kwa njia halali kama wanavyoelekezwa na taalumu yao. Kuhakikisha kwamba makundi yote yanasikilizwa, husaidia kuondoa dhana ya kupendelea ama kunyanyapaa kikundi fulani, kwa kutimiza matakwa yao kuliko kutumikia maslahi ya umma”.¹⁰⁹

Njia mbadala ya kuweza kuwajibisha polisi katika kuitikia na kutimiza maslahi ya wananchi ni kwa tasisi za kiraia na mashirika rasmi na yasiyo rasmi kuweza kushirikiana katika kusimamia maslahi husika. Orodha ya TPFRP ya makundi mbalimbali, yaliyotolewa mwanzo wa kifungu kidogo cha sheria hii, inaweza kuwa mwanzo mzuri wa kutambua sauti za wananchi.

"Ni muhimu kwa polisi kuhusiana na makundi kama haya, kwa

108 “Tanzania Police Force Reform Programme (TPFRP): Medium Term Strategy 2010/11 – 2014/15 (Volume I)”, *Ministry of Home Affairs/Tanzania Police Force*, May 2010, uk. 46;

109 “Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity”, *UNODC*, 2011, uk. 101;

sababu wanauwezo wa kupaaza sauti kwa niaba ya sekta fulani ya jamii, hasa makundi ambayo yako katika mazingira magumu katika jamii yanaweza kukumbwa na ugumu katika kupata huduma ya polisi, ama polisi kushindwa kufikia vikundi vya aina hii”.¹¹⁰

Nchini Tanzania, Jukwaa la Haki na Usalama linatoa uwanja kwa polisi na asasi za kiraia kushirikiana katika masuala ya kitaifa ya sera na utendaji wa polisi.

Kwa kuhitimisha, taasisi za kisheria, vyombo vya habari na wanataaluma mbalimbali wanao mchango mkubwa katika kuhakikisha uwajibikaji wa polisi kwa jamii.¹¹¹ Wakati jukumu la mawakili ni kushughulikia kesi kwa niaba ya waathirika wa makosa ya polisi, vyama vya sheria kama Chama cha Wanasheria Tanganyika (TLS) vinajukumu la kutoa huduma za kisheria kwa maoni ya serikali juu sera ya utumishi wa polisi. Hali kadhalika, vyombo vya habari ni kiunga muhimu cha kushinikiza uwajibikaji wa wadau katika kuripoti utendaji wa polisi na kusaidia kupaaza sauti ya umma. Pia, tafiti za kitaaluma za taratibu za utendaji wa polisi, mtazamo wa wananchi kuhusu usalama pamoja na vitengo vya sheria katika vyuo vikuu, huchangia katika kuhakikisha uwajibikaji wa polisi. Kwa kauli hii, ushirikiano kati ya Jeshi la Polisi na Chuo Kikuu cha Dar es Salaam unatambuliwa.

6.3. MAPENDEKEZO

Polisi Jamii

1. Kuanzisha na kueleza maana ya polisi jamii kwenye sheria ya Jeshi la Polisi na Huduma Saidizi.
2. Kuchukuwa sera ya polisi jamii na mkakati wa utekelezaji wake, kwa ainisha malengo na hatua mahusus.
3. Kugatua matumizi ya polisi jamii ili kuruhusu afisa wa polisi katika ngazi ya kijiji, kata na wilaya wawe na mammlaka ya

110 “Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity”, UNODC, 2011, uk. 103;

111 *Id.*, uk. 104;

kiutendaji kumia mikakti na programu za polisi jamii ndani ya maeneo na mipaka yao ya kazi.

4. Kuanzisha mfumo wa kitaasisi wa Jukwa la Polisi Jamii ili kusaidia jitihada za kutekeleza mikakati ya kazi maalumu kwa kuimarisha mahusiano ya polisi na raia/jamii.

Uwajibikaji kwa Asasi za Kijamii

1. Jeshi la Polisi linapaswa kuendelea kuwajibika na kusikiliza sauti kutoka taasisi za kijamii, kama ilivyoelezwa katika TPFRRP, kupitia majukwaa ya polisi jamii, majukwa ya asasi za kijamii, kama Jukwaa la Haki na Usalama, Taasisi za Elimu, pamoja na vyombo vya habari bila kusahua vyama vya taaluma ya sheria kama Chama cha Wanasheria Tanganyika.

7. USIMAMIZI WA NJE WA UTENDAJI WA POLISI

Usimamizi wa nje wa utendaji wa jeshi la polisi una nafasi ya juu katika viwango vya kimataifa vya uwajibikaji. Usimamizi wa nje ni muhimu bila kujali uimara wa serikali au mfumo wa ndani ya polisi unavyoonekana. Katika utafiti wa kimataifa juu ya utaratibu wa kusimamia polisi, muhtasari wa kuhusu utekelezaji usiyo rasmi unaonyesha umuhimu wa dhana hii:

“Bila ya usimamizi kutoka nje, polisi huachwa kujisimamia wenyewe. Kwa kawaida, waathirika huingiwa na mashaka ya kutoa taarifa moja kwa moja kwa polisi ya ukiukaji wa kinidhamu wa polisi, kwa hofu ya visasi, au kwa sababu hawana imani na uchunguzi utakaofanyika. Katika kesi za mauaji ya kukusudia kinyume cha sheria, utaratibu wa ndani wa malalamiko mara nyingi huwa na mianya ya kuficha makosa, kwa madai kwamba mauaji yalikuwa halali, au kutoa adhabu ndogo kwa makosa makubwa au kushindwa kushugulikia madai kama mashtaka ya jinai. Lakini muhimu zaidi, ni usimamizi huwa na mchango katika kuongeza imani jamii kwa jeshi la polisi hivyo kuongeza ushirikiano kati ya umma na polisi na kuboresha ufanisi wa polisi kushughulikia uhalifu”.¹¹²

Kimsingi, dhumuni hasa lakuanzisha mfumo wa aina hiini kuhakikisha kwamba malalamiko dhidi ya polisi hayafanyiwi ushawishi na wala upendeleo wowote.¹¹⁵ Kuzingatia nguvu na ushawishi wa maafisa wa polisi, utaratibu huu wa kuwawajibisha unapaswa kujitegemea kimuundo, kiutunzi na kimamlaka; vinginevyo dhumuni linapotea. Kwa mfano, Kitengo cha Kukabiliana na Malalamiko cha Wizara ya Mambo ya Ndani ya Tanzania, pamoja na kwamba kitengo kiko nje ya polisi, si ruhusa kutenganisha kazi za polisi na Serikali.

Mfumo wa nje wa kusimamia polisi unaweza kuchukua taswira nyingi. Vyombo vilivyoundwa kusimamia mwenendo wa polisi huangukia katika makundi mawili: taasisi zilizojikita kuchunguza,

112 “Study on Police Oversight Mechanisms”, report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston, UN HRC, A/HRC/14/24/Add.8, Ubeti wa 3;

kupitia, ufuatiliaji malalamiko kuhusiana na utendaji wa polisi; na mashirika ya wachunguzi maalum na tume za kutetea haki za binadamu mamlaka makubwa katika usimamizi wa polisi pia.

Wachunguzi maalumu huchunguza kesi zinazohusu makosa ya kiutawala yanayofanywa na mashirika ya serikali. Lakini zinazidi kupanua wigo wake na kuhusisha masuala ya haki za binadamu na rushwa. Tume ya taifa ya kutetea haki za binadamu huchunguza malalamiko dhidi ya polisi kama sehemu ya wajibu wao wa jumla wa kukuza na kulinda haki za binadamu. Nchini Tanzania kuna mawanda mapana ya vyombo vyenye majukumu ya aina hii mfano, Tume ya Haki za Binadamu na Utawala Bora (CHRAGG) au Taasisi ya Kuzuia na Kupambana na Rushwa (TAKUKURU) ambayo imejikita zaidi kwenye masuala husika. Vyombo hivi viwili havina jukumu la moja kwa moja la kusimamia utendaji wa polisi, bali vimepewa mamlaka ya kusimamia, kuchunguza na kuhoji ukiukwaji wa sheria ikiwemo ya haki za binadamu katika mashirika yote ya kiserikali.

Katika baadhi ya nchi kuna tume mbalimbali za kusimamia haki za binadamu zilizojikita kwenye masuala mbalimbali. Kwa mfano, nchini Kenya, kuna Tume ya Taifa ya Haki za Binadamu, Maadili na Tume ya Kupambana na Rushwa, Tume ya Taifa ya Jinsia na Usawa na Tume ya Utawala wa Haki zote hizi hukubali malalamiko yanayo ripotiwa dhidi ya polisi.

Tume ya Haki za Binadamu na Taasisi Zingine za Kusimamia Polisi Tanzania

Tume ya Haki za Binadamu na Utawala Bora - CHRAGG ni mamlaka ya kuendeleza na kusimamia haki za binadamu, kukagua maeneo ya viziuzini na kuchunguza ukiukaji wa haki za binadamu na utawala bora. CHRAGG hufanya kazi zake Tanzania Bara na Zanzibar. Raisi ndiye mwenye dhamana ya kuteua wakuu wa chombo hiki baada ya kupendekezwa na Kamati ya Uteuzi.¹¹³ Wajumbe wa Kamati ya Uteuzi hujumuisha Jaji Mkuu wa Mahakama ya Rufaa, Jaji Mkuu wa Zanzibar, Spika wa Baraza la Bunge, Spika wa Bunge la Serikali ya Mapinduzi ya Zanzibar

113 Sheria ya Tume ya Haki za Binadamu na Utawala Bora ya 2001 Kf. 7(2)

na Naibu Mwanasheria Mkuu wa Serikali.¹¹⁴

Mara baada ya uchunguzi kufanyika, CHRAGG inaweza kutoa mapendekezo kuhusu jambo husika na kama mapendekezo hayatafanyiwa kazi ndani ya miezi mitatu, chombo hiki kinaweza kukata shauri mahakamani ili kutekeleza mapendekezo.¹¹⁵ Pia Kutofuata mapendekezo yanayo tolewa na chombo cha CHRAGG ni kosa.¹¹⁶ Licha ya chombo hiki kuwa na mamlaka makubwa, bado kinakabiliwa na changamoto katika usimamizi na utekelezaji wa majukumu yake, zikiwemo ukosefu wa fedha za kutosha katika zile zilizotengwa na kufungwa na Katiba na sheria ya bunge katika shughuli zake.

Licha ya changamoto hizi, CHRAGG inaendelea kutumia mamlaka yake kukagua vituo vya polisi, kuchunguza malalamiko dhidi ya polisi, na kutoa ushauri kwa Inspekta Jenerali wa Polisi. Wakati wa ukaguzi, CHRAGG inaweza kutambua hali ya vifaa na rasilimali za kituo, malalamiko ya polisi na mazingira ya mbaroni. Zaidi ya hayo, kumekuwa na maboresho katika uwekaji kumbukumbu za uchunguzi, usimamizi, na ufuatiliaji wa kesi za malalamiko kwa mfumo wa kieletroniki.¹¹⁷ Katika mwaka 2016, CHRAGG ilikagua vituo vya polisi 19 katika mkoa wa Dar es Salaam na kufanya mikutano na polisi ili kutathmini changamoto zinazowakabili na mapendekezo ya hatua muhimu za kuchukua.

Sehemu hii imelenga kwenye taasisi zinazosimamia na kushughulikia malalamiko dhidi ya polisi pekee. Mamlaka haya yanaweza kuchukuliwa kama taasisi huru za kiraia zinazosimamia jeshi la polisi.

114 “Ripoti ya Haki za Binadamu ya 2012”. *Legal and Human Rights Centre & Zanzibar Legal Services Centre*, 2013, uk. 216;

115 Sheria ya Tume ya Haki za Binadamu na Utawala Bora ya 2001 Kf. 28;
116 *Id*, s. 37;

117 Commission for Human Rights and Good Governance, Tanzania, “Ten Years of the Commission for Human Rights and Good Governance: Reflection of a Journey 2002-2012”, 2012, uk. xx;

7.1. KWA NINI TAASISI HURU YA KIRAI YA USIMAMIZI WA JESHI LA POLISI

Kihistoria, usimamizi wa mashirika huru ya kiraia ya kuchunguza malalamiko dhidi ya polisi, mara nyingi yamekuwa yakianzishwa katika vipindi vya vuguvugu. Kwa mfano, huko Kaskazini mwa Ireland na Afrika Kusini, kwa mtiririko huu, mahusiano ya polisi na jamii yalivunjwa wakati wa migogoro na ubaguzi wa rangi. Katika nchi kama Sri Lanka, ubaguzi dhidi ya makundi ya watu wachache na ukiukwaji wa haki za binadamu ulisababisha serikali kujenga aina hii ya taasisi. Kwingineko, katika Visiwa ya Trinidad na Tobago, Guyana mashirika ya kiraia ya usimamizi yaliwekwa kufuatia matukio ya matendo ya kikatili ya polisi.¹¹⁸ Na hivi karibuni, nchi ya Kenya imeanzisha Mamlaka Huru ya Usimamizi wa Polisi (IPOA) baada uchunguzi wa kina wa nafasi ya polisi katika machafuko ya uchaguzi wa 2007-08.

Lakini sio lazima kusubiri matukio kama haya kwa chombo huru cha kiraia cha kusimamia utendaji wa jeshi la polisi kuundwa. Hakuna budi kwa vyombo hivi kuundwa ili kusimmamia misingi ya demokrasia katika jamii, hususan zenye kuelekea kwenye mfumo wa demokrasia. Ni lazima polisi kuacha kutumia nguvu zisizo za lazima na kuutumikia umma na kuhakikisha kuwa mazoea ya ukandamizaji yanatokomezwa na kujenga mitazamo mipya.

Ilielezwa kwa upana kuwa,

“Usimamizi wa huduma za polisi na maofisa na Taasisi Huru ya Kiraia ni muhimu katika nchi ya kidemokrasia kwa sababu ya mamlaka iliyonayo jeshi la polisi. Hivyo, ni muhimu mamlaka haya kuwa chini ya uangalizi wa taasisi za kujitegemea kama vile mahakama na mashirika yasiyo ya mahakama, mashirika ya ukaguzi na usimamizi”.¹¹⁹

118 “Police Accountability: Too Important to Neglect, too Urgent to Delay”. *Commonwealth Human Rights Initiative*, 2005, uk. 63;

119 Alemika, E. (2015). “Context of Police Reforms to Institutionalise Civilian Oversight and Police Accountability in Africa”, in “Civilian Oversight as a Mechanism of Good Governance in Policing in Africa”, Conference report, 13 March 2015, Nairobi, Kenya, *IPOA/APCOF*, pp. 14-15, inapatikana <http://bit.ly/2nRr0ox>;

Aidha, kwa mujibu wa Mkurugenzi wa Jukwaa la Afrika la Usimamizi wa Polisi (APCOF) Sean Tait, uhitaji wa taasisi huru ya kusimamia polisi umegawanyika mara tatu. Kwanza, asili na utata wa kazi ya usimamizi wa polisi ni kwa namna ambayo inahitaji uwezo maalumu wa kuushughulikia, anaongeza kusema:

"Wakati tunazo taasisi zingine za nje za usimamizi kama vile Tume ya Taifa ya Haki za Binadamu, kiwango cha utaalumu na kiasi cha muda kinachotumiwa kushughulikia malalamiko dhidi ya polisi si rahisi kusimamia ndani ya taasisi, wakati mamlaka yake inajumuisha masuala ya haki za binadamu na haki za utawala katika wigo wa jamii na utawala".¹²⁰

Pili, kwa kuangalia idadi ya malalamiko yanayotolewa juu ukiukwaji wa haki za binadamu, miongoni mwa wahusika polisi huwa wahusika wa mara kwa mara. Suala hili linaleta umuhimu wa kuwa na chombo huru cha kushughulikia malalamiko haya. Mwisho, kuwepo kwa vyombo huru vinavyoaminika husaidia uaminifu katika kushughulikia malalamiko, kutokana na kutoingiliwa na polisi wenyewe katika utatuzi wa malalamiko ya madai dhidi ya uhalifu uliofanywa na polisi.¹²¹

Mwaka 2011, Umoja wa Mataifa ulichapisha Jarida fupi juu ya Tanzania liloluhusu masuala ya haki za binadamu. Kwa kutambua umuhimu wa vyombo hivi, serikali ya Tanzania iliridhia "kuanzisha chombo huru kwa ajili ya kuchunguza malalamiko kuhusu vitendo vya maafisa wanaosimamia ukelezaji wa sheria".¹²²

Hiki kilianzishwa baada ya mapendekezo mengine kama yaliyotolewa Agosti 2009 na Kamati ya Haki za Binadamu ya Umoja wa Mataifa.¹²³

¹²⁶ Mnamo mwaka 2013, kufuatia ahadi hii ya serikali ya Tanzania,

120 Mahojiano na Sean Tait, APCOF Director, 3 February 2017;

121 *Ibid*;

122 UPR Info, "Recommendations and Pledges: Tanzania", June 2012, Recommendation 85.45, p. 4, inapatikana <http://bit.ly/2oQ1zS1>;

123 International Covenant on Civil and Political Rights Human Rights Committee, CCPR/C/TZA/CO/4, "Concluding observations of the Human Rights Committee: United Republic of Tanzania", 6 August 2009, ubeti wa. 18;

Jukwaa la Haki na Usalama lilipendekeza kuanzishwa kwa taasisi huru kusimamia na kuchunguza kesi za makosa yanayotendwa na polisi.¹²⁴ Kwa sasa Jumuiya ya Usalama wa Raia ya Jeshi la Polisi la Tanzania lina mpango wa kuanzisha chombo kama hicho. Tunashauri kwamba umma unaweza kutoa mashauri ya kujadili mamlaka na mfumo wa chombo hiki.

7.2. MFUMO WA CHOMBO CHA NJE CHA USIMAMIZI WA POLISI

Kuna mifano mingi mizuri ya vyombo huru vya kiraia vya usimamizi vyenye mifumo na nguvu za mamlaka tofauti. Kwa mfano, katika nchi ya El Salvador, Kaskazini mwa kisiwa cha Ireland na baadhi ya majimbo ya Brazil, vyombo vya kiraia vya usimamizi wa polisi hutekelezwa na mtu moja - mchunguzi maalumu wa polisi mathalan akisaidiwa na watumishi wengine katika kupokea na kuchunguza malalamiko. Kwingineko kama vile nchini Kenya, Afrika Kusini, Uingereza hujumuisha vyombo vyenye mifumo kamili ya polisi kusimamia.

Hata hivyo, vyombo hivi hutofautiana sana katika malengo yake na nguvu za mamlaka. Kwa mujibu wa UNODC, hivi vinaweza kugawanywa katika makundi manne:¹²⁵

- *Mfumo wa uchunguzi na ubora.* Aina hii huwezesha ushirikiano na polisi katika jukumu la uchunguzi wa madai ya makosa. Kwa kawaida hushughulikia aina fulani ya malalamiko na malalamiko makubwa zaidi;
- *Mfumo wa rufaa na ukaguzi.* Baada ya polisi kukamilisha uchunguzi wa ndani wa madai, aina hii ya vyombo hupitia ripoti iliyotolewa na kuamua kama kesi husika iliendeshwa kwa misingi ya haki na kama sivyo, huagiza upungufu huo kusahihishwa;
- *Mfumo wa kitathmini na kiutendaji.* Aina hii haipokei wala

124 “Maoni kwa Tume ya Mabadiliko ya Katiba”, *Haki na Usalama Forum*, 2013, yanapatikana <http://bit.ly/2nNM79D>;

125 “Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity”, *UNODC*, 2011, uk. 52;

kuchunguza malalamiko binafsi. Lakini hujikita katika kutambua mienendo na utendaji wa makosa ya watumihwa wa polisi na ukosefu wa taratibu za kukabiliana na makosa hayo; na

- *Mchanganyiko wa mfumo.* Hii hurusu vyombo vya usimamizi wa utenfaji wa watumishi wa umma kutumia zaidi ya mfumo mmoja au miwili iliyoorodheshwa hapo juu.

Mchanganuo ulioainishwa hapa, ni muhimu katika kuelewa kinachotarajiwa kutoka kwa taasisi huru zinazosimamia utendaji wa polisi bila kujali mfumo uliotumika.

Kwa kila mfumo uliyotajwa hapo juu, bila kujali ni mfumo upi utakaotumika, mfumo bora huwa na: 1) mamlaka na nguvu ya kutosha; 2) uhuru wa fedha na uendeshaji bila kuingiliwa na Serikali Kuu na polisi yenyewe; 3) rasilimali watu na rasilimali fedha za kutosha; 4) utashi wa kisiasa.¹²⁶ Kama anavyopendekeza Philip Alston,

“Bila ya vipengele hivi vya msingi, shirika la kujitegemea litakuwa kama chui wa karatasi na kizuizi cha malalamiko ya raia, yasiyo ya athari juu ya polisi”.¹²⁷

Vipengele hivi vinazungumziwa hapa chini.

7.3. MAMLAKA NA KAZI YA VYOMBO HURU VYA USIMAMIZI

Kwa kuanzia, ni muhimu kwa vyombo huru vya kusimamia jeshi la polisi kuundwa katika misingi ya sheria. Hivyo, Katiba ya nchi inapaswa kulinda dhidi ya changamoto za baadae ikiwa ni pamoja kufungiwa majukumu ya kusimamia polisi. Kwa mfano, licha ya ukweli kwamba Katiba ya Afrik Kusini imeshindwa kutaja wazi Idara ya Kujitegemea ya Upelelezi wa Polisi (IPID), lakini inataja “chombo cha kusimamia polisi na uchunguzi wa malalamiko”.¹²⁸ Kutajwa

126 “Study on Police Oversight Mechanisms”, report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston, UN HRC, A/HRC/14/24/Add.8, ubeti wa 4;

127 *Ibid*;

128 Katiba ya Jamhuri ya Afrika Kusini Na. 108. ya 1996, art. 206 (3) and (6);

kwa chombo hicho cha upelelezi kumesaidia kulinda na kuimarisha chombo cha IPID ijapokuwa hali hii si sahihi sana.¹²⁹

Mara nyingi, vyombo vya usimamizi huanziswa kwa njia ya sheria, ama kwa njia ya kuhusishwa ndani ya sheria za polisi zilizopo au kuunda kipande cha sheria kinachojitegemea.¹³⁰ Na mara chache mashirika ya nje ya usimamizi wa watumishi wa umma huundwa kwa amri ya Serikali Kuu kwa mfano ile ya Hong Kong ya Baraza la Kujitegemea la Malalamiko ya Polisi ya mwaka 1986 na 2008, ambayo sio madhubuti kwani haina msimamo wa kudumu katika sheria na inaweza kufutwa kirahisi.¹³¹

Wakati wa kuanzisha chombo cha kusimamia majukumu ya watumishi wa dola, ni muhimu kupewa nguvu za kisheria na mamlaka ya kutosha ili kuhakikisha ufanisi wa kazi. Kwa upande mwingine ni lazima mamlaka binafsi ya chombo kuwa na uwanda mpana ili kujumuisha wafanyakazi wote wa polisi, na inashauriwa kutazama pia ufinyu wa mamlaka.

“Bila kujali idadi ya wafanyakazi usimamizi Shirika hilo, ni kamwe kwenda kuwa uwezo wa kufanya uchunguzi yote katika malalamiko dhidi ya polisi. Ingawa ni mbaya kwa mashirika ya usimamizi kukabidhi uchunguzi wote kwa polisi, shinikizo la kazi na uchache wa rasilimali ina maana kwamba karibu kila vyombo usimamizi kutegemea kwa kiasi fulani juu ya polisi kufanya uchunguzi. mashirika mengi yana mfumo kwa kategorisera malalamiko, na kurejesha nguvu kuchunguza wale ni aidha kubwa katika maumbile (vifo zinazohusisha, mateso, au upendeleo wa rangi) au kuhusisha maslahi ya umma. Hata kuhusiana na kesi ambazo kutumwa kwa polisi, vyombo hivi huwa na kusimamia kwa karibu uchunguzi na polisi, ili kuhakikisha uadilifu wa uchunguzi wa polisi.”¹³²

129 Mahojiano na Sean Tait, APCOF Director, 3 February 2017;

130 Murtaugh, C. & Poe, M. (2010). “Establishing an Independent Police Oversight Body”, INPROL Consolidated Response (10-007), *International Network to Promote the Rule of Law (INPROL)*, uk. 2;

131 *Ibid*;

132 “Feudal Forces: Democratic Nations: Police Accountability in Commonwealth South Asia”, *Commonwealth Human Rights Initiative*, 2007, pp. 74-75;

Kwa mfano, suala la mamlaka ya chombo cha Afrika Kusini cha IPID hujikita katika; 1) vifo katika ulinzi wa polisi, 2) vifo kutokana na matendo ya polisi; 3) malalamiko yoyote kuhusiana na polisi kutumia vibaya silaha za moto; 4) vitendo vya ubakaji vinavyofanywa na polisi, iwe afisa yupo au hayupo kazini ; 5) ubakaji wa mtu yeyote aliye chini ya ulinzi wa polisi, 6) malalamiko ya aina yoyote ya mateso au kushambuliwa na polisi; 7) masuala ya rushwa ndani ya polisi, na 8) suala jingine lolote litakal rejeshwa na mamlaka husika.¹³³

Kwa upande mwingine, Mamlaka Huru ya Usimamizi wa Utendaji wa Polisi (IPOA) ya Kenya inashughulikia "malalamiko yoyote yanayohusiana na makosa ya kinidhamu au jinai yaliyofanywa na polisi".¹³⁴ Utaratibu huu unaruhusu IPOA kuingilia kati kwa maslahi ya haki katika maeneo mengine yenye ukiukwaji mkubwa. Hata hivyo, kiuhalisia chombo chenye mamlaka pana kama haya kinahitaji kufikia makubaliano na mashirika mengine ya usimamizi (hasa wale wa ndani) kuhusu ufafanuzi wa majukumu pamoja na taratibu za kukata rufaa kwa chombo kingine ili kuepuka migogoro.

Kwa upande wa majukumu, taasisi huru ya kiraia ya usimamizi wa polisi inapaswa kupokea, kurekodi na kufuatilia malalamiko kutoka kwa mtu yeyote, ikiwa ni pamoja na mwathirika na familia yake, mashahidi, polisi wenyewe, au mwingine yeyote.

Polisi wanalazimika kuripoti makosa kama vile kifo, mateso, au majeraha makubwa kwa taasisi ya usimamizi, kama ilivyojadiliwa katika sehemu Na 2.6. Pia, ni vyema kuainisha kama kosa pale mtu anaposhindwa kuripoti makosa aina hii ndani ya masaa 24 baada ya kutendeka. Kufanya hivi kutaongeza ufanisi.¹³⁵

133 Sheria ya Directoreti Huru ya Uchunguzi wa Polisi ya 2011, Kf. 28(1)(a) ya Afrika Kusini

134 Sheria ya Mamlaka Huru ya Usimamizi wa Polisi ya 2011, Kf. 6(a) ya Kenya, 2011, s. 6(a);

135 "Study on Police Oversight Mechanisms", report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston, UN HRC, A/HRC/14/24/Add.8, para 32;

Mamlaka ya kufanya uchunguzi yenyewe

Uwezo wa taasisi kufuatilia na/ama kuchunguza unyanyasaji kwa mamlaka yake yenyewe (suo moto) ni suala muhimu. Hii inaiwezesha taasisi inayosimamia uchunguzi kutekeleza majukumu yake bila kuathiriwa na mfumo wa utoaji taarifa (mfano, Police kutotoa taarifa ya vifo vilivyotokea kizuizini) na uwasilishaji wa malalamishi (mfano: vyombo vya habari vimeripoti ukiukwaji wa haki, lakini hakuna jalada la malalamishi lililofunguliwa).

Tume huru nyingi za kiraia huwa na mamlaka haya. Ijapokuwa muundo au uandaaji wa kisheria unaweza kutofautiana. Kwa mfano, Sheria ya Polisi (Ireland ya Kaskazini) ya mwaka 1998 inaeleza kuwa mchunguzi maalum (Ombudsman) “kwa jitihada zake anaweza kuanzisha uchunguzi wa suala lolote ambalo--

- a) litafika kwake na kuonyesha kuwa askari polisi anaweza kuwa-
 - i. amefanya kosa la jinai; au
 - ii. ametenda kwa namna ambayo hupelekea kuchukuliwa hatua za kinidhamu; na
- b) si suala la mlalamikaji,

Iwapo itadhihirika kwa Ombudsman kuwa inafaa kwa maslahi ya umma kufanya hivyo”.¹³⁶

Ijapokuwa, muundo rahisi wa kisheria umetumika. Kulingana na Sheria ya IPOA ya Kenya, 2011, “Mamlaka itakuwa na uwezo wa kuchunguza utumishi kwa mchakato wake yenyewe au pale tu ipokeapo malalamiko kutoka jamii”.¹³⁷ Vile vile, Sheria ya CHRAGG ya mwaka 2001 inaeleza kuwa “Tume kwa mchakato wake yenyewe itachunguza ukiukwaji wa aina yeyote wa haki za binadamu au utawala mbovu; au b) mara tu ipokeapo malalamiko au tuhuma”.¹³⁸

136 Sheria ya Polisi ya Ireland Kaskazini ya 1998 Kf. 55(6);

137 Independent Policing Oversight Authority Act (Kenya), 2011, s. 7(a);

138 Sheria ya Tume ya Haki za Binadamu na Utawala Bora ya 2001 Kf. 15(1);

Vivyo hivyo, mifumo ya kuchukua na kufuatilia malalamiko, na kuwezesha utendaji kazi wa taasisi (kama kufundisha wataalam wa uchunguzi wa makosa ya jinai) ni masuala muhimu sana kwa ufanisi wa taasisi. Pia, uwezo wa kuwa taarifa iliyokamilika na kufuatilia kwa upekee na mahususi unyanyasaji inaweza kuleta mafanikio. Nchini Brazil, Sao Paulo, polis i jamii, pamoja na kutokuwa na uwezo wa kuchunguza, waliweza kubainisha matumizi mabaya ya kinga za kipolisi kwa kufuatilia mauaji yaliyoonesha kuhusisha genge la mauji la polisi.¹³⁹

Mamlaka simamizi pia inapaswa kuwa na uwezo wa kufanya uchunguzi wa tuhuma kuhusu mienendo ya kimaadili ya polisi. Mamlaka hizi zinapaswa kuwa katika mitazamo miwili. Moja, mamlaka inayosimamia inapaswa kupewa mamlaka maalum ya kuchunguza, uwezo wa kuitisha nyaraka, kupata hati za upekuzi, na kumlinda shahidi.¹⁴⁰ Mamlaka hazi ni muhimu kwa taasisi kuweza kufanya uchunguzi huru bila kutegemea usaidizi wa polisi. Vinginevyo, “taasisi za nje hulazimika kutegemea uchunguzi wa polisi, ambao unaweza kuwa hautoshelezi ama haupo kutokana na uwepo wa rushwa na upendeleo wa polisi”.¹⁴¹ Kutoingiliwa na polisi ni jambo muhimu ili kutoa fursa kwa taasisi kuchunguzwa kwa urahisi, bila hili, jitihada za kuanzisha taasisi zimamizi hazitazaa matunda.

Afrika Kusini na Kenya zinatoa mifano mizuri katika muktadha huu, kwani wachunguzi wa IPID na IPOA wanapewa mamlaka zinazowawezesha kuwa huru na kufanya uchunguzi yakinifu. IPOA ina mamlaka ya;

- kuitisha ripoti, rekodi, nyaraka ama taarifa za aina yeyote kutoka chanzo chochote, ikiwa ni pamoja na polisi;
- kuingia pahala popote wakiwa na kibali cha upekuzi, kukatama na kitu chochote kilichopatikana katika mazingira hayo kinachoweza kusaidia katika uchunguzi;
- kumhoji mtu yeyote (wakiwemo maafisa wa polisi na

139 “Study on Police Oversight Mechanisms”, report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston, UN HRC, A/HRC/14/24/Add.8, para 33;

140 *Id.*, para 37;

141 *Id.*, para 34;

watawala) na kuchukua maelezo yao; kumuita mtu yeyote na kuhitaji uwepo wake;

- Kumwita ofisa yeyote wa polisi kutoa nyaraka yeyote, kitu au maelezo yanayoweza kuwa na msaada katika uchunguzi wa IPOA; na
- Kumlinda shahidi/ kulinda wajahi wa shahidi.¹⁴²
- Kwa upande mwingine, ili kuhakikisha uwezo wa taasisi kutekeleza majukumu yake ya kiuchunguzi, inapaswa kuwa nauwezo wa kuamuru ushirikiano toka kwa polisi kupitia mahakama ama ofisi ya mwendesha mashtaka.
- Hivyo, taasisi huru ya kirai inapaswa kuwa na uwezo mkubwa wa kutekeleza na kueleza matokeo ya uchunguzi wake. “Uwezo wa kuchunguza na kuripoti matukio na malalamiko, hata kama ni kwa uhuru mkubwa, hayatakuwa na maana yeyote iwapo (external oversight) mamlaka haina uwezo wa kuhakikisha kuwa polisi, mwendesha mashtaka, ama mtendaji watatenda kulingana na taarifa zao”.¹⁴³

Usimamizi Huru katika Mtazamo wa Mlalamikaji¹⁴⁴

Kwa mujibu wa mtaalam wa kimataifa wa masuala ya polisi, kwa mfumo wowote kuwa imara, unapaswa kujumuisha matakwa ya walalamikaji. Kwa kuzingatia hili, ni muhimu kuwa:

- Hatua za kufungua malalamiko zichapishwe na kutangazwa;
- Hatua za kufungua malalamiko zipatikane kwa urahisi;
- Mlalamikaji asitishiwe/ asihisi kutishiwa;
- Mlalamikaji ajuze hatua zinazofuata baada ya kufungua lalamiko na namna ya kulifuatilia (hii inajumuisha mlalamikaji kupewa nambari rejea na jina la ofisa anayeshughulika na shauri hilo)
- Mlalamikaji aweze kupata huduma ya kulinda shahidi iwapo itahitajika;

142 Sheria ya Mamlaka Huru ya Usimamizi wa Polisi ya 2011, Kf. 7(1)(a) ya Kenya;

143 “Study on Police Oversight Mechanisms”, report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston, UN HRC, A/HRC/14/24/Add.8, Ubeti wa 42;

144 Osse, A. (2006). *Understanding Policing*, Amnesty International, uk. 216;

- Mfumo ujumuishe fursa ya kumaliza mizozo iliyo ya kawaida baina ya polisi na wanajamii nje ya mahakama (mara nyingi mizozo hii hutatuliwa kwa kuomba msamaha tu);
- Wanajamii kuuamini mfumo.

Uwezo wa Taasisi kupendekeza mabadiliko ya kisera

Ni utaratibu mzuri pia kuipa uwezo Taasisi huru ya kirai kupendekeza mabadiliko ya utekelezaji wa sera za kisheria na utendaji. Kulingana na aina yake kiutendaji kazi, Tume huru ya kirai ina uwezo wa kukusanya kiwango kikubwa cha data/taarifa kuhusu utovu wa nidhamu wa askari polisi. Hivyo, hili litaruhusu utambuzi wa nyendo za utovu wa nidhamu ambao unaweza kuoanishwa na matatizo ya kimfumo katika hatua za kipolisi, vyombo na/ama mafunzo. Hivyo, Taasisi huru itakuwa katika wasaa mzuri wa kupendekeza marekebisho. Taasisi huru ya kusimamia polisi katika nchi mbalimbali, Kenya, Afrika Kusini na Ireland ya Kaskazini zimekuwa na mamlaka hayo.

Ijapokuwa polisi ndiyo walengwa wakubwa wa taasisi hii, mapendekezo mara zote hayaelekezwi kwa polisi tu.

Kwa mfano nchini Kenya, baadhi ya taasisi zinazopokea mapendekezo ya IPOA zinajumuisha; Baraza la Mawaziri, Wizara ya Mambo ya Ndani, Ofisi ya mwendesha Mashtaka Mkuu wa Serikali, Ofisi ya Mwanasheria Mkuu na Idara ya Haki, Bunge-Kamati mbalimbali za Bunge (Utawala bora, Usalama wa Taifa na Ulinzi, Kamati ya Bajeti, Jeshi la Polisi, Tume ya Jeshi la Polisi, Kitengo cha Ndani cha Masuala ya Polisi, Wakala wa Kulinda Mashahidi, Tume ya Kitaifa ya Kulinda Haki za Binadamu, Tume ya Utawala wa Sheria, Tume ya Maadili na Kupambana na Rushwa, Tume ya Taifa ya Jinsia na Usawa, FIDA na taasisi zingine zinazojihusisha na haki za wanawake na unanyanyasaji wa kijinsia, Kikundi kazi cha mabadiliko ya utendaji kazi wa polisi na wananchi.¹⁴⁵

145 Interview with Tom Kagwe, IPOA Board Member, 28 February 2017;

7.4. UHURU WA TAASISI YA KUSIMAMIA POLISI

Dhana yenyewe inadhihirisha umuhimu wa kuwa huru kiutawala na kimajukumu, hususan kutoingiliwa na polisi na wizara inayoshughulikia mambo ya ndani. Uhuru wa Wakala huu utasaidia, kwa kiasi kikubwa, katika kuondoa changamoto za upendeleo, rushwa, na kuchezewa kwa taarifa za kiuchunguzi. Kinyume chake, kutokuwa huru kwa wakala huu kutaharibu nia na dhumuni la kuanzishwa kwake.

Wakala huru wa usimamizi wa mambo ya kipolisi unaanza kwa namna ilivyoanzishwa, kama ilivyoenezwa kwa ufupi katika aya hiyo hapo juu. Hivyo ni muhimu kwa Wakala huu kuanzishwa kama mamlaka kamili kwa sheria yake, hususan kwenye katiba. Muundo wa kisheria lazima, kwa kipekee, ujikite katika uhuru wa wakala huu.

Uhuru kwa mujibu wa sheria za IPOA na IPID

Sheria ya IPID ya Afrika Kusini na ile ya IPOA ya Kenya ambazo zimeanzisha Wakala huru wa usimamizi wa mambo ya kipolisi kwa makusudi zimesisitiza katika uhuru wa wakala, kutoa mifano mizuri ya kisheria kwa nchi zinazoandaa sheria zinazofanana na hizi.

Katika Kif.4, sheria ya IPID inaeleza japo kwa kifupi;

“(1) Kurugenzi hii itafanya kazi kwa uhuru bila kuingiliwa na jeshi la Polisi la Afrika Kusini.

(2) Kila taasisi ya dola ni lazima isaidie Idara kutekeleza majukumu yake vyema na bila kuegemea upande wowote.”¹⁴⁶

Kinyume chake, sheria ya IPOA inatoa mtazamo wa ujumla kuhusu uhuru wa wakala:

“(1) Katika kutekeleza majukumu ya mamlaka hii, haipaswi kuwajibika kwa mtu yeyeto, ofisi ama mamlaka.

(2) Mamlaka itapaswa kuzingatia msingi ya haki na kutokuwa na upande katika utekelezaji wa majukumu yake.

(3) Kila taasisi ya serikali na afisa wake itapaswa kuisaidia

146 Sheria ya Directoreti Huru ya Uchunguzi wa Polisi ya 2011, Kf. 4 ya Afrika Kusini

na kuulinda mamlaka hii ili kuhakikisha kunakuwepo uhuru, kutokupendelea, utu na ufanisi.

(4) Hakuna mtu au mamlaka inayopaswa kuingilia maamuzi, majukumu au utendaji kazi wa mamlaka, na

(5) Bunge litahakikisha kuwa Mamlaka hii inapewa fedha za kutosha ili kutekeleza majukumu yake kwa ufasaha na ufanisi.”¹⁴⁷

Kuna namna mbalimbali ya kulinda vyombo vya usimamizi kuingiliwa majukumu yake. Kwanza, ni ujumbe wa mamlaka hii ambao hawapaswi kuwa polisi walio kazini bado. Hii linasawiri “jamii” kuwa sehemu ya Mamlaka huru ya kusimamia polisi. Repoti maalumu ya Umoja wa Mataifa (UN) kuhusi mauaji yaliyofanywa na polisi, kwa uwazi kabisa inasema kuwa “uanachama wa Mamlaka huru ya kusimamia polisi usijumuishe mwanachama yeyote kutoka jeshi la polisi” ili kuepuka vihatarishi na kuwepo kwa upendeleo”.¹⁴⁸ Hili linaweza kuwa gumu kufanikiwa, hususan kwa taasisi inayoanzishwa, ambayo, inaweza kulazimika kutumia askari polisi katika uchunguzi kutokana na uzoefu wao katika masuala ya kiuchunguzi. Iwapo ni changamoto kuwapata wachunguzi wazoefu, na kulazimika kutumia watumishi wa dola, inashauriwa kutumia maafisa waliostaafu tu.¹⁴⁹ Ijapokuwa, polisi aliyekazini bado au aliyestaafu hapaswi kuteuliwa kuwa mjumbe wa jopo la watoa maamuzi katika bodi ya malalamiko.

Pili, mjumbe lazima ateuliwe kulingana na sifa, kupiti mchakato wa mashauriamo na yaliyowazi, na muda wake wakutumikia bodi ulindwe kisheria. Mchakato wa uteuzi ni muhimu ili kurahisisha na kuweka misingi ya uhuru toka bodi inapoanzishwa.

- a) Kwa mfano, IPOA inasimamiwa na bodi inayojumuisha wajumbe tisa ambao wanapanga muelekeo na vipaumbele vya taasisi. Wajumbe wa bodi wanateuliwa mchakato

147 Sheria ya Mamlaka Huru ya Usimamizi wa Polisi ya 2011, Kf. 4 ya Kenya;

148 “Study on Police Oversight Mechanisms”, report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston, UN HRC, A/HRC/14/24/Add.8, Ubeti wa 52;

149 Sheria ya Mamlaka Huru ya Usimamizi wa Polisi ya 2011, Kf. 11 ya Kenya

maalumu unaojumuishia kamati ya utezi (inanyoundwa na wawakilishi mbalimbali kutoka taasisi za serikali na Tume ya haki za binadamu) inayopokea maombi, kuyachambua na kupelekea Rais wa Kenya majina yaliyopita kwenye mchujo. Kisha Rais anapendekeza majina na kuyapeleka bungeni ili kujadiliwa, kuhakikiwa na kupitishwa ama kukataliwa.¹⁵⁰ Bodi ikishaundwa inateua Mkurugenzi wa IPOA na watumishi wengine “kwa mchakato wa ajira uliyo wa ushindani na wazi”.¹⁵¹ Ijapokuwa sheria ya IPOA haianishi sifa na vigezo kamili vya watumishi wanaopaswa kuajiriwa,¹⁵² lakini inabainisha kuwa Mkurugenzi wa IPOA ni lazima awe na sifa hizi: Awe raia wa Kenya

- b) awe na shahada ya kwanza kutoka chuo kinachotambulika Kenya
- c) awe na uzoefu wa angalau miaka kumi katika ngazi za uongozi;
- d) awe amedhihirisha uzoefu husika katika Nyanja zifuatazo
 - i. Serikalini;
 - ii. Sheria;
 - iii. Uongozi;
 - iv. Fedha;
 - v. Usalama; au
 - vi. Utawala na

Awe na matakwa ya kikatiba kuhusu uongozi na maadili.¹⁵³

Sheria ya IPID ya Afrika Kusini, 2011 imekuwa wazi kuhusi sifa na vigezo vya wapelelezi watarajiwa. Sheria hiyo inabainisha, mtu

150 *Ibid*;

151 *Id*, s. 19(2);

152 Sharti pekee la IPOA ni kwamba “Bodi inapaswa kuhakikisha kuwa wajumbe wa Bodi na Wafanyakazi wengine wanapata mafunzo ya kutosha ili kumudu majukumu yao, wafanyakazi wote wanaohusika na uchunguzi wanapaswa kupata mafunzo juu ya haki na uhuru wa binadamu” Kf. 22(2) Sheria ya IPOA 2011

153 Sheria ya Mamlaka Huru ya Usimamizi wa Polisi ya 2011, Kf. 19(3) ya Kenya;

anayeteuliwa kama mpelelezi/mchunguzi.

- a) Lazima awe na cheti darala la 12 ama diploma au shahada ya kwanza; na
- b) Lazima awe na-
 - i. Ujuzi na uzoefu katika upelelezi wa makosa ya jinai; au
 - ii. Uzoefu wowote unaoendana na kazi hii.
- b) Lazima afaulu uchunguzi wa kiusalama.¹⁵⁴

Ni muhimu Mamlaka huru ya kusimamia polisi isichukuliwe kuwa sehemu ya jeshi la polisi ili walalamikaji washindwe kuifikia. Hivyo basi, Mamlaka hii mpya inapaswa kuwa na ofisi zinazofikika kwa urahisi na ziwe katika mazingira na eneo linalofahamika vizuri na jamii. Ofisi zake zinapaswa kutenganishwa na jengo/majengo zilizoko ofisi za jeshi la polisi na/au serikali.¹⁵⁵

Pamoja na uhuru wa kimuundo, Mamlaka hii inapaswa kuendeleza uhuru wa kutekeleza majumu yake, ikiwa ni, uwezo wake wa kuchunguza kwa uhuru malalamiko ya ukiukwaji wa maadili wa polisi. Taasisi lazima itengewe raslimali za kutosha (imeelezwa zaidi katika sehemu inayofuata) na watumishi wake wapewe mafunzo, vinginevyo, taasisi itaingia kwenye vihatarishi vya kutegemea utaalamu wa jeshi la polisi. Kimsingi, Taasisi hii inapaswa kuwa na uwezo wa kufanya chunguzi zote yenyewe, ikiwamo uchunguzi mahususi, wakitabibu na uchambuzi wa mabomu. Miongoni mwa mifano ya aina hii ni Tume ya Maadili ya Polisi ya New South Wales, Australia ambayo imedhihirisha uhuru wa kimajukumu.¹⁵⁶ Ijapokuwa mara kwa mara, Taasisi imekuwa ikipata usaidizi kutoka Idara za Upelelezi wa makosa ya jinai. Katika muktadha huu, taratibu lazima ziwekwe ili kusimamia ushirikishwaji wa polisi na taasisi inayowasimamia. Hivyo, mikakati ya ushirikishwaji na namna ya utendaji kazi lazima uratibiwe kwa namna ambayo hautaathiri uhuru wa taasisi ya uchunguzi.

154 Sheria ya Directoreti Huru ya Uchunguzi wa Polisi ya 2011, Kf. 22(2)ya Afrika Kusini

155 "Study on Police Oversight Mechanisms", report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston, UN HRC, A/HRC/14/24/Add.8, ubeti wa 52;

156 *Id.*, ubeti wa 54;

7.5. RASILIMALI ZA TAASISI YA USIMAMIZI WA POLISI

Rasilimali watu na fedha za kutosha ni sehemu muhimu ya kuhakikisha uhuru wa taasisi za kusimamia polisi. Mwongozo wa kisheria unaounda chombo hiki unaweza kuweka majukumu kwa ujumla, uwezo wa kujisimamia, na kuilinda dhidi ya kuingiliwa, kisiasa. Lakini bila kuwa na raslimali za kutosha, itakuwa vigumu kwa Mamlaka hii kutekeleza malengo yake kwa tija.

Ni gharama kuanzisha chombo kinachosimamia utendaji wa polisi lakini tunapaswa kuangalia na kulinganisha fujo zinazotokea mara kwa mara na ukiukwaji wa maadili usiomithilika.

“Kutokana na majukumu ya Taasisi hii ya kupambana na ukiukwaji wa haki ni sehemu inayofaa kuwekeza raslimali za taifa. Kwa kulinganisha gharama na faida, mataifa yanapaswa kuelewa si tu umuhimu wa haki inayoongelewa, bali gharama kubwa zitokanazo na muendeleo wa machafuko yanayosababishwa na polisi. Kwa mfano, kati ya mwaka 1995 na 1998 malalamiko 1,489 yalitolewa juu ya Huduma za Jeshi la Polisi la Afrika Kusini yakihusisha matumizi makubwa ya nguvu, na jeshi lilipa zaidi ya Rand milioni 50 kama fidia”.¹⁵⁷

Uhitaji wa fedha na rasilimali watu za kutosha una sura mbili. Moja, taasisi huru ya kusimamia shughuli za polisi inahitaji kuhakikisha inatekeleza majukumu yake kwa uhuru, hivyo inahitaji kuajiri wataalam wenye ujuzi, kujenga mifumo wezeshi, (kama utunzaji wa kumbukumbu na kumlinda shahidi), pia kuwa na uwezo wa kifedha na rasilimali watu kushughulikia mashauri ya polisi kukiuka maadili. Kwa mujibu wa Tom Kagwe, mjumbe wa bodi ya IPOA,

“Kiujumla aina ya kazi ilizopewa IPOA zinahitaji matumizi ya fedha ili kuiwezesha kutekeleza majukumu yake. Upelelezi, ukaguzi na zoezi la ufuatiliaji, utafiti, shughuli za mawasiliano zinahitaji bajeti ili kuwa endelevu. Ugumu unajitokeza katika zoezi la upelelezi na pia huwa na athari

157 *Id*, ubeti wa 48;

katika gharama za upelelezi kwa ujumla”.¹⁵⁸

Uwezo wa kujitegemea kifedha kwa taasisi hii ni lazima uwe ni wa uhakika.¹⁶² Hii inamaanisha kuwa fedha za taasisi hii zisijumuishwe kwenye bajeti ya polisi ama kuamuliwa na baraza. Taasisi hii ni lazima iandae makadirio ya bajeti yake yenyewe na ihakikishiwe uhuru wa kutumia fedha hizo kwa jinsi inavyoona inafaa. Sambamba na hili, taasisi hii lazima iwajibishwe kwa matumizi yake kupitia kutoa taarifa bungeni na kwa taasisi yoyote ya ukaguzi ya serikali.

7.6. UTAYARI WA KIJAMII NA KISIASA

Taasisi huru ya kusimamia kazi za polisi inahitaji utashi wa kisiasa ili kuifanya iweze kufanya kazi kwa ufasaha na ufanisi. Serikali lazima ibebe ujumbe kuwa taasisi hii si adui wa vyombo vya utekelezaji wa sheria, inayojaribu kufifisha juhudi za kupambana na makosa, bali ni wadau wanaopaswa kufanya kazi pamoja ili kuhakiki utawala wa sheria unafuatwa na demokrasia inaimarishwa.

Taasisi huru ya kusimamia kazi za polisi, inapaswa kufanya jitihada za kuifikia jamii, hususan wale waliotengwa na kuathiriwa na utendaji mbaya wa polisi. Wananchi lazima waelimishwe kuhusu taasisi hii, mamlaka yake, hatua za kuwasilisha malalamiko, na taarifa zozote muhimu zinatakiwa kwa jamii ili kupata ushirikiano wao.

Programu za uhamasishaji za IPOA¹⁵⁹

Bodi ya Mamlaka pia ilizingatia umuhimu wa mawasiliano na mikutano kama njia ya kuhamasisha jamii kupeleka malalamiko na kutangaza uwepo wa Mamlaka hii. Vile vile Idara ya mawasiliano iliundwa ili kuandaa mkakati wa mawasiliano. Mpaka sasa, Mamlaka imefikia nusu ya Kaunti zote nchini Kenya na kufikisha ujumbe wa IPOA kwa watu zaidi ya milioni 5 kupitia kampeni maalumu.

158 Mahojiano na Tom Kagwe, IPOA Mjumbe wa bodi, 28 Februari 2017;

159 Mahojiano na Tom Kagwe, IPOA Mjumbe wa bodi 28 Februari 2017;

Katika kampeni hizo, wafanyakazi wa IPOA walieleza majukumu ya IPOA, walifanya majadiliano katika makundi, kuchukua malalamiko yaliyohitaji msaada wa kisheria. Katika zoezi la kuchukua malalamiko, watoa malalamiko walihakikishiwa usalama wao kwa kuficha wajahi wao. Pia, Mamlaka ina mkataba wa makubaliano na Taasisi ya Kulinda Shahidi/mtoa taarifa, moja wa wadau wake ambao jukumu lao ni kumlinda malalamikaji kupitia ulinzi wa shahidi.

Kuhusishwa kwa taasisi za kijamii katika kuhamasisha jamii ili kupata mwitikio wao katika kushirikiana na Taasisi huru ya kusimamia kazi za kipolisi umesaidia sana. Taasisi za kijamii kiujumla zinawafikia watu wengi kwa urahisi na wanaweza kuwasaidia wananchi kufungua majalada ya malalamiko dhidi ya polisi kwa kuwaelekeza hatua za kufuata na pia kuhamasisha uelewa wa majukumu ya Taasisi hii kupitia mikutano na usambazaji wa vipeperushi.

7.7. KUSIMAMIA MSIMAMIZI: WAJIBU WA TAASISI WA KUTOA TAARIFA

Kuunda taasisi imara na huru ya kusimamia kazi za polisi kunahitaji uwazi unaoenda sambamba na wajibu wa utoaji taarifa. Hii ni kuhakikisha kuwa taasisi inawajibika kwa jamii kwa kutekeleza majukumu yake na kuonyesha matumizi yake ya fedha.

Wajibu au majukumu ya kutoa taarifa huwa yamebainishwa katika sheria inayoanzisha taasisi hii. Taasisi hii itatakiwa kuwasilisha aina mbili za taarifa: 1) taarifa ya ukaguzi wa fedha, inayoonyesha mapato na matumizi, mali/madeni ya taasisi ambayo huwasilishwa kwa Mkaguzi na Mdhibiti Mkuu wa Serikali (ama taasisi sawa na hiyo);

2) Taarifa ya mwaka, ikionyesha shughuli zote zilizofanywa na taasisi, ambazo huwasilishwa kwa Waziri husika ambaye huiwasilisha bungeni kwa mapitio. Taarifa hiyo pia inaweza kujumuisha taarifa zingine zinazoonyesha utendaji kazi ama ufanisi wa taasisi. Mfano, sheria ya IPOA inaeleza kuwa Taarifa ya Mwaka ya Mamlaka

itajumuisha, miongoni mwa mengine, maoni ya mamlaka kuhusu uwezo wa kifedha, “takwimu zingine zinazoonekana muhimu kutoka malalamiko yaliyowasilishwa kwa mamlaka, upelelzi uliofanywa na mamlaka, na ripoti ya mamlaka kuhusu matokeo ya uchunguzi”, pamoja na taarifa zozote muhimu zinazohusu majukumu ya Mamlaka”.¹⁶⁰ Hii inatoa fursa kwa IPOA kueleza serikali na bunge kuhusiana na maswala mbalimbali yanayoathiri utendaji kazi wake.

Ni vema pia kwa taasisi hii kuwa wazi kutoa taarifa na takwimu zinazohusikanamajukumuyakekwawananchiiliwafanyeuchambuzi, na pia kuwafikia wananchi kupitia vyombo vya habari. Taarifa zote ni lazima zipatikane kwa uharahisi katika tovuti. Ili kuhakikisha uimara na kuaminika kwa Taasisi, inashauriwa kuchapishwa kwa taarifa kuhusu matokeo ya kila uchunguzi uliofanyika. Kwa mfano, Polisi jamii wa Ireland Kaskazini huchapisha kwa ufupi mashauri yote yaliyofanyiwa kazi katika tovuti ya Taasisi.¹⁶¹

Ufuatiliaji wa Utekelezaji: Uzoefu kutoka IPOA¹⁶²

Mpango Mkakati wa IPOA wa mwaka 2014-2018 ndiyo msingi wa utekelezaji kwani umebainisha matokeo ya kimkakati yanayotegemewa kufikiwa kwa muda mkakati huu utakapo kamilika kiutekelezaji. Haya yanajumuisha; polisi kukidhi viwango vya haki za binadamu; kurejesha imani ya wananchi kwa polisi; kuboresha magereza na mazingira ya kufanyia kazi polisi; kuhuishwa kwa Kitengo cha Ndani cha Maswala ya Polisi; na kuwa mfano wa kuigwa wa Taasisi ya kusimamia kazi za polisi barani Afrika.

Katika hatua za mwanzo kabisa, Mamlaka ilianzisha na kutekeleza mfumo wa ufuatiliaji na tathimini ya utendaji uliokuwa sambamba na mfumo wa tathimini ya nguvu kazi. Mfumo huu unaendelezwa na mpango kazi wa mwaka ambao umeonanishwa katika bajeti kupitia malengo maalum na mikataba ya wafanyakazi. Mwaka

160 Sheria ya Mamlaka Huru ya Usimamizi wa Polisi ya 2011 ya Kenya Kf. 38(3)(b);

161 “Investigation reports”, *Police Ombudsman for Northern Ireland*, available at <http://bit.ly/2r87Zkl>;

162 Mahojiano na Tom Kagwe, IPOA mjumbe wa bodi, 28 Februari 2017;

2015 April, Mamlaka ilipitisha “Muongozo wa Kusimamia Utendaji Kazi” (PMF) ambao unaelekeza utekelezaji wa majukumu na muda wa utoaji taarifa. Vikao vya mapitio ya utekelezaji wa majukumu hufanyika kwa pamoja katika ngazi ya kamati, menejimenti na bodi kulingana na utekelezaji ulioripotiwa dhidi ya malengo yaliyowekwa

Suala lingine muhimu la uwajibikaji kwa umma ni kuhakikisha kunakuwepo na mawasiliano ya muda wote baina ya Taasisi na mlalamikaji. Kwa maana nyingine, mlalamikaji ni lazima ajulishwe hatua zilizofikiwa kuhusu shauri lake, maendeleo ya upelelezi, na matokeo ya upelelezi.

Na mwisho, Taasisi Huru ya Kiraia ya Kusimamia Kazi za Polisi isiwe na mamlaka sawa na ile ya jeshi la polisi katika kutoa taarifa zake ili kuepuka kuingiliwa au kuchezeza kwa taarifa za kiupelelezi. Kwa kifupi hili ni tatizo linalokikabili Kitengo cha Kushughulikia Malalamiko Tanzania, kilichoundwa ndani ya Wizara ya Mambo ya Ndani, ambayo ndiyo hiyo hiyo inayosimamia jeshi la polisi. Hivyo, Taasisi Huru ya Kiraia ya Kusimamia Polisi iripoti kwa bunge

7.8 MAPENDEKEZO

Jeshi la Polisi ni lazima lishirikiane na Taasisi za usimamizi zilizopo kwa sasa kama PCCB na CHRAGG. Taasisi Huru ya Kiraia ya Kusimamia Polisi itakayo chunguza polisi dhidi ya tuhuma za ukiukwaji mkubwa wa maadili ya kazi inapaswa kuundwa: Mahitaji muhimu kwa taasisi hii kuwa huru ni;

1. Kuanzisha machakato makini na huru wa uteuzi kulingana na lengo la taasisi hii ili kuteua Mwenyekiti na wajumbe;
2. Kuhakikisha wateule wote wanapitishwa na Bunge na hakuna nafasi za uteuzi wa kisiasa;
 - a. Inaweza ikapokea na kuchunguza malalamiko dhidi ya askari polisi kutoka umma/wananchi.
 - b. Inaweza (kwa mamlaka iliyonayo) uamuzi wake yenyewe ikaanzisha uchunguzi wa matendo ya polisi.

- c. Ipewe jukumu la kuchunguza vifo vyote na majeraha ambayo yanaweza kuwa yamesababishwa na matendo ya polisi.
- d. Ipewe jukumu la kuchunguza vifo vyote na majeraha yaliyosababishwa chini ya ulinzi wa polisi.
- e. Ipewe mamlaka ya kutosha ya kufanya uchunguzi.
- f. Iwezeshwe kutoa mapendekezo kwa ajili ya kuchukua hatua ikiwemo kuendesha mashtaka, makosa ya kinidhamu au mapitio ya sera.
- g. Inapaswa kuripoti mara kwa mara katika Bunge na kwa Umma.
- h. Mamlaka hii ni lazima ipewe rasilimali za kutosha na bajeti huru.

Taasisi Huru ya Kiraia ya Kusimamia Polisi ni lazima kwa uwazi ipate kibali cha serikali na Jeshi la polisi.

8. HAKUNA MFUMO PEKEE: HITAJI LA MFUMO FUNGANIFU WA KUWAJIBISHA POLISI.

Uwajibikaji wa polisi ni suala mtambuka, gumu na lenye mifumo na sura nyingi, ambalo linahitaji wadau wote kufanya kazi kwa pamoja ili kuhakikisha ufanisi wake. Hakuna jawabu moja katika hili. Vilevile hakuna suluhu rahisi kwa suala hili gumu. Hakuna jitihada za kipekee, iwe za polisi jamii au Taasisi Huru ya Kiraia ya Kusimamia Kazi za Polisi iwaweza kuwawajibisha polisi dhidi ya makosa yao. Kwa ujumla mfumo wa uwajibikaji wa polisi unapaswa kuangaliwa kipindi marekebisho ya jeshi la polisi yakifanyika. Matokea ya mwisho ni kuonyesha mfumo ulio thabiti na wa haki, ambao wadau wote wanaweza kurekebishana bila mdau mmoja kumtawala mwingine.

“Ni muhimu sana kuwa na wadau wa kila aina kwenye mfumo wa uwajibikaji wa polisi kwa sababu kila mdau atalinda maslahi yake, njia pekee ya kuhakikisha maslahi yao hayasiginwi ni kuwajumuisha wadau hawa wote. Hii ndiyo sababu ya uhitaji wa wajibu wa ndani, wajibu kwa dola, wajibu kwa umma, na kisha wajibu wa nje ya vyote hivyo.”¹⁶³

Andiko hili limejumuisha ngazi zote za uwajibikaji. Mifumo ya ndani na taratibu ni suala msingi katika kuhakikisha polisi wanawajibishwa. Japokuwa dhahiri kuna vikwazo: ikiwa ni pamoja na upendeleo wa kuzaliwa, utamaduni wa taasisi, na “hali ya kutotoa taarifa ama kwa hiari ama kwa kushurutishwa” na sababu zingine za kiungozi na mafunzo. Hili linaonyesha uhitaji wa mifumo mingine ya kiusimamizi. Ijapokuwa serikali inasimamia jeshi la polisi kupiatia sera zake, na sera za majukumu lakini kushughulika na malalamiko ya utovu wa nidhamu/ ukiukwaji wa maadili wa polisi hushughulikiwa na Mahakama, bodi zenye mchanganiko wa Mahakama na wadau wengine, na jeshi la polisi lenyewe. Polisi kimsingi inafaa kusimamia na kuchunguza ukiukwaji wa kimaadili

163 Mahojiano na Anneke Osse, mtaalam binafsi, 27 Januari 2017;

ya kipolisi hususan pale wanapokuwa katika muundo taasisi huru ya kusimamia polisi. Ingawaje taasisi iliyo nje ya polisi haiwezi kuleta uwajibikaji wa polisi bila mamlaka na ngazi zingine za uwajibikaji kuhusishwa. Hata hivyo, mwitikio wa polisi kwa jamii hudhihirisha wajibu wa polisi kwa umma, hii huiondoa katika kuhusishwa na matendo ya baadhi ya polisi wenye mahusiano mabaya na jamii.

Hivyo basi, ikiwa serikali itaweka kipaumbele katika eneo moja la mageuzi ya uwajibikaji wa polisi kuliko mengine (kutokana na ufinyu wa bajeti ama sababu zingine) utakuwa ni mtazamo usio na faida. Serikali na watunga sera wanapaswa kuangalia njia muafaka ya kuhakikisha kiujumla mfumo wa uwajibikaji wa polisi unakuwepo. Hii ndiyo namna pekee uwajibikaji wa polisi unaweza kuwa wa kweli na wenye ufanisi.

9.0 MAPENDEKEZO

Haya ni mapendekezo ambayo yanalenga mkutadha na mazingira ya Tanzania.

UWAJIBIKAJI NDANI YA UONGOZI WA JESHI LA POLISI

1. Katiba na sheria za polisi lazima zieleze hatua za kumteua na kumwondoa kazini Inspekta Generali wa Jeshi la Polisi, ili kuhakikisha uhuru na kutokupendelea kwa Jeshi la Polisi.
2. Katiba lazima ieleze kuwa Bunge lazima liidhinisha uteuzi wa Inspekta Generali wa Jeshi la Polisi kabla hajateuliwa na Rais.
3. Sifa na hatua za uteuzi lazima ziainishwe na ziwe kwenye sheria ya Jeshi la Polisi.
4. Katiba ni lazima ieleze ni sababu zipi zinazoweza kupelekea Inspekta Generali wa Jeshi la Polisi kuondolewa madarakani, ili kuhakikisha uwazi na uwajibikaji katika utoaji maamuzi hayo. Muundo wa Afrika Kusini unatoa mfano mzuri katika hili, japo kimsingi lazima kuwe na kifungu kinachohusisha bunge katika zoezi la kumwondoa Inspekta Generali wa Jeshi la Polisi kabla ya muda wake wa ofisi kuisha.
5. Pamoja na kinga ya muda wa kushika ofisi, Katiba ni lazima ionyeshe muda maalumu wa ukomo wa madaraka ya Inspekta Generali wa Jeshi la Polisi. Inapendekezwa kuwa Katiba iruhusu awamu ya kwanza iwe ni ya miaka minne, inayoweza kuhuishwa mara moja kwa ukomo wa miaka minane.

Kanuni za ndani

1. Taratibu na kanuni za Jeshi la Polisi ni lazima zipitiwe upya ili kuzioanisha na sheria za Jeshi la polisi kusawiri mapendekezo kuhusu uwajibikaji wa ndani.

2. Kanuni za Jeshi la Polisi, 1995 zinapaswa kufutwa ili kurahisisha mfumo wa kanuni za ndani ya jeshi. Vifungu vilivyohi sahihi viwekwe kwenye Taratibu na Kanuni za Jeshi la Polisi.
3. Kanuni za Maadili ya kazi za Polisi ni lazima ziwe wazi na zieleweke kwa polisi na umma.
4. Kanuni za Maadili za Ushirikiano wa Kikanda la Wakuu wa Polisi Kusini mwa Jangwa la Sahara (**SARPCCO**) zinapaswa kuwekwa kwenye kanuni za ndani na zieleweke kwa polisi na umma/wananchi.

Utoaji taarifa wa ndani

3. Kuimarisha mifumo ya ndani ya utoaji taarifa kwa kuwalazimisha polisi kuchukua na kutoa taarifa kisheria katika mambo yafuatayo; kukamata na kuweka ndani, dhamana zinazokubaliwa na kukataliwa, kupekua, taarifa za mahojiano ya mtuhumiwa, maelezo na kukiri, takwimu na majibu ya hali ya afya ya mfungwa; na matumizi ya vyombo vya moto katika mambo yafuatayo:
 - a. Mawanda na namna ukiukwaji wa haki za binadamu lazima uelezewe kinagaubaga na kusambazwa katika idara zote za polisi.
 - b. Ielezwe kwa uwazi ni kwa ofisa wa cheo kipi malalamiko yanapaswa kupelekwa, iwapo hatua hazitachukuliwa, mlalamikaji anaweza kupeleka malalamiko yake kwa kitengo cha ndani cha nidhamu ama Taasisi Huru ya Kusimamia Kazi za Polisi.
 - c. Askari aliyetoa taarifa za kukiukwa kwa haki za binadamu hapaswi kuwajibishwa kwa adhabu yeyote.

Utaratibu wa Ndani wa Kinidhamu

10. Kupitia Sheria ya Jeshi la Polisi na Huduma Saidizi kianzishwe kitengo kimoja cha ndani cha nidhamu na kueleza muundo wake, mamlaka yake, hatua zake na namna kitakavyopata fedha
 - a. Kitengo kinapaswa kuwa na mamlaka ya kuchunguza yenye uamuzi wake (suo moto – on its own action);
 - b. Kitengo kitapaswa kuripoti moja kwa moja kwa IGP au Makamu wa IGP;
 - c. Hatua za uteuzi, uhamisho na kuondolewa kwa mkuu wa kitengo ni lazima ubainishwe kwenye Sheria ya Jeshi la Polisi na Huduma Saidizi;
11. Kubainishwe mashauri ya kinidhamu ambayo yanapaswa kushughulikiwa na mkuu wa kazi na yale yanayopaswa kushughulikiwa na Kitengo cha nidhamu cha ndani.
12. Mifumo ya uwajibikaji irahisishwe kwa kuunganisha hatua zinazoweza kuchukuliwa kwa vyeo vyote isipokuwa kwa vyeo vitatu vya juu.
13. Kuruhusu uwezekano wa kufungua shauri la malalamiko dhidi ya polisi katika kituo chochote cha polisi kupitia Sheria ya Jeshi la Polisi na Huduma Saidizi.
14. Kuandaa fomu maalamu ya malalamiko yenye nakala moja kwa mlalamikiji ili kumwezesha kuwa uthibitisho na taarifa za afisa wa polisi aliyeandikisha malalamiko.
15. Kulinda wajibu wa kuandikisha malalamiko dhidi ya polisi katika Sheria ya Jeshi la Polisi na Huduma Saidizi. Kukataa au kushindwa kuandikisha malalamiko kunapaswa kuwa kosa la kinidhamu, Malalamiko yote yaliyoandikishwa na polisi lazima yapelekwe kwenye Kitengo cha Ndani cha Nidhamu

kwa uchunguzi, na nakala ipelekwe kwa Taasisi Huru ya Kiraia ya Kusimamia Polisi.

16. Umma na askari polisi ni lazima wawe na uelewa wa mifumo na hatua za kuandikisha malalamiko dhidi ya polisi;
17. Ni lazima kutunza wajahi na, iwapo kuna umuhimu, shahidi wa walalamikaji;
18. Kuweka ulazima wa kutoa nakala ya kukubali kupokea malalamiko kwa mlalamikaji katika Sheria ya Jeshi la Polisi na Huduma Saidizi.

Tathmini ya utendaji Kazi na Kupanda Cheo

Inahitajiaka Tume ya Huduma za Jeshi la Polisi inayofanya kazi kwa ufanisi ili kuhakikisha uhuru na kutokupendelea katika masuala ya ajira za polisi, tathmini ya utendaji kazi, nidhamu, mafunzo, kupanda vyeo, na viwango vya taaluma. Sheria lazima isawiri mapendekezo haya:

3. Ianzishe Tume ya Huduma za Jeshi la Polisi katika katiba,
4. Iundwe sheria na kupitishwa sheria tofauti ya kuanzisha Tume ya Huduma za Jeshi la Polisi. Au vinginevyo, Sheria ya Tume ya Jeshi la Polisi na Jeshi la Magereza ifanyiwe marekebisho.
2. Wajumbe wa tume, wateuliwe na Rais kwa uwazi, ushindani na mchakato ulio huru kwa kuangalia uwino wa wajumbe kutoka serikali na wasio serikalini, na kupitishwa na bunge.
 - b. Tume ni lazima ihakikishe inatoa taarifa sahihi kuhusu majukumu yake, mamlaka na muundo wake kwa umma kupitia njia mbalimbali zikiwemo tuvuti.

WAJIBU WA DOLA

Wajibu kwa Serikali Kuu

Sheria na sera ni lazima zibainishe majukumu, kazi na uhusiano kati ya serikali na jeshi la polisi. Ni lazima serikili iheshimu majukumu ya kiutendaji ya polisi. Na kitengo cha malalamiko kilicho chini ya wizara kivunjwe. Itambulike kuwa si vyema kwa kitengo cha malalamiko cha polisi kuwa ndani ya jengo la, na chini ya wizara yoyote.

Uwajibikaji kwa Bunge

Bunge lazima lihakikishe linakuwa mstari wa mbele katika kupitia upya sheria za polisi ili kuimarisha mifumo iliyopo ya uwajibikaji na kuanzisha mipya, kama Taasisi Huru ya Kiraia ya Kusimamia Polisi.

Bunge linapaswa kurekebisha ama kuondoa vifungu vya sheria vinavyotoa kinga kwa maafisa wa polisi wanaokiuka maadili ya kazi, zifuatazo:

- a. Kifungi cha 29(6) & 33(8) Sheria ya Kuzuia na Kupambana na Ugaidi, 2002;
- b. Kifungu cha 3 cha Sheria ya Kuweka Mtu Kizuizini, 1962;
- c. Kifungu cha 26 cha Sheria ya Mamlaka wakati wa Dharura, 1986;
- d. Kifungu cha 78 cha Sheria ya Makosa ya Jinai, 1981;
- e. Kifungu 6 Cha Sheria ya Mwenendo wa Makosa ya Jinai, 1985.

Bunge liendeleo kuwahusisha polisi na Waziri husika kupitia kipindi cha maswali na majibu pia kamati ya Ulinzi na Usalama na ile ya Hesabu za Serikali.

Uwajibikaji kwa Mahakama

1. Mahakama inashauriwa kuwa na msimamo dhabiti kuhusu uwajibikaji wa polisi na kuchangia katika mchakato wa mageuzi ya jeshi la polisi kwa kutoa amri na/au miongozo katika masuala maalumu.

UWAJIBIKAJI KWA JAMII

Polisi Jamii

Kuanzisha na kueleza maana ya polisi jamii kwenye sheria ya Jeshi la Polisi na Huduma Saidizi.

1. Kuchukua sera ya polisi jamii na mkakati wa utekelezaji wake, kwa kuainisha malengo na hatua mahususi.
2. Kugatua matumizi ya polisi jamii ili kuruhusu afisa wa polisi katika ngazi ya kijiji, kata na wilaya wawe na mamlaka ya kiutendaji kutumia mikakati na programu za polisi jamii ndani ya maeneo na mipaka yao ya kazi.
3. Kuanzisha mfumo wa kitaasi wa Jukwaa la Polisi Jamii ili kusaidia jitihada za kutekeleza mikakati ya kazi maalumu kwa kuimarisha mahusiano ya polisi na raia/jamii.

MSIMAMIZI WA NJE

Jeshi la Polisi ni lazima lishirikiane na Taasisi za usimamizi zilizopo kwa sasa kama PCCB na CHRAGG. Taasisi Huru ya Kiraia ya Kusimamia Polisi itakayochunguza polisi dhidi ya tuhuma za ukiukwaji mkubwa wa maadili ya kazi inapaswa kuundwa: Mahitaji muhimu kwa taasisi hii kuwa huru ni;

3. Kuanzisha machakato makini na huru wa uteuzi kulingana na lengo la taasisi hii ili kuteua Mwenyekiti na wajumbe:
4. Kuhakikisha wateule wote wanapitishwa na Bunge na hakuna

nafasi za uteuzi wa kisiasa;

- i. Inaweza ikapokea na kuchunguza malalamiko dhidi ya askari polisi kutoka umma/wananchi.
- j. Inaweza (kwa mamlaka iliyonayo) uamuzi wake yenyewe ikaanzisha uchunguzi wa matendo ya polisi.
- k. Ipewe jukumu la kuchunguza vifo vyote na majeraha ambayo yanaweza kuwa yamesababishwa na matendo ya polisi.
- l. Ipewe jukumu la kuchunguza vifo vyote na majeraha yaliyosababishwa chini ya ulinzi wa polisi.
- m. Ipewe mamlaka ya kutosha ya kufanya uchunguzi.
- n. Iwezeshwe kutoa mapendekezo kwa ajili ya kuchukua hatua ikiwemo kuendesha mashtaka, makosa ya kinidhamu au mapitio ya sera.
- o. Inapaswa kuripoti mara kwa mara katika Bunge na kwa Umma.
- p. Mamlaka hii ni lazima ipewe rasilimali za kutosha na bajeti huru.

Taasisi Huru ya Kiraia ya Kusimamia Polisi ni lazima kwa uwazi ipate kibali cha serikali na Jeshi la polisi.

REJEA

SHERIA ZA KIMATAIFA

“Law Enforcement Code of Ethics”, IACP, 1957, available at <http://bit.ly/2kK7xC2>

“Study on Police Oversight Mechanisms”, report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston, UN HRC, A/HRC/14/24/Add.8

ECOSOC Resolution 1989/61, annex., Guidelines for the Effective Implementation of the Code of Conduct for Law Enforcement Officials, available at <http://bit.ly/2jlf0Gh>

International Covenant on Civil and Political Rights Human Rights Committee, CCPR/C/TZA/CO/4, “Concluding observations of the Human Rights Committee: United Republic of Tanzania”, 6 August 2009

UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, 7 September 1990, available at <http://bit.ly/1dtR5f7>

UN General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979, Code of Conduct for Law Enforcement Officials, available at <http://bit.ly/2jd2vfp>

UN General Assembly resolution 43/173 of 9 December 1988, Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, available at <http://bit.ly/1M9rtL4>

UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, available at: <http://bit.ly/1bNeudO>

UPR Info, “Recommendations and Pledges: Tanzania”, June 2012, Recommendation 85.45, available at <http://bit.ly/2oQ1zS1>

SHERIA ZA KIKANDA

ACHPR Resolution 103a on Police Reform, Accountability and Civilian Police Oversight in Africa, available at <http://bit.ly/2kh5hT2>

ACHPR resolution on Guidelines and Measures for the Prohibition and Prevention of Torture, Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Africa of 23 October 2002, available at <http://bit.ly/2j3tfnX>

ACHPR, General Comment No. 3 on the African Charter of Human and People's Rights: The Right to Life (Article 4), 18 November 2015, available at <http://bit.ly/2khfTBE>

ACHPR, Guidelines on the Conditions of Arrest, Police Custody and Pre-Trial Detention in Africa, 8 May 2014, available at <http://bit.ly/2k1MY78>

SARPCCO, "Code of Conduct for Police Officials", 27-31 August 2001, available at <http://bit.ly/2jtVXd3>

SHERIA NA KANUNI ZA TANZANIA

"Handbook for the Police Officers Based on Revised Police General Orders", *Ministry of Public Safety and Security*, 2006

"Tanzania Police Force Reform Programme (TPFRP): Medium Term Strategy 2010/11 - 2014/15 (Volume I)", *Ministry of Home Affairs/Tanzania Police Force*, May 2010

Police Force and Auxiliary Services Act, CAP 322

The Commission for Human Rights and Good Governance Act, 2001

The Public Leadership Code of Ethics Act, 1995

The Whistleblower and Witness Protection Act, 2015

SHERIA NA KANUNI ZA NCHI ZINGINE

AFP, "AFP Core Values", inapatikana <http://bit.ly/2kjiFD0>

American Federation of Police, "Law Enforcement Code of Ethics", 1966, inapatikana <http://bit.ly/2k7Roa8>

Bureau of Justice Assistance (1994). "Understanding Community Policing; A framework for action", inapatikana <http://bit.ly/1Q1veQE>;

Code of Conduct for the Public Service (South Africa), Regulation C.4.10 of Chapter 2 of the Public Service Regulations, 2001

Katiba ya Jamhuri ya Afrika Kusini, Na. 108 ya 1996

Department of Justice and Constitutional Development, Practical Guidelines for Employees in Terms of Section 10(4)(a) of Protected Disclosure Act, 2000 (Act No. 26 of 2000), 2011

Sheria ya Directoreti Huru ya Uchunguzi wa Polisi ya 2011 ya Afrika Kusini

Sheria ya Kenya ya Mamlaka Huru ya Usimamizi wa Polisi ya 2011

Sheria ya Polisi ya Kerala ya 2011

Kanuni za Miiiko ya Polisi za Jeshi la Polisi la Mauritius inapatikana <http://bit.ly/2jMFL04>

Sheria ya Taifa ya Huduma za Polisi ya Kenya 2011

Sheria ya Polisi ya Ireland ya Kaskazini ya 1998

Sheria ya Huduma za Polisi ya Afrika Kusini ya 1995

Standing Committee on Human Rights (2002), 6th Report to the Appointing Authority

Sheria ya Polisi ya Uganza, Sura 303

VITABU NA RIPOTI

“A Force for Good? Improving the Policing in Kenya, Tanzania and Uganda”, *Commonwealth Human Rights Initiative*, 2014

“Common Standards for Policing in East Africa”, *CHRI/APCOF*, 2010, available at <http://bit.ly/2jJiaan>

“Feudal Forces: Democratic Nations: Police Accountability in Commonwealth South Asia”, *Commonwealth Human Rights Initiative*, 2007

“Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity”, *UNODC*, 2011

“Police Accountability: Too Important to Neglect, too Urgent to Delay”. *Commonwealth Human Rights Initiative*, 2005

“Ripoti ya Haki za Binadamu ya 2012”. *Legal and Human Rights Centre & Zanzibar Legal Services Centre*, 2013

“Ten Years of the Commission for Human Rights and Good Governance: Reflection of a Journey 2002-2012”, *Commission for Human Rights and Good Governance, Tanzania*, 2012

“The Police, the People, the Politics: Police Accountability in Tanzania”. *Commonwealth Human Rights Initiative*, 2006

“What Works in Community Policing? A Best Practices Context for Measure Y Efforts”, *University of California Berkley, School of Law*, November 2013, available at <http://bit.ly/1sBVURg>;

Alemika, E. (2015). “Context of Police Reforms to Institutionalise Civilian Oversight and Police Accountability in Africa”, in “Civilian Oversight as a Mechanism of Good Governance in Policing in Africa”, Conference report, 13 March 2015, Nairobi, Kenya, *IPOA/APCOF*, available at <http://bit.ly/2nRr0ox>

Faull, A. (2014). “Performance Management in Police Agencies”,

available at <http://bit.ly/2kRWslj>;

Fields, C. (2006). "Award-winning Community Policing Strategies. A Report for International Association of Chiefs of Police", *IACP*, available at <http://bit.ly/2nj0AIZ>

Haas N.E., de Keijser J. W. & Bruinsma G. J. N. (2014). "Public support for vigilantism, confidence in police and police responsiveness", *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 24:2

Hunt, T. (2009). "Modernizing the Police Disciplinary System", *American Police Beat* (April): op-ed, as quoted in Stephens, D. W. (2011). "Police Discipline: A Case for Change", *Harvard Kennedy School/National Institute of Justice*

Murtaugh, C. & Poe, M. (2010). "Establishing an Independent Police Oversight Body", *INPROL Consolidated Response (10-007)*, *International Network to Promote the Rule of Law (INPROL)*

Mwenda, A. Y. (2012). "Witness Protection in Tanzania" in *Resource Material Series No. 86*, UNAFEL, 2012

Neild, R. (1999). "From national security to citizen security: civil society and the evolution of public order debates", available at <http://bit.ly/2onwlSb>

Osse, A. (2006). *Understanding Policing*, Amnesty International

Stephens, D. W. (2011). "Police Discipline: A Case for Change", *Harvard Kennedy School/National Institute of Justice*

Jeshi la Polisi na Serikali Kuu Tanzania: Muundo Madhubuti", *Haki na Usalama*, 2016, kinapatikana <http://bit.ly/2jb3vpO>

HAKI NA USALAMA

JUSTICE AND SECURITY FORUM

Kimeandaliwa na



Commission for Human Rights and Good Governance	Tanganyika Law Society	Commonwealth Human Rights Initiative
Plot No.8, Luthuli Street (Haki House), P.O.Box 2643, Dar es Salaam, Tanzania Tel.: +255222135747/8 chragg@chragg.go.tz http://chragg.go.tz/	Plot No. 391, Chato Street, Regent Estate, P.O. Box 2148, Dar es Salaam, Tanzania Tel: +255 22 2775313 info@tls.or.tz http://tls.or.tz/	55A, Siddharth Chambers, 3rd Floor Kalu Sarai, New Delhi – 110016 Tel.: +91-11-4318 0200, Fax: +91-11-26864688 info@humanrightsinitiative.org www.humanrightsinitiative.org

Kimeandaliwa Chini ya Udhmini wa



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Open Society Initiative for East Africa
4th floor, wing B, Regent Business Park,
172 Chwaku st., Mikochei
Dar es Salaam, Tanzania

ISBN: 978-9976-9909-5-9