مجموعة الاستشارات القانونية الخارجية

مشورة حول تنفيذ التوصيات المؤسسية لتقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق

1) عند استلام تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق، قام جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة بتوجيه حكومة مملكة البحرين بالالتزام "بإصلاح قوانيننا لكي تصبح متوافقة مع المعايير الدولية التي تلتزم مملكة البحرين بها بموجب المعاهدات". للمساعدة وتقديم المشورة للجنة في هذه العملية، قامت حكومة البحرين بتعيين عدد من الخبراء القانونيين المستقلين، كما يلي:

- المحامي السير دانيال بيتلحم، خبير في القانوني الدولي ومستشار قانوني رئيسي سابق لمكتب الشؤون الخارجية وشؤون الكومنولث بالمملكة المتحدة؛

- المحامي السير جفري باولي، خبير في القانون الدستوري والعام، ومدير مركز برمنغهام لسيادة القانون ومقره لندن؛

- البروفسور عدنان أمخان بينو، خبير في القوانين العربية والشريعة الإسلامية والقانون الدولي المقارن ومستشار قانوني رئيسي لدى أمانة ميثاق الطاقة؛

- البروفسور سارة كليفلند، خبير في القانون الدولي لحقوق الإنسان وأستاذ حقوق الانسان والحقوق الدستورية بكلية الحقوق بجامعة كولومبيا في في نيويورك؛

- المحامي ديفيد بيري، خبير في القانون الجنائي والنظام العام لدى رابطة محامي لندن، حاصل على خبرة في التحقيقات والمسائل القانونية المتعلقة بالإشراف على هيئات تطبيق القانون والاستخبارات.

2) تم الطلب من مجموعة الاستشارات القانونية الخارجية تقديم المشورة حول تفسير وتنفيذ التوصيات الواردة في الفقرات 1716، و1717، و1718 (الجملة الثانية)، و1722(أ)، و1722(ب)، و1722(د)، و1722(و) من تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق. وهي توصيات تتعلق بإنشاء هيئات مستقلة وحيادية ووضع طرق عملها وتدريبها تتولى مسؤولية التحقيق في ادعاءات الأفعال المخالفة للقوانين المذكورة في تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق والمسؤولية المستمرة لضمان الالتزام بمعايير حقوق الإنسان في المستقبل. ولأغراض التسهيل، نشير إلى هذه التوصيات بعبارة "التوصيات المؤسسية للجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق".

3) لقد تناولنا مهمتنا الاستشارية بالاعتماد على تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق، وباشرنا العمل بناء على النتائج والاستنتاجات والتوصيات المذكورة فيه. والتوصيات الواردة في التقرير واسعة تتراوح ما بين عناصر تحتاج إلى اهتمام فوري وعناصر ذات طبيعة طويلة الأمد، مثل تدريب أعضاء النيابة العامة والقضاة. وتتنوع المواضيع التي طلب منها تقديم المشورة حولها، حيث تحتاج إلى تغييرات مؤسسية يجب تطبيقها بسرعة ولكن يجب أن تكون أيضًا ذات طابع مستمر. وقد تناولنا مهمتنا آخذين ذلك في الاعتبار، وبنية القيام حيث أمكن باقتراح طرق تنفيذ تتيح أساسًا صلبًا يمكن الاعتماد عليه لإجراء مزيد من التغييرات المؤسسية حسبما يكون مناسبًا في حينه.

4) وبينما باشرنا العمل على أساس تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق، اطلعنا إلى درجة معينة من التفصيل على إطار العمل القانوني والمؤسس في مملكة البحرين المتعلق بمهمتنا. وقد أجرى أعضاء المجموعة مناقشات واسعة مع الوزراء الرئيسيين في حكومة البحرين، وكبار المسؤولين التابعين لهم الذين يتولون مسؤولية تنفيذ توصيات تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق. كما عملنا أيضًا وبشكل وثيق على جوانب مهامنا المشتركة مع جون تيموني وجون ييتس، والذين طلب منهما تقديم المشورة والمساعدة لوزارة الداخلية والشرطة فيما يتعلق بتنفيذ توصيات اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق في الجوانب المحددة المتعلقة بهما.

5) في المراحل الأخيرة من إعداد مشورتنا، حصل اثنان من أعضائنا هما دانيال بيتلحم وعدنان أمخان بينو على فرصة مناقشة العناصر الرئيسية لمشورتنا مع البروفسور شريف بسيوني.

6) نورد أدناه مشورتنا وتوصياتنا الرئيسية، وهي تقسم إلى قسمين: (أ) المبادىء العامة المتعلقة بتفسير التوصيات المؤسسية للجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق؛ و(ب) تفسير التوصيات المحددة المطلوبة.

المبادىء العامة للتفسير

7) يجب أن يتم تفسير التوصيات المؤسسية للجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق وتنفيذها على ضوء التزامات البحرين الدولية في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك ما هو منصوص عليه في المعاهدات الرئيسية الخاصة بحقوق الإنسان التي انضمت البحرين كطرف فيها. وهي تشمل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (اتفاقية مناهضة التعذيب)، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمميز ضد المرأة، اتفاقية حقوق الطفل، الميثاق العربي لحقوق الانسان (الميثاق العربي)، واتفاقيات وضع المعايير المختلفة لمنظمة العمل الدولية.

8) فيما يتعلق بتنفيذ التوصيات المؤسسية للجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق، فإن الالتزامات المطلوبة المترتبة على المعاهدات والتي تتعلق بشكل خاص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية مناهضة

التعذيب، والميثاق العربي، والاتفاقيات الملزمة الأخرى، هي أيضًا ذات صلة، بالإضافة إلى مختلف النصوص غير الملزمة والتي تحدد المعايير. ومن أبرزها مبادىء المنع والتقصي الفعالين لعمليات الإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة (مبادىء المنع والتقصي الفعالين)، ودليل التقصي والتوثيق الفعالين للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (بروتوكول اسطنبول).

9) بالإشارة إلى القانون الدولي، تعتبر المبادىء التالية ذات التطبيق العام مبادىء أساسية مطلوبة من الهيئات المسؤولة عن التحقيق في ادعاءات الاعتداء على حقوق الانسان، والمراقبة والإشراف المستمرين لضمان عدم تكرار تلك الاعتداءات في المستقبل:[1]

(أ) يجب إعطاء تلك الهيئات الصلاحية والموارد لتمكينها من القيام بمهامها؛

(ب) يجب أن تكون مستقلة وحيادية، من حيث أنها يجب أن تكون مستقلة تمامًا عن الذين يقومون بالتحقيق ويجب أن لا يكون هناك أي انحياز شخصي أو مؤسسي أو أي من مظاهر الانحياز؛

(ج) يجب أن يكون هناك اكتفاء ذاتي في الإجراءات ويجب أن تكون قادرة على التصرف وأن تتصرف بمحض صلاحيتها عند رفع أي مسألة إليها للنظر فيها؛

(د) يجب أن تكون حاصلة على الخبرات الضرورية لتنفيذ مهامها؛

(هـ) يجب أن يكون هناك عنصر مراجعة عامة وموضوعية وشفافية في إجراءات التحقيق؛

(و) يجب إعطاء الضحايا أو أقاربهم أو مقدمي الشكاوى الآخرين فرصة معقولة للمشاركة في الإجراءات؛

(ز) يجب أن تتيح الإجراءات إمكانيات ضمان المساءلة؛

(ح) يجب أن يتم إجراء التحقيقات في حينها وبسرعة؛ و

(ط) يجب على الدولة التعاون وتزويد التحقيق بالحقائق التي تكون على علم بها.

[1] إننا نشدد على أن المبادىء المنصوص عليها في هذه الفقرة هي المبادىء الأساسية للتطبيق العام ولكنها ليست المبادىء الوحيدة ذات العلاقة بهذه الأغراض. ويجب الحرص أيضًا فيما يتعلق ببرتوكول المنع والتقصي الفعالين ومبادىء اسطنبول المشار إليها في الفقرة 8.

تفسير وتنفيذ التوصيات المؤسسية للجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق

10) **الفقرة 1716** توصي بإنشاء "آلية مستقلة وحيادية لتحديد المساءلة". بينما لا تعتبر هذه الآلية محور التركيز الحصري للتوصية، يبدو لنا أن هذه التوصية تتعلق بشكل رئيسي بتحديد المساءلة عن سلوك كان خاضعًا لتحقيق اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق، أي سلوك سبق وأن وقع. وهذا يتوافق مع لغة الفقرة ومع الفقرات الواردة في متن تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق والتي تم الاقتباس منها، وبشكل خاص الفقرات 890 – 892 و 1246. وهي أيضًا متوافقة مع تحليل واستنتاجات التقرير التي تشير إلى أنه لم يكن نها تحقيق كافٍ وفعال ومستقل وحيادي في الادعاءات ذات الطبيعة الأكثر جدية.

11) في رأينا، تحتاج هذه التوصية إلى قيام حكومة البحرين بإنشاء وحدة تحقيق وادعاء عام منفصلة ومستقلة تتولى مسؤولية تحديد المساءلة يكون لها طابع فردي وفيما يتعلق بالمسائل النظامية والمؤسسية الناشئة عن الأحداث موضوع تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق. وتنبع أهمية تأسيس وحدة التحقيق والادعاء المنفصلة، مقارنة بإجراء تحقيقات منفصلة في السلوك الفردي، من الحاجة إلى أن تكون التحقيقات المشار إليها في الفقرة 1716 قادرة على تناول المسائل المؤسسة والنظامية، وتحديد مسؤولية القيادة. ولا تعتبر التحقيقات المنفصلة في السلوك الفردي في رأينا قادرة على تناول هذه المسائل. ولذلك يكون من المناسب في هذه الظروف إنشاء وحدة تحقيقات وادعاء عام منفصلة تتولى إجراءات التحقيقات على المستويات العليا وتكون قادرة على النظر في القضايا الفردية.

12) تتولى الجهات المختلفة صاحبة الاختصاص المهام من هذه النوع بطرق مختلفة. وفي الكثير من مجالات اختصاص القانون المدني، يكون من الشائع تعيين قاضي تحقيق، يدعمه فريق من وكلاء النيابة والمحققين الجنائيين وخبراء الأدلة الجنائية. وفي بعض اختصاصات القانون العام، يتولى محقق خاص هذا الدور. وفي حالات أخرى، يتم إنشاء وحدة مستقلة تتولى صلاحيات الادعاء المستقل، ويرأسها أحد كبار المسؤولين ويتم تزويدها بالموظفين والمساندة حسبما يكون ضروريًا.

13) في رأينا، ليس من المهم التسمية التي تطلق على وحدة التحقيق والادعاء المنفصلة. بل المهم هو أن تلبي كحد أدنى شروط الاستقلالية والحيادية والفعالية المنصوص عليها في الفقرة 9 أعلاه، شاملة الخبرات المتخصصة والقدرات التحقيقية الضرورية. ونحن نرى أنه يمكن إنشاء تلك الوحدة بشكل مناسب ضمن مكتب النائب العام، ويرأسها مدعي عالي المستوى، ويتم تعزيزها بخبرات متخصصة وقدرات على إجراء التحقيقات الضرورية لتنفيذ مهمتها. ولأغراض التسهيل، سوف نشير إلى الوحدة ببساطة بعبارة "وحدة التحقيقات الخاصة باللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق".

14) تكون وحدة التحقيقات الخاصة باللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق والتي يتم تأسيسها على هذا النحو تابعة لإشراف النائب العام. ومن قراءتنا لتقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق، لا توجد أي إشارة إلى أن سمعة

النائب العام أو الادعاء العام قد تأثرت سلبًا نتيجة الأحداث موضوع تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق بحيث يتوجب إنشاء وحدة التحقيقات المطلوبة بموجب الفقرة 1716 خارج مكتب النائب العام. بل على العكس، فإننا نرى أن هناك حسنات على المدى الأطول لإنشاء وحدة التحقيقات الخاصة باللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق ضمن إطار عمل النائب العام لأغراض تسهيل تطوير الخبرات ضمن هذا المكتب على المدى الطويل.

15) نظرًا للعدد المرتفع من القضايا التي يتوجب على وحدة التحقيقات الخاصة باللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق التحقيق فيها، والحاجة إلى النظر في المسائل المؤسسية على نطاق أوسع، من الضروري أن يتم تعزيز الخبرات المتخصصة والقدرات التحقيقية ضمن الوحدة. ولهذا الغرض من الضروري أن يقوم النائب العام إما بالإعارة أو التوظيف المباشر في الوحدة لعدد مناسب من المحققين الجنائيين وخبراء الأدلة الجنائية الخبراء والمستقلين. ويتم تقييم خبرات واستقلالية هؤلاء الأفراد بالرجوع كحد أدنى إلى المعايير المشار إليها في الفقرة 9 أعلاه. وحالما يتم تعيين المحققين الجنائيين وخبراء الأدلة الجنائية هؤلاء في وحدة التحقيقات الخاصة باللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق، يجب أن يتم تدريبهم وتوجيههم ومراقبتهم من قبل رئيس الوحدة، وتحت إشراف النائب العام وحده حسبما يكون مناسبًا ضمن صلاحياته الإشرافية. كما يكون أيضًا من المناسب التأكيد صراحة في الترتيب التي يقوم النائب العام بتنفيذها لإنشاء وحدة التحقيقات الخاصة باللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق وتحديد مهامها، أن يكون مطلوبًا من جميع العاملين بالوحدة تلقي تعليماتهم من رئيس الوحدة فقط ومن النائب العام وحده ضمن إطار صلاحياته الإشرافية، وليس من أي شخص آخر أو أي جهة أخرى.

16) لتعزيز الخبرات المتوفرة في وحدة التحقيقات الخاصة باللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق، فإننا نقترح أيضًا أن يقوم المجلس الأعلى للقضاء بتعيين مستشار أول مستقل يتولى دورًا مزدوجًا كمستشار للمجلس الأعلى للقضاء حول هذه المسائل ومستشار تحقيقات مستقل لوحدة التحقيقات الخاصة باللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق. ومع الأخذ في الاعتبار أن النائب العام هو عضو في المجلس الأعلى للقضاء، يعمل الشخص المعين للقيام بهذا الدور بالتنسيق الوثيق مع النائب العام ومع وحدة التحقيقات الخاصة باللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق لأغراض تقديم المشورة الاستراتيجية والخبرات حول عمل وحدة التحقيقات.

17) في إطار البعد المؤسسي للتحقيقات، يجب على وحدة التحقيقات الخاصة باللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق أن تنظر في مسائل "مسؤولية القيادة". وهذا المفهوم المنصوص عليه بشكل واضح في القانون الجنائي الدولي، شاملاً مبدأ القانون الدولي العادي، ينص عليه أن المسؤولية الجنائية يمكن أن تنشأ ليس فقط عن الأفعال التي تعتبر تخطيطًا أو أمرًا أو تحريضًا أو مشاركة بأي شكل آخر في جريمة (يمكن أن تؤدي إلى مسؤولية جنائية مباشرة)، ولكن أيضًا في الظروف التي تكون فيها القيادة (مدنية كانت أم عسكرية) على علم أو تكون لديها أسباب للعلم بأن أحد التابعين لها على وشك ارتكاب مخالفة، أو أنه قد سبق وأن ارتكب مخالفة، ولكنها لم تقوم باتخاذ إجراءات معقولة لمنع المخالفة أو التحقيق فيها والمعاقبة عليها.

18) **الفقرات 1717 و1718 (الجملة الثانية)** توصي بتأسيس مكتب مفتش عام مستقل بوزارة الداخلية وبجهاز الأمن الوطني. وكحد أدنى، يجب أن يستوفي هذان المكتبان والإجراءات الموضوعة فيما يتعلق بأعمالهما شروط الاستقلالية والحيادية والفعالية المشار إليها في الفقرة 9 أعلاه. وعلى ضوء الوظائف المختلفة والطابع المختلف لهاتين الجهتين، يكون من المناسب اتخاذ ترتيبات تفصيلية فيما يتعلق بمكتبي المفتش العام تصمم خصيصًا لتلبية احتياجات المؤسسات التي يكون المكتبان مرتبطين بها.

19) فيما يتعلق بالتوصية في **الفقرة 1717** لتأسيس مكتب المفتش العام بوزارة الداخلية، أجرى الأعضاء مناقشات مكثفة مع جون تيموني وجون بيتس حول هذه المسائل، ومع آخرين بوزارة الداخلية منهم وزير الداخلية وكبار مسؤوليه. وقد تركزت هذه المناقشات على الشروط القانونية للاستقلالية والحيادية والفعالية فيما يتعلق بمكتب المفتش العام وحول المسائل الأوسع للإصلاح المؤسسي ضمن وزارة الداخلية ذي الطبيعة التكميلية. ويملك السيد تيموني والسيد بيس خبرات عملية واسعة في هذه المسائل من منظور عمل الشرطة، ولذلك قمنا بالاندماج معهما ودعم جهودهما لوضع مقترحات عملية لتنفيذ توصية الفقرة 1717 ولإجراء إصلاحات أوسع بوزارة الداخلية.

20) حيث إنه قد جرى تناول هذه المقترحات في ورقة أعدها السيد تيموني والسيد بيتس، والتي أسهمنا فيها بمعطياتنا، فإننا لا نكرر تلك المشورة هناك، ولكننا نورد بشكل عام العناصر الأساسية للمقترحات فيما يتعلق بوزارة الداخلية وبمكتب المفتش العام بوزارة الداخلية كما يلي:

(أ) يجب أن يتم تأسيس مكتب مفتش عام مستقل يتولى مسؤولية الإشراف وإجراء التحقيقات المستقلة في الظروف المحددة بوضوح والتي تشمل (1) الإدعاءات الأكثر جدية المقدمة ضد رجال الشرطة، و/أو (2) المسائل الجدية التي تؤثر على ثقة الجمهور بالشرطة. وسوف يتم تضمين المسائل مثل الوفاة أثناء التوقيف والادعاءات بسوء المعاملة؛

(ب) يجب أن يكون المفتش العام المستقل خارج الهرمية المباشرة لوزارة الداخلية، وأن يكون تابعًا بشكل مباشر للوزير. ويكون من المناسب تأسيس مكتب المفتش العام المستقل بموجب مرسوم؛

(ج) يحتفظ النائب العام بصلاحية الإشراف على جميع التحقيقات الجنائية. ويجب أن يتم وضع بروتوكول لتناول المسؤولية ذات العلاقة والتعاون بين النائب العام والمفتش العام المستقل؛

(د) يجب أن يتم أيضًا وبشكل منفصل عن المفتش العام المستقل، تأسيس إدارة شؤون داخلية بوزارة الداخلية تتولى المسؤولية الداخلية للمراجعة السلوكية الأولية والإشراف على رجال الشرطة، وتكون النقطة الوحيدة لاستلام وتقييم وإحالة جميع الشكاوى المقدمة ضد الشرطة من عامة الناس ومن جهات أخرى؛

(هـ) يجب أن يتم وضع بروتوكول وأن يتم دمج هذا البروتوكول في بروتوكول واحد مع المسائل التي تم تناولها في (ج) أعلاه، فيما يتعلق بمسؤوليات المفتش العام المستقل وإدارة الشؤون الداخلية والتعاون فيما بينهما، بما في ذلك مشاركة إدارة الشؤون الداخلية في الشكاوى والإجراءات التي يتم اعتمادها لضمان الاستفادة من الفرص المباشرة للحصول على الأدلة بإدارة الشؤون الداخلية. ويوضح البروتوكول أن جميع المسائل الجدية (الموصوفة في الفقرة (أ) أعلاه) يجب أن تتم إحالتها فور استلامها للمفتش العام أو للنائب العام لإجراء مزيد من التحقيق بشأنها.

(و) يجب أن يتم تغيير دور مكتب المفتش العام الحالي بوزارة الداخلية بطريقتين. أولاً. يجب أن لا تكون هناك أي مسؤولية عن أي مسألة تتعلق بإدارة السجون والإشراف عليها. ثانيًا، يجب أن تتركز المسؤوليات على ضمان ومراجعة النوعية بشكل داخلي لدى وزارة الداخلية، بما في ذلك ما يتعلق بالاحتجاز لفترات قصيرة، أي أثناء وجود المحتجزين ضمن نطاق اختصاص الشرطة. ولكن لا يجب أن يكون للمفتش العام أي دور في التحقيقات فيما يتعلق بالشكاوى المقدمة ضد الشرطة، والتي يجب أن يتم التعامل معها بإدارة الشؤون الداخلية أو من قبل المفتش العام المستقل أو النائب العام، حسبما يكون مناسبًا.

21) حسبما توحي به هذه المقترحات، فإننا نرى أنه من المطلوب كشرط مسبق للتنفيذ السليم للتوصية بتأسيس مكتب مفتش عام مستقل وحيادي بوزارة الداخلية أن يعتمد الإشراف على الشرطة بشكل عام على قواعد أقصى وأشمل مقارنة بما هو عليه الحال اليوم. ويجب أن يتم تطوير الإطار القانوني فيما يتعلق بهذه المسائل مع مرور الوقت لتضمين خطوط استرشادية تفصيلية حول معايير الشرطة وقواعد سلوكهم، ذات طابع قانوني وفي قواعد السلوك والخطوط الاسترشادية للمعايير المهنية.

22) فيما يتعلق بالتوصية الواردة في **الفقرة 1718 الجمعلة الثانية** لإنشاء مكتب مفتش عام بجهاز الأمن الوطني، فقد قمنا بإجراء مناقشات موسعة مع جهاز الأمن الوطني. وبصفة أولية، نورد الملاحظات التالية. إن جهاز الأمن الوطني هو جهاز أمن واستخبارات وليس جهاز شرطة. وقد أدت التغييرات التشريعية التي أجريت بناء على تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق إلى إلغاء جميع صلاحيات التوقيف والاحتجاز التي كانت معطاة لجهاز الأمن الوطني. وهذا يعتبر مناسبًا ويحدد صلاحيات ومسؤوليات جهاز الأمن الوطني بحيث يكون أقرب إلى صلاحيات ومسؤوليات هيئات الاستخبارات والأمن في دول أخرى والتي تتركز مسؤولياتها على جمع المعلومات الاستخباراتية والتخفيف من التهديدات والمخاطر. وهذه وظائف مناسبة وشرعية يتم الإشراف عليها بشكل مناسب في ظل القوانين المعمول بها.

23) كشرط أساسي مسبق للتنفيذ السليم للتوصية بتأسيس مكتب مفتش عام مستقل بجهاز الأمن الوطني أن تكون وظيفة المفتش العام المتسقل ضمن الإطار التشريعي الواضح والأوسع الذي يخضع له جهاز الأمن الوطني. ويجب أن يتم تأسيس مكتب المفتش العام المستقل بموجب مرسوم. ومن بين عناصر أخرى، يجب أن يتناول هذا المرسوم الأهمية

المركزية للمحافظة على سرية المعلومات الموجودة لدى جهاز الأمن الوطني وعلى أنشطته القانونية. ويتوافق هذا مع الترتيبات المعمول بها فيما يتعلق بالأجهزة المشابهة في جميع أنحاء العالم.

24) بعد المناقشة مع جهاز الأمن الوطني ومع البروفسور بسيوني، فإننا نقترح تأسيس مكتب مفتش عام مستقل بجهاز الأمن الوطني يتميز بالخصائص الأساسية التالية، مع الأخذ في الاعتبار فيما يتعلق بتأسيس وهيكلية مكتب المفتش العام، أن الشأن الأساسي هو أنه يجب أن يكون المفتش العام المستقل مكتب المفتش العام المستقل مستقلاً وحياديًا وأن يكون منفصلاً من الناحية الشخصية والتنظيمية عن الأشخاص الخاضعين للتحقيق.

25) يجب أن تكون الخصائص الأساسية لمكتب المفتش العام فيما يتعلق بجهاز الأمن الوطني كما يلي:

(أ) يجب أن يكون مكتب المفتش العام منفصلاً ضمن جهاز الأمن الوطني، وليس تحت رقابة أو صلاحية أو إشراف أي شخص. ويجب أن يكون المفتش العام تابعًا على التوازي لرئيس جهاز الأمن الوطني وصاحب السمو الملكي رئيس الوزراء، ولجلالة الملك من خلال رئيس الوزراء. ولذلك يجب أن يكون تأسيس مكتب المفتش العام مشمولاً ضمن مرسوم أو إجراء تشريعي آخر؛

(ب) يجب أن يكون للمفتش العام المستقل مكانين مستقلين للعمل. أولاً، يجب أن يكون للمفتش العام مكتب مستقل وآمن ضمن جهاز الأمن الوطني، يتم تخصيصه بشكل حصري لاستخدامه ويتم فيه الاحتفاظ بجميع أوراق المفتش العام ومعلوماته الأخرى بشكل منفصل وآمن عن أوراق ومعلومات جهاز الأمن الوطني الأخرى. ويجب أن يكون هذا المكتب المكان الوحيد الذي يجب فيه على المفتش العام إجراء تحقيقاته في القضايا المتعلقة بمنسوبي جهاز الأمن الوطني ودراسة معلومات جهاز الأمن الوطني. ثانيًا يكون للمفتش العام مكتب مستقل ومنفصل وآمن خارج جهاز الأمن الوطني، يفضل أن يكون في وزارة العدل، ويكون هذا المكتب هو المكان الوحيد الذي يستطيع فيه المفتش العام الاحتفاظ بالأوراق والسجلات الأخرى المتعلقة بمقدمي الشكاوى والمعلومات الأخرى ذات الطبيعة السرية التي تكون ضرورية لضمان سلامة وخصوصية مقدمي الشكاوى والأشخاص الآخرين ذوي العلاقة؛

(ج) يجب أن يكون الشخص الذي يتم تعيينه كمفتش عام مستقل، من واقع خبراته وصفاته الشخصية، شخصًا أثبت أعلى درجات المهنية والنزاهة الشخصية، ويفضل أن يكون محام خبير يخضع لمدونة قانونية للسلوك المهني؛

(د) يجب أن تكون للمفتش العام ميزانية منفصلة ومضمونة تكفي لأغراضه، مستقلة عن ميزانية جهاز الأمن الوطني وخالصة من أي تأثيرات خارجية؛

(هـ) ضمن هذه الهيكلية، يجب أن يكون المفتش العام المستقل حاصلاً على صلاحيات لإجراء التحقيقات وأن يكون قادرًا على الوصول إلى الأشخاص والمعلومات التي يراها ضرورية للقيام بتحقيقاته بكفاءة وفعالية؛

(و) يجب أن يتم إنشاء مكتب المفتش العام بطريقة تمكنه من استلام الشكاوى والاتصالات والمعلومات بسرية تامة وأن يتداولها ويحافظ على سلامة وخصوصية مقدمي الشكاوى بطريقة آمنة جدًا. ويجب الاحتفاظ بجميع الشكاوى والاتصالات والمعلومات بمكتب المفتش العام خارج جهاز الأمن الوطني؛

(ز) يجب أن يتناول المرسوم بتأسيس مكتب المفتش العام وبشكل صريح مسؤولية المفتش العام بالمحافظة على أمن وسرية أعمال ومعلومات جهاز الأمن الوطني؛

(ح) يجب النص على وجوب قيام المفتش العام بإعداد تقرير غير سري يحتوي على معلومات كافية فيما يتعلق بأي شكون وتحقيق وتقديمه لمقدم الشكوى وللأشخاص المتأثرين الآخرين؛

(ط) عند تعيين المفتش العام، يجب عليه إعداد وثيقة عامة تتناول مسائل منها (1) إجراءات المكتب، شاملاً مسائل الدقة في توقيت إجراء التحقيقات، (2) استلام الشكاوى، (3) ضمان سلامة وأمن مقدمي الشكاوى، الخ؛

(ي) يجب أن يشترط مرسوم تأسيس مكتب المفتش العام التعاون التام من جميع الهيئات الحكومية ومسؤولي الدولة مع المفتش العام؛

(ك) إلى مدى عدم تضمين هذا الجانب حتى الآن فيما يتعلق بجهاز الأمن الوطني، يجب إعطاء النائب العام السلطة الرئيسية فيما يتعلق بجميع التحقيقات الجنائية بما في ذلك ما يتعلق بمنسوبي جهاز الأمن الوطني وسلوكهم. ويجب أن يتم وضع بروتوكول لتناول المسؤولية ذات العلاقة والتعاون بين النائب والمفتش العام المستقل؛

(ل) فيما يتعلق بالمفتش العام المستقل، يجب إنشاء مكتب معايير مهنية ضمن جهاز الأمن الوطني يتولى مسؤولية المعايير المهنية والمسائل ذات العلاقة بجهاز الأمن الوطني. ويجب أن يتم وضع بروتوكول بين مكتب المعايير المهنية ومكتب المفتش العام المستقل لتناول مجالات اختصاص كل منهما، ومجالات التعاون فيما بينهما، ومجالات تداخل صلاحياتهما.

(م) يجب أن ينص مرسوم إنشاء مكتب المفتش العام على وجوب قيام المفتش العام بتقديم تقرير سري نصف سنوي لرئيس جهاز الأمن الوطني ولصاحب السمو الملكي رئيس الوزراء، ولجلالة الملك من خلال صاحب السمو الملكي رئيس الوزراء حول المسائل التي قام المفتش العام بالتحقيق فيها.

26) توصي **الفقرة 1719** باعتماد تدابير تشريعية تشترط على النائب العام التحقيق في ادعاءات التعذيب والأشكال الأخرى للمعاملة القاسية أو غير الإنسانية أو المهنية أو العقوبات أو استخدام خبراء الأدلة الجنائية المستقلين. كما توصي أيضًا بأن تشتمل التشريعات على الإجراءات التصحيحية المناسبة في تلك الحالات.

27) تنفيذ هذه التوصية بسيط من حيث المبدأ، يحتاج إلى إيضاح للتدابير التشريعية الضرورية الموضوعة أو إقرار تشريعات لسريان مفعول هذه العناصر. ولكن التنفيذ التام للتوصية يحتاج كحد أدنى إلى عنصرين إضافيين يجب تناولهما. أولاً، من الضروري أن يتم إجراء مراجعة حريصة لضمان تجريم جميع الأفعال بمقتضى اتفاقية مناهضة التعذيب وأن تلك الجرائم تشمل أيضًا الأفعال الأخرى التي تعتبر جرمية بمقتضى المعاهدات الدولية الأخرى التي دخلت البحرين طرفًا فيها. ثانيًا، يجب أن تتناول هذه المراجعة أيضًا ما إذا كانت القانون الجنائي البحريني والإجراءات الجنائية تشتمل على نصوص كافية لتناول الأفعال التي تندرج ضمن إطار مسؤولية القيادة.

28) فيما يتعلق بهذه المسألة الأخيرة، نلاحظ أعلاه أن مفهوم مسؤولية القيادة مشمول بشكل واضح في القانون الجنائي الدولي، ويشمل ذلك من حيث المبدأ القانون الدولي العادي. وسواء كان هذه المفهوم أو لم يكون مشمولاً صراحةً كجزء من القانون الجنائي البحريني، فإننا نتوقع أن تكون بعض أو جميع المخالفات المشمولة فيه (والمذكورة في الفقرة 9 أعلاه) جزءًا من القانون الجنائي البحريني. كذلك، ومن حيث أنه قد تم تضمين اتفاقية مناهضة التعذيب ضمن القانون البحريني، وأن لجنة مناهضة التعذيب قد قامت بتفسير الاتفاقية على أنها تشمل مفهوم مسؤولية القيادة، فإننا نتوقع أن لا يكون هناك أي عائق هام للمسؤولية المتقابلة فيما يتعلق بتلك المخالفات لأغراض التحقيق والإدعاء في الأفعال التي تناولها تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق.

29) على ضوء الظروف الخاصة والعبء الثقيل للمسؤولية التي يتم وضعها على مكتب النائب العام، فإننا نرى أنه من المناسب تعزيز مكتب النائب العام بتعيين مستشار حقوق إنسان مستقل واحد أو أكثر للمساعدة في أعمال المكتب فيما يتعلق بالمسائل التي تناولها تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق. وهذا منفصل عن الاقتراح الوارد في الفقرة 16 أعلاه بأن يقوم المجلس الأعلى للقضاء بتعيين مستشار أول مستقل يتولى من بين أشياء أخرى مسؤولية مستشار تحقيقات مستقل لتقديم المشورة الاستراتيجية ويتمتع بالخبرة الاستراتيجية للعمل ضمن وحدة التحقيقات الخاصة باللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق.

30) تعطى أهمية كبرى لمسائل التدريب وبناء القدرات فيما يتعلق بمكتب النائب العام. وقد تم تناولها كجزء من المشورة فيما يتعلق بالفقرة 1722(و).

31) توصي **الفقرة 1722(أ)** بأن يتم التحقيق في ادعاءات التعذيب والمعاملة المشابهة بواسطة هيئة مستقلة وحيادية، بموجب مبادىء بروتوكول اسطنبول. وتوصي **الفقرة 1722(ب)** بإنشاء هيئة مستقلة للنظر في جميع شكاوى التعذيب أو سوء المعاملة أو الاستخدام المفرط للقوة والإساءات الأخرى على أيدي السلطات. وتوصي **الفقرة 1722(د)** بأن تكون جميع أشكال الاحتجاز خاضعة للرقابة الفعالة لهيئة مستقلة.

32) تتداخل **الفقرة 1722(أ)** مع الفقرتين 1716 و1719، ما ينتج عن ذلك أن المسؤولية عن التحقيقات المذكورة فيها يمكن أن توكل بشكل صحيح لمكتب النائب العام. وتسري أيضًا شروط الاستقلالية والحيادية والفعالية المشار إليها في الفقرة 9 أعلاه فيما يتعلق بهذه التوصية.

33) كذلك، فإن **الفقرة 1722(ب)** تتداخل بشكل كبير مع الفقرات 1716 و1719 و1722(أ) بحيث أنه يمكن قراءتها بشكل موسع مع الفقرات السابقة ما ينتج عن ذلك أن المسؤولية عن التحقيقات المذكورة فيها يمكن أن توكل بشكل صحيح لمكتب النائب العام.

34) يمكن أن تأخذ قراءة مختلفة **الفقرتين 1722(ب) و1722(د)** معًا وأن تجمع بين مسؤوليات الهيئات المستقلة المذكورة في التوصيتين. وفي هذا الجانب، يكون تركيز الهيئة المستقلة المذكورة في الفقرة 1722(ب) على الشكاوى، وليس على الادعاءات ذات الطابع الذي سبق تحديده، أي أنه قد سبق وضع الادعاءات التي تحتاج ظاهريًا إلى تحقيق جنائي. ويتم في تلك الحالة الجمع بين تكليف هذه الهيئة وبين تكليف الهيئة المستقلة المشار إليها في الفقرة 1722(د) لأغراض مراقبة الاحتجاز.

35) في حالة اعتماد هذه القراءة، ولتحقيق هذين الغرضين، يتوجب على حكومة مملكة البحرين إما أن تقوم بإنشاء هيئة مستقلة جدية أو أن تقوم بإجراء مراجعة كافية لمسؤوليات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لأغراض ضمان استقلاليتها وحياديتها وفعاليتها وتوسعة صلاحياتها بشكل مناسب فيما يتعلق بمراقبة الاحتجاز.

36) كما هو مبين في الفقرة 20(و) أعلاه، فإننا نرى أنه يجب أن لا تكون للمفتش العام بوزارة الداخلية أي مسؤوليات إدارة وإشراف فيما يتعلق بالسجون. كذلك في رأينا، إذا أوكلت تلك المسؤولية إلى مكتب النائب العام، وحتى ولو كان من المناسب لمكتب النائب العام الاحتفاظ بصلاحية إجراء تلك التحقيقات في السجون بشكل دوري أو حسب مقتضى الأحول كما يكون ضروريًا أو مناسبًا للقيام بمسؤولياته في التحقيقات الجنائية.

37) في حالة قبول هذ المشورة، يكون من الضرورية للحكومة أن تدرس أيضًا إلى من توكل إدارة السجون والإشراف عليها. وحيث إن هذ المسؤلة تؤثر بشكل كبير على الحكومة والإدارة، فإننا لا نقدم في هذا الصدد أي مشورة أخرى

عدا أنه من المانسب أن يتم وضع مسؤولية إدارة السجون والإشراف عليها على عاتق جهة واحدة يتم تجهيزها بالموارد المناسبة بدلاً من توزيعها على عدة جهات.

38) **الفقرة 1722(و)** والتي تتناول تدريب القضاة وأعضاء النيابة العامة، تعتبر ذات أهمية قصوى. ونحن نفهم أن حكومة البحرين قد سبق وأن أجرت مناقشات تفصيلية مع مكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة والمعهد الدولي للدراسات العليا في العلوم الجنائية في سيراكيوز بإيطاليا فيما يتعلق بهذه المسائل. وتقدم كلا هاتين المؤسستين خبرات وتجارب واسعة فيا يتعلق بالمهام المطلوبة وبالتالي ليست هناك أي حاجة لنا لإبداء أي ملاحظات أخرى في هذا الصدد.

39) على صعيد منفصل، فإن التنفيذ الشامل والسليم للتوصيات المؤسسات للجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق تحتاج في رأينا هي أيضًا إلى مراجعة عميقة لقدرات المؤسسات الرئيسية لسيادة وتطبيق القانون في البحرين. وبالإضافة إلى الهيئات المطلوبة المذكورة في الفقرة السابقة، ومن بين المؤسسات الأخرى التي تكون مؤهلة بشكل مناسب لإجراء مراجعة القدرات هذه، نود التنويه بالمجلس الأوروبي لهيئة البندقية حول الديموقراطية من خلال القانون. وهناك مؤسسات أخرى تعتبر مناسبة أيضًا للمساعدة في هذا المجال منها المركز الدولي للعدالة الانتقالية ومقره نيويورك، والهيئة الدولية للإدعاء العام ومقرها لاهاي، ومركز برمنغهام لسيادة القانون ومقره لندن.

40) على الرغم من أن هذا الجانب غير مشمول ضمن الفقرة 1722(و)، نشدد أيضًا على نقطة سبق بيانها، وهي أهمية وضع واعتماد قواعد ومعايير مهنية وخطوط استراشادية فيما يتعلق بالشرطة وجهاز الأمن الوطني، ووضع برنامج تدريب مستمر للأفراد في هاتين المؤسستين.

الخاتمة

41) في الختام، نشير إلى أنه قد تم تضمين المعاهدات الدولية المشار إليها في الفقرة 7 أعلاه في القانون البحريني وهخي بالتالي متاحة مباشرة للنظر فيها في المحكمة. وبالتالي فإن التأكد من أن العناصر القانونية تلك مشمولة كجزء من إجراءات المحكمة وأي إجراءات قانونية ذات علاقة، يعتبر مسألة بسيطة نسبيًا. وفي البداية يمكن أن يتم الوصول إلى ذلك في البداية من خلال وسائل التحقيق الذي يجريه القاضي في أي قضية لاطلاع الإدعاء والدفاع على أي من مبادىء القانون الدولي لحقوق الإنان التي يمكن أن تؤثر على موضوع القضية.

15 فبراير 2012

المحامي السير دانيال بيتلحم
المحامي السير جفري جويل
البروفسور عدنان أمخان بينو
البروفسور سارة كليفلند
المحامي دانيال بيري