



الأمن للجميع

إصلاح أجهزة الأمن السودانية

مايو 2009

جدول المحتويات

- 1- تقديم.....3
- 2- تطوير الأمن الوطني في السودان.....3
- 3- قانون قوات الأمن الوطني لعام 1999 ومدى انسجامه مع وثيقة الحقوق والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.....6
- 1-3 الحق في الحرية والأمن بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون قوات الأمن الوطني لعام 1999.....6
- 1-3-1 الحق في الحرية والأمن.....6
- 1-3-2 شرعية الاعتقال والاحتجاز.....6
- 1-3-3 الحق في التبليغ بأسباب الاعتقال وأي تهمة أخرى.....7
- 1-3-4 الحق في المثول سريعا أمام قاضي والمحاكمة خلال فترة زمنية معقولة.....7
- 1-3-5 الحق في تعويض وفي انتصاف فعّال.....10
- 2-3 أشكال الحماية داخل أماكن الاحتجاز.....10
- 3-3 حصانة الاعضاء والمتعاونين.....12
- 4- المبادئ التي تحكم اصلاح أجهزة الأمن السوداني.....13
- 5- قانون جديد للأمن الوطني : جوانب رئيسية للاصلاح.....15
- 1-5 المهمة والتفويض.....15
- 2-5 الوظائف والسلطات.....18
- 3-5 السلامة الدستورية.....21
- 4-5 المحاسبة والرقابة.....22
- 6- توصيات.....25

1- تقديم

تعتبر طبيعة وسلطات أجهزة الأمن الوطني مقياساً حاسماً لحكم القانون وحماية حقوق الإنسان في كل دولة. وهذا ينطبق بالقدر نفسه على السودان بحكم إقرار اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي به. ويعتبر إصلاح قانون الأمن موضوعاً هاماً بالنسبة للمرحلة الانتقالية الحالية والفترة التي تسبق الانتخابات العامة التي ستعقد عام 2010.

في وقت كتابة هذا التقرير، هناك نقاشات جارية حول مسودة قانون، بين حزب المؤتمر الوطني الحاكم والحركة الشعبية لتحرير السودان، تتركز حول آراء متشعبة تتناول هيكل وسلطات جهاز الأمن الوطني. يسعى هذا التقرير الذي ينشره مشروع إصلاح القانون الجنائي في السودان،¹ إلى المساهمة في الحوار الدائر حالياً حول السلطات والمحاسبة وغيرها من المظاهر الرئيسية لجهاز الأمن الوطني كي يتم إصلاحه، وذلك بتعيين وتحليل:

- منحي القصور في التشريعات الحالية المتعلقة بملاءمتها لوثيقة الحقوق والمعايير الدولية الملزمة للسودان، بالإضافة إلى دورها في تسهيل انتهاكات حقوق الإنسان.
- المبادئ التي تحكم عمليات الأجهزة الأمنية بناءً على المعايير والممارسات الدولية والمقارنة.
- مهمة وتفويض ووظائف وسلطات أجهزة الأمن، بالإضافة إلى التماسك المؤسسي والمحاسبة والرقابة، بناءً على المعايير والممارسات الدولية والمقارنة.

يتم إجراء هذا التحليل بهدف التوصل إلى مجموعة من التوصيات لتوجيه عملية صياغة القانون الجديد للأمن الوطني. ونأمل أن يكون هذا التقرير مفيداً للحكومة وغيرها من الكيانات في تناول القضايا ذات الصلة، والترحيب بفرصة توسيع الحوار في أي موضوع تطرحه هذه الورقة.

2- تطور الأمن الوطني في السودان

ظل ما يسمى بالقسم المخصص المسئول عن الاستخبارات والأمن منذ الفترة الاستعمارية للحكم الثنائي الإنجليزي - المصري 1899 - 1956، يباشر مهماته، إلى ما بعد الاستقلال، كجزء لا يتجزأ من قوات الشرطة في إطار وزارة الداخلية². وقد أعلن النظام العسكري بقيادة الفريق إبراهيم عبود (1958 - 1964) حالة الطوارئ وشرع قوانين قمعية، مثل قانون دفاع السودان لعام 1958 وقانون دفاع السودان الداخلي. إلا أن هيكل القسم المخصص ظل على حاله تقريباً، كما أجاز قانون الأمن الوطني عام 1967 لكن لم يتم إنفاذه فيما بعد.

¹ - يمثل مشروع إصلاح القانون الجنائي مبادرة مشتركة لكل من ريدريس وال تهدف إلى الدفع إلى الامام بعملية جعل القوانين السودانية متسقة مع الدستور الوطني الانتقالي والمعايير الدولية كما هو وارد في المادة 27 من وثيقة الحقوق السودانية. للمزيد من المعلومات عن المشروع و/ أو عن هذا التقرير الرجاء زيارة موقعنا الإلكتروني في <http://www.pclrs.org> أو الاتصال ب: خنساء الكارب، منسقة المبادرة سورد في sord2lawreform@gmail.com تلفون: 00249 91174 1850، أو عبد السلام حسن، المستشار القانوني في الشأن السوداني، مؤسسة ريدريس، البريد الإلكتروني Abdelsalam@redress.org Tel: 0044 20 7793 1777

² - الجزء المختص بأجهزة الأمن الوطني، والمتعلق بالتطورات الدستورية حتى عام 1989 يستند على ورقة عبدالسلام حسن عبدالسلام "التحديات الدستورية في الفترة الانتقالية"، في عبد السلام حسن وألكس دوفال: المشروع المدني في السودان: قضايا الانتقال إلى الديمقراطية والسلام، مركز الدراسات السودانية صفحات 203-234. المحامي عادل عباس صالح، قانون الأمن الوطني لعام 1999 على ضوء الدستور والمعاهدات الدولية (لم ينشر، موجود لدى ريدريس)؛ محمد عبدالعزيز وهاشم أبو رتات، أسرار جهاز الاسرار، جهاز الأمن السوداني، دار عزة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الخرطوم، 2008

تعرض قانون الأمن الوطني لتعديلات جوهرية خلال حكم جعفر نميري (1969-1985) والذي ظل، ما عدا في فترة انتقالية قصيرة، هو الأساس لتشريعات الأمن الوطني منذ ذلك الحين. وفي عام 1969 كوّن النظام جهاز الأمن القومي من قسم الاستخبارات في الجيش. وصار قسم الأمن المستقل في القسم المخصص هو جهاز الأمن العام.

ومن الأمور الهامة أن جهاز الأمن العام صار جهازا مستقلا عن الشرطة في عام 1973، إلا أنه ظل مخولاً بسلطات تنفيذية بالتفتيش والاعتقال والاحتجاز. وفي أغسطس عام 1978 اندمج الجهازان ليكوّنا جهاز أمن الدولة والذي أتهم في ما بعد بارتكاب انتهاكات خطيرة في حق معارضين سياسيين مزعومين أو حقيقيين إلى أن تم حله عام 1985. وعملت أجهزة الأمن على أساس الأمر الجمهوري رقم 4 لعام 1970 ، وبعد ذلك بقانون أمن الدولة لعام 1973 الذي منح أجهزة الأمن سلطات واسعة بما في ذلك إشماله على سلسلة جرائم ضد الدولة تخضع لعقوبات وحشية، وإنشاء محاكم خاصة لأمن الدولة.

تم حل جهاز أمن الدولة عقب انهيار نظام نميري وألغي قانونا الأمن لعامي 1973 و 1978 خلال التغييرات التي ظهرت في دستور 1985 وفي الانتخابات البرلمانية عام 1986. وفي ما بعد، وخلال فترة من عدم الاستقرار المتنامي، أعلنت الحكومة حالة الطوارئ عام 1987. وفي عام 1988 تبنت الحكومة قانون الأمن الوطني وأنشأت قوات أمن جديدة زودتها بسلطات واسعة، بما في ذلك سلطات الاعتقال والاحتجاز.

في الفترة التي أعقبت انقلاب 1989 مباشرة كانت أجهزة الأمن تعمل بموجب قوانين طوارئ وجدتها المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب غير متسقة مع العديد من الحقوق التي يكفلها الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب.³ وكانت أجهزة الأمن حينذاك تعمل بموجب قانون الأمن الوطني لعام 1990 والذي استبدل فيما بعد بقانون الأمن الوطني لعام 1995.⁴

في دعوى منظمة العدل الدولية ضد السودان، وصف مقدمو الدعوى قانون الأمن الوطني لعام 1995 كما يلي:

"بموجب هذا القانون تتمتع قوات الأمن بسلطات الاعتقال ودخول الأماكن والتفتيش. ويمكن أن يعتقل الأشخاص، بموجب هذا القانون، دون أن يُسمح لهم بفرص الاتصال بالأسرة أو بمحاميين لمدة 72 ساعة قابلة للتجديد لمدة شهر. ويمكن أن يمتد الاحتجاز لثلاثة أشهر إذا كان ذلك من أجل "المحافظة على الأمن العام" وبموافقة مجلس الأمن وقاضي. ويسمح بالاستئناف لقاضي. وفي عام 1994 تم تعديل هذا القانون بما يسمح لمجلس الأمن الوطني بتجديد أمر الاعتقال لثلاثة أشهر دون الرجوع لأي أشخاص. وتتطلب التجديدات اللاحقة موافقة قاضي. ولا يوجد حق للطعن في الاحتجاز بموجب هذا القانون كما لا يتطلب مثل هذا الاحتجاز إبداء أسباب له"⁵.

وجدت المفوضية الأفريقية أن:

³ - المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، بلاغات 90/48 ، 91/50 ، 91/52 و 93/89، منظمة العفو الدولية وآخرون ضد السودان

⁴ - هيومان رايتس واتش/أفريقيا، خلف الخط الأحمر: القمع السياسي في السودان، نيويورك ، واشنطن، لندن، بروكسل، مايو 1996 ، الصفحات 33-38.

⁵ - المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، بلاغات 90/48 ، 91/50 ، 91/52 و 93/89، منظمة العفو الدولية ضد السودان الفقرة 3.

"إن أشكال الانتصاف الواردة في قانون الأمن الوطني لعام 1990 لا تتواءم مع مطالب حماية الحق في إدارة جيدة لنظام العدالة، لدرجة ان الاستثناءات الواردة في هذا القانون لا يمكن تقديمها أمام قاضي. ومن الواضح أن عملية إجراء الاستئناف هذه، كما ينص عليها قانون الأمن الوطني لعام 1990، لا يمكن اعتبارها قانوناً مستوفياً لمعايير الفعالية.

يقدم قانون 1994 (1995) الذي ألغى قانون 1990 وحل محله، مبدأ عدم وجود أشكال الانتصاف في أحكامه كما يلغي الأثر الرجعي لها. وبالتأكيد فانه، وبموجب قانون 1990 فإن الأشخاص المتهمين يمكنهم دائماً أن يتقدموا باستئناف أمام قاضي. وينص هذا القانون الجديد بأنه "لا يوجد نص لرفع اي دعوى قانونية أو أي استئناف ضد اي قرار يصدر بموجب هذا القانون. وهذا يجعل الإجراء ، وبشكل واضح، أقل قدرة على حماية المتهم ومعادل لعدم وجود إجراء الاستئناف⁶ .

اسس قانونا الأمن الوطني لعام 1990 و 1995 اطارا لنظام من الاستثناءات للأجهزة الوطنية للاستخبارات والأمن يتسم بإحتوائه على سلطات واسعة للغاية فيما يتعلق ب" الاحتجاز الوقائي " لمدة 6 أشهر دون أمر قضائي أو مراجعة قضائية و الحصانة لأفراد الأجهزة الوطنية للاستخبارات والأمن من أي أفعال ارتكبوها أو أخفقوا في القيام بها أثناء أدائهم لعملهم⁷ وفوق ذلك، فإن قانون الأمن القومي لعام 1995 لا يتماشى مع الحق في الحرية الشخصية ومع الحق في محاكمة عادلة كما انه يسهل عمليات الاعتقال التعسفي وغيرها من الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان مثل التعذيب وسوء المعاملة. وقد اعتبر المقرر العام للأمم المتحدة الخاص بالوضع في السودان أنه :

"يعتقد الآن، والمقرر الخاص يؤيد هذا الاستنتاج على أساس النتائج التي وصفها في تقاريره السابقة إلى المفوضية وإلى الجمعية العمومية، إن أي شخص يحتجز في السودان بواسطة سلطات الأمن يتعرض لخطر سوء المعاملة، خصوصا أولئك الذين يعتقلون في مراكز احتجاز سرية تعرف في السودان باسم "بيوت الأشباح"⁸.

ان قانون قوات الأمن الوطني لعام 1999 بدلا من تناول أشكال قصور قانون 1995 التي أشارت إليها هيئات اتفاقيات حقوق الإنسان الإقليمية والدولية، واصل نظام السلطات الاستثنائية والافتقار للمحاسبة والمراقبة التي صارت تميز الأجهزة الوطنية للاستخبارات والأمن. وكما تم تسليط الضوء في تقرير صدر مؤخرا عن الأمم المتحدة فان :

"مخاوف حقوق الإنسان ذات الصلة بالأجهزة الوطنية للاستخبارات والأمن هي مشاكل طويلة الأمد كما انها مشاكل مؤسسية يمكن مجابتهها من خلال اصلاحات مؤسسية⁹ .

⁶ - المرجع السابق، الفقرتان 34 و 35.

⁷ - المادتان 37 و 38 من قانون قوات الأمن الوطني لعام 1995.

⁸ - تقرير انتقالي عن وضع حقوق الإنسان في السودان، أعداد كاسبر بيرو المقرر الخاص لمفوضية حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة A/49/539، 19 أكتوبر 1994، الفقرة 27.

⁹ - التقرير الدوري العاشر لمفوض الأمم المتحدة لحقوق الإنسان حول وضع حقوق الإنسان في السودان، الاعتقال التعسفي والاحتجاز الذي ارتكبه الأمن الوطني والجيش والشرطة ، جنيف، 28 نوفمبر 2008، ص3.

3- قانون قوات الأمن الوطني لعام 1999 ومدى انسجامه مع وثيقة الحقوق والمعايير الدولية لحقوق الإنسان

1-3 الحق في الحرية والأمن بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون قوات الأمن الوطني لعام 1999

1-1-3 الحق في الحرية والأمن

إن المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة 6 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والتي يعتبر السودان طرفاً فيها، تضمن الحق الأساسي في حرية وأمن الشخص.

وتنص المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أنه يجب ضمان الحقوق التالية: أ) تجريم الحرمان من الحرية؛ ب) الحق في تبليغ المعتقل بأسباب الاعتقال؛ ج) الحق في المحاكمة خلال فترة معقولة أو إطلاق السراح؛ د) الحق في الرجوع إلى محكمة لكي تفصل دون إبطاء في قانونية الاعتقال؛ هـ) الحق في التعويض لكل شخص كان ضحية اعتقال غير قانوني أو توقيف.

ونفس الحقوق توجد في المادتين 6 و 7 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والمبادئ والموجهات المحكمة حول الحق في محاكمة عادلة ودعم قانوني في أفريقيا¹⁰.

تقول المادة 29 من وثيقة الحقوق في الدستور الوطني الانتقالي لعام 2005 "لكل شخص الحق في الحرية والأمان، ولا يجوز إخضاع أحد للقبض أو الحبس، ولا يجوز حرمانه من حريته أو تقييدها إلا لأسباب ووفقاً لإجراءات يحددها القانون".

2-1-3 شرعية الاعتقال والاحتجاز

يكون الحرمان من الحرية مشروعاً فقط على أسس يتولى القانون تعريفها وتحديدتها. وحتى حين يكون الاعتقال أو الاحتجاز مشروعاً بموجب القانون الوطني فإنه قد يمثل انتهاكاً لحقوق الإنسان إذا كان تعسفياً. وهذا يصح عندما يتضمن "عناصر من عدم الملائمة والظلم و التوقع للقانون"¹¹. وهناك بشكل متميز رابطة وثيقة بين الحرمان التعسفي من الحرية وحقوق الإنسان الأخرى. وقد نظرت مجموعة عمل الأمم المتحدة الخاصة بالاحتجاز التعسفي فيما يتعلق بتحديد "التعسف" ما إذا كان ينوي بالاعتقال، أو الاحتجاز، الحرمان من ممارسة حقوق أساسية للإنسان، كالحق في حرية الرأي والتعبير، بالإضافة إلى الحق في التجمع، التي يمنحها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية¹².

¹⁰ - المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، وموجهات الحق في المحاكمة العادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا، DOC/OS (2001) 247 (xxx).

¹¹ - لجنة حقوق الإنسان، البلاغ 1991/458، البيرت موكونغ ضد الكاميرون 10 أغسطس 1994.

¹² - تقرير مجموعة العمل الخاصة بالاحتجاز التعسفي، قرار رقم 1993/45 (السودان)، E/CN.4/1994/27، 17 ديسمبر 1993، الفقرة 133.

ان المادة 30 (د) من قانون قوات الأمن الوطني¹³، والتي وفقا لها يجوز أن يحتجز الشخص لثلاثة أيام قابلة للتجديد لفترة 30 يوما، تصمت عن أسباب الاعتقال والاحتجاز ويجوز لمدير المخابرات والأمن الوطني أن يمدد فترة الاحتجاز لثلاثين يوما أخرى على أساس وجود "مؤشرات أو أدلة أو اشتباه بارتكاب جريمة ضد الدولة" (مع اخطار سلطات الادعاء المختصة) وفي الحالات التي "قد تقود إلى ارهاب المجتمع وتعرض أمن وسلامة المواطنين للخطر بممارسة السطو المسلح أو التحريض الديني او العرقي" فانه يجوز لجهاز المخابرات والأمن الوطني اعتقال شخص لمدة 6 أشهر (التجديد بعد ثلاثة أشهر يخضع لمتطلبات الاخطار).¹⁴

لا تحدد المادتان 30 و 31 بدقة كافية أسباب الاعتقال والاحتجاز. وتمنح أجهزة المخابرات والأمن الوطني امتيازاً واسع النطاق في تقرير ما اذا كان هناك وجود لأي أسباب تبرر الاعتقال او الاحتجاز او تجديدهما. وتجعل الاحكام عملية الاعتقال والاحتجاز عملية لا يمكن التنبؤ بها، وتفتقر لوجود أشكال الوقاية الملائمة، وهي بشكل عام غير مناسبة.

3-1-3 الحق في التبليغ بأسباب الاعتقال وأي تهمة أخرى

ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على انه يتوجب ابلاغ اي شخص يتم اعتقاله او توقيفه بأسباب هذا الاعتقال او التوقيف لدى وقوعه كما يتوجب ابلاغه/ها سريعا بأي تهمة توجه له/ها¹⁵، وهو واجب اعترفت به، بنفس القدر، المفوضية الأفريقية¹⁶. وتضمن المادة 32 (1) من قانون قوات المخابرات والأمن الوطني الحق في ابلاغ الشخص بأسباب الاعتقال.

3-1-4 الحق في المثلول سريعا أمام قاضي والمحاكمة خلال فترة زمنية معقولة

(أ) أماكن الاحتجاز

يحق لأي شخص يعتقل ويؤخذ إلى مكان احتجاز أن يقدم سريعا إلى أحد القضاة أو أحد الموظفين المخولين قانونا مباشرة وظائف قضائية¹⁷ ويعتبر حق الطعن في شرعية الاعتقال بمثابة شكل وقاية حاسم في التقليل للحد الأدنى من الخطر المتأصل بأن شرعية الاعتقال او الاحتجاز تعتبر غير قانونية او تعسفية وقد تسهل غيرها من الانتهاكات. ووفقا للتعليق العام رقم 29 للجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان فان حق الطعن في شرعية الاعتقال يعتبر حقا غير قابل للانتقاص حتى في حالات الطوارئ¹⁸.

13- المادة 31 من قانون قوات الأمن الوطني حول سلطات التفتيش والاعتقال والاحتجاز تزود افراد جهاز الأمن الوطني والمخابرات ب (ب) التفتيش بعد الحصول على أمر مكتوب من المدير.

(ج) سلطات القبض للشرطي المنصوص عليها في قانون قوات الشرطة وقانون الإجراءات الجنائية. (د) سلطة اعتقال أي شخص لمدة لا تتجاوز 3 أيام للاستجواب والتحري مع بيان الاتهام على أنه يجوز للمدير أن يصدر أمراً بمد فترة الاعتقال لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً مع إخطار وكيل النيابة المختصة. (هـ) يجوز للمدير وفقاً لمقتضيات الأمن الوطني أن يأمر بموافقة وكيل النيابة تجديد اعتقال الشخص إذا قامت في مواجهته دلائل أو بينات بارتكابه جريمة ضد الدولة لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً يطلق سراحه بعدها فوراً على أنه لا يجوز تفويض هذه السلطة.

(و) للمعتقل أن يتقدم بعريضة لقاض مختص ضد أمر اعتقاله وفق الفقرة هـ، ويجوز للقاضي أن يصدر ما يراه مناسباً بعد الوقوف على أسباب الاعتقال

14- المادة 31 (1) من قانون قوات جهاز الأمن الوطني

15- المادة 9 (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

16- المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، بلاغ رقم 224 / 1998 (2000)، أجنده حقوق الصحافة ضد نيجيريا، الفقرتان 43 و 44.

17- المادة 9 (3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة (1)7 (د) من ميثاق المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

18 لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 29 : حالات الطوارئ، وثيقة الامم المتحدة، CCPR/C/21/Rev.1/Add.11، 31 August 2001, para. 16

ان الاحتجاز على اساس وجود اشتباه معقول بارتكاب جريمة جنائية دون توجيه تهم يسمح به لـ "أيام قليلة" فقط، وعادة لفترة لا تزيد على 48 ساعة إلى 72 ساعة، على سبيل المثال. ويجب ان ينتهي اما باطلاق السراح او يعاد بواسطة قاضي او موظف قضائي لاحتجاز يسبق المحاكمة.¹⁹ ان احتجاز شخص لأكثر من أيام قليلة دون توجيه تهمة ودون مراجعة قضائية، يرقى لانتهاك حظر الاحتجاز التعسفي والضمانات التي وردت في المادة 9 (2) و (3) من العهد الدولي الخاص للحقوق المدنية والسياسية.

وتورد المفوضية الأفريقية بوضوح أن :

" يجب أن يوجه الاتهام بشكل عاجل للأشخاص المشتبهين بارتكاب اي جريمة في الجرائم الجنائية التي ينص عليها القانون. ويجب ان تشرع الدولة في القيام بإجراءات قضائية تلي معايير المحاكمة العادلة مثلما تشترط بذلك المفوضية الأفريقية في قرارها حول الحق في الاستناد إلى محاكمة عادلة ودعم قانوني في أفريقيا"²⁰

إن الحق في سماع قضية شخص ما يجب أن يفهم كحق في أن يصدر قاضي قرارا بحق ذلك الشخص.

بعد تحليل يكون أساسياً ، وليس مجرد تحليل رسمي فقط، لكل قضية. يجب أن يتخذ القرار بواسطة القاضي نفسه بعد الاستماع إلى المحتجز في السجن (...). يجب أن يخطر المشتبه بواسطة القاضي شخصياً، وليس عن طريق سلطات السجن أو الشرطة.²¹

(ب) الاحتجاز قبل المحاكمة

لكل شخص يتهم بارتكاب جريمة جنائية ويحتجز في انتظار المحاكمة الحق في أن يحاكم خلال فترة زمنية معقولة.²² وكقاعدة عامة، فإن المتهم يطلق سراحه في انتظار المحاكمة إلا إذا أثبتت الدولة أن استمرار الاحتجاز ضروري. إن الطبيعة الاستثنائية للإحتجاز قبل المحاكمة وحق المتهم في إفتراض براءته/ها يجعل من الواجب أن تطبق مبادئ المعقولية والضرورة في إتخاذ القرار حول الإستمرار في الإحتجاز والحد الزمني للإعتقال في الفترة التي تسبق المحاكمة.

وقد لاحظت لجنة حقوق الإنسان أن

الاستمرار في الاحتجاز تنفيذاً لإعتقال مشروع يجب ألا يكون فقط مشروعاً وإنما أن يكون أيضاً معقولاً في كل الأحوال. ويجب أن يكون الاستمرار في الاحتجاز، فوق ذلك، ضرورياً في كل الأحوال، كأن يكون لمنع السفر جواً أو التدخل في الأدلة أو تكرار الجريمة.²³

¹⁹ - لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 8 : حق الأشخاص في الحرية والأمن (المادة 9) ، 30 يونيو 1982، (الجلسة السادسة عشر عام 1982) ، مجموعة تعليقات عامة وتوصيات عامة تبنتها هيئات اتفاقيات حقوق الإنسان، وثيقة الامم المتحدة HRI/GEN/1/Rev.1 at 8 (1994).

²⁰ - المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، بلاغ رقم 250 / 2002 (2003). اليزابيث سقيليت وميسيبي افرين ضد اريتريا.
²¹ - مجموعة عمل الأمم المتحدة الخاصة بالاحتجاز التعسفي ، وثيقة الأمم المتحدة /CN.4/2004/3/Add.3 / 23 ديسمبر 2003 ، الفقرة 25.

²² - المادة 9 (3) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة 7 (1) (د) من ميثاق المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

²³ - موكونج ضد الكامبيرون ، مصدر سابق، حاشية سفلية رقم 11 ، الفقرة 9.8 .

وبنفس القدر ، فان مبادئ المفوضية الأفريقية وموجهات الحق في محاكمة عادلة ودعم قانوني في أفريقيا تشترط أنه :

فيما عدا وجود أدلة كافية تجعل من الضرورة منع شخص أعتقل في جريمة جنائية من الفرار أو التدخل فيما يتعلق بالشهود أو التسبب في خطر واضح وخطير للآخرين فإن على الدول أن تضمن ألا يوضع الأشخاص في أماكن احتجاز في انتظار محاكمتهم. ولكن اطلاق السراح يجوز أن يخضع لشروط معينة أو لضمانات، بما في ذلك دفع ضمان مالي²⁴

وعلى العكس من ذلك، فإن المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية اثناء مكافحة الارهاب عبّر عن مخاوف حول:

أوضاع يحتجز فيها أشخاص لفترة طويلة من الزمن لسبب وحيد هو جمع المعلومات أو على أسس فضفاضة تحت إسم الوقاية. وتشكل هذه الاوضاع حرماناً تعسفياً من الحرية.²⁵

• قانون قوات الأمن الوطني لعام 1999

وفقاً للمادة 30 من قانون قوات الأمن الوطني يجوز للمسؤولين في جهاز الاستخبارات والأمن الوطني اعتقال واحتجاز أي شخص دون أمر اعتقال لمدة ثلاثة أيام، للإستجواب والتحري. لا يفترض اخطار قاضي او مدعي أو ممثل ادعاء بالاعتقال، ويمكن لمدير جهاز الاستخبارات والأمن الوطني أن يمدد الاعتقال لفترة تمتد لثلاثين يوماً بسلطة امتياز خاصة به واذا قامت ضد المحتجز دلائل أو بينات في جريمة ضد الدولة فإن المدير يمكنه تمديد فترة الاحتجاز لثلاثين يوماً أخرى. ولا يحتاج التمديد إلى اذن قضائي؛ وما على مدير جهاز الاستخبارات والأمن الوطني الا ان يخطر المدعي المختص.

وبالفعل، فان المادة 30 من قانون قوات الأمن الوطني تسمح باحتجاز شخص ما لفترة تمتد لأربعة أشهر دون حتى مجرد توجيه اتهام له / ها أو تقديمه/ها لقاضي، وتقع مسؤولية مراجعة وتجديد الاحتجاز بشكل كامل على عاتق مدير جهاز الاستخبارات والأمن الوطني (بعد اخطار محامي الادعاء و، بعد شهرين، مجلس الجهاز)، كسلطة تنفيذية مثلاً. وفوق ذلك، تسمح المادة 31 من قانون قوات الأمن الوطني بالاحتجاز لمدة ستة أشهر دون مراجعة قضائية في حالة أن يجد مدير جهاز الاستخبارات والأمن الوطني " أحوال تقود إلى حالة زعر في المجتمع وتهديد لسلام وأمن المواطنين ، وتحديداً، النهب المسلح أو تمرد ديني أو عرقي " ²⁶. وبعد ستة أشهر من الاحتجاز يمكن لمجلس الأمن الوطني، وهو هيئة مكونة من كبار مسؤولي الحكومة، أن يمدد فترة الاحتجاز مرة أخرى إلى ثلاثة أشهر، وأن يحصل الشخص المحتجز على الحق القانوني لتقديم عريضة إلى محكمة يطالب/تطالب فيها باطلاق سراحه /ها.

²⁴ - المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ، المبادئ والموجهات حول الحق في المحاكمة العادلة و المساعدة القانونية في أفريقيا، .DOC/OS (xxx) 247 (2001).

²⁵ - تقرير المقرر الخاص لتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الارهاب، مارتن استشينين ، وثيقة الامم المتحدة A/HRC/10/3 4 فبراير 2009 الفقرة 38.

ومجمل القول أن المادة 31 من قانون قوات الأمن الوطني تسمح باحتجاز الشخص لتسعة أشهر دون محاكمة وبدون أي مراجعة قضائية لشرعية الاعتقال لستة أشهر. وهذا يمثل انتهاكا واضحا للمادة 9 (3) من العهد الدولي الخاص للحقوق المدنية والسياسية والتي تتطلب اشرافا قضائيا لأسباب الاعتقال و/أو الاحتجاز "دون تأخير"

3-1-5 الحق في تعويض وفي انتصاف فعّال

يحق للأشخاص الذين يجرمون بشكل غير شرعي من حريتهم الحصول على تعويض. وتنص المادة 9 (5) من العهد الدولي الخاص للحقوق المدنية والسياسية على حق يمكن تعزيره أمام سلطة محلية. وقد لاحظت لجنة حقوق الإنسان أن حكم التعويض ينطبق على كل المحتجزين بشكل غير قانوني، سواء كانوا قد اعتقلوا على علاقة بجرائم جنائية أم لا²⁷.

يعتبر التعويض والحق في انتصاف فعّال أمراً مستحيلاً فعلياً بموجب قانون قوات الأمن الوطني، فالمادة 33 منه تمنح حصانة لأعضاء جهاز الاستخبارات والأمن الوطني و"المتعاونين مع الجهاز". ووفقاً للمادة 33 (ب) لا يجوز إتخاذ إجراءات مدنية أو جنائية ضد الأعضاء أو المتعاونين في أي أفعال يكونوا قد ارتكبوها ذات اتصال بعملهم الرسمي، عدا بموافقة المدير اذا كان العمل غير ذي علاقة بواجباتهم. ويحفظ الحق باقامة دعوى تعويض ضد الدولة²⁸ ولكن ليس هناك علم بقضايا حصل فيها أفراد على تعويض بسبب اعتقالهم أو احتجازهم تعسفاً بواسطة جهاز الاستخبارات والأمن الوطني. وهذا يمكن أن يعزى إلى حقيقة أن معظم عمليات الاعتقال التي يمكن أن تعتبر تعسفية وفقاً للمعايير الدولية تكون قانونية بموجب السلطات الهائلة المتوفرة في قانون قوات الأمن الوطني. وبالإضافة إلى ذلك هناك افتقار كامل للتحقيقات في الأخطاء التي يرتكبها جهاز الاستخبارات والأمن الوطني، مما يقوّض أي احتمال معقول للقيام بدعوى قضائية ناجحة.

تؤسس المادة 2 (3) في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية للحق في "انتصاف فعّال" لأي انتهاك للحقوق المتضمنة في العهد. وبالإضافة إلى الحق في التعويض فإن الحق في انتصاف فعّال يستلزم واجبا ملازما من الدولة في التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان لمحاسبة أولئك المسؤولين، واتخاذ إجراءات فعّالة لمنع التكرار. ويعتبر الحق في انتصاف فعّال ضد أعضاء جهاز الاستخبارات والأمن الوطني غير ذي جدوى على مستوى الممارسة؛ وتتعرّز الحصانة الاجرائية بشكل روتيني مما يؤدي إلى استفحال حالات الافلات من العقاب.

3-2 أشكال الحماية داخل أماكن الاحتجاز

يكون الأشخاص المحتجزين في أماكن احتجاز معرضين بشكل كبير لخطر تعرضهم لانتهاكات، ليس فقط في حقهم في الحرية والأمن، وإنما أيضاً لانتهاكات أخرى خطيرة مثل التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللا إنسانية أو المهينة. ولقد تمت سلسلة من أشكال الحماية داخل أماكن الاحتجاز بواسطة هيئات دولية وإقليمية، بالإضافة إلى عدة محاكم وسلطات وطنية بهدف منع مثل هذه الانتهاكات، أو على الأقل التقليل من خطر وقوعها.

²⁷ - لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم 8 (الحق في الحرية والأمن)، الفقرة 1.

²⁸ - مجلس الأمن، تقرير اللجنة الدولية للتحري في دارفور للأمين العام للأمم المتحدة عملاً بقرار مجلس الأمن 1564 الصادر في 18 سبتمبر 2004 (جنيف في 25 يناير 2005)، الفقرة 454.

ترد أهمية أشكال الحماية الاجرائية في عهود دولية كالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. كما انها متضمنة ايضا في العديد من الصكوك الدولية مثل مجموعة المبادئ الأساسية للأمم المتحدة المتعلقة بحماية جميع الاشخاص الذين يوجدون ويتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن والقواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء.²⁹

تعترف صكوك اقليمية، مثل الميثاق الافريقي لحقوق الإنسان والشعوب وموجهاً جزيرة روبن لمنع التعذيب، ايضا، بأهمية أشكال الحماية داخل اماكن الاحتجاز ووفقاً للمادة 20 من موجهاً جزيرة روبن:

"يحق لكل الاشخاص المحرومين من حريتهم بواسطة أمر عام او سلطات عامة ان يخضع احتجازهم للوائح مؤسسة بشكل صائب وقانوني. ويجب أن توفر مثل هذه اللوائح عدداً من أشكال الحماية تطبق كلها من لحظة حرمان المحتجزين من حريتهم. وتشمل أشكال الحماية هذه:

الحق في اخطار قريب أو شخص ثالث آخر مناسب، بالاحتجاز.

(ب) الحق في فحص طبي مستقل.

(ج) الحق في الحصول على محامي

(د) الاخطار بالحقوق الواردة أعلاه باللغة التي يفهمها الشخص الذي حرم من حريته."

تسمح المادة 32 (2) من قانون قوات الاستخبارات والأمن الوطني للمحتجز بالإتصال بأسرته/ها "أينما يكون ذلك غير مضر بتطور الاستجواب والتحري والتحقيق في القضية". وقد وجدت اللجنة الدولية للتحري أن " هذه العبارات ذات المعدلة تناقض الوضوح ولا تنجح إلا في إضافة الغموض والدونية للقانون".³⁰

لا يحتوي قانون قوات الاستخبارات والأمن الوطني على أي مواد تنص على الحق في فرص وصول عاجل لمحامي او اي ممثل قانوني من اختيار المحتجز كما هو وارد في المادة 14 (3) (ب) و (د) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة 7(1) من الميثاق الافريقي لحقوق الإنسان والشعوب³¹ وبنفس القدر فان القانون لا يحتوي على احكام توفر فرص الفحص الطبي بما يتسق مع المعايير الدولية، مثل المعايير المتضمنة في بروتوكول اسطنبول³²

ان الطبيعة التعسفية للاعتقال والاحتجاز، اضافة إلى الافتقار شبه الكامل لأشكال الحماية في اماكن الاحتجاز، تعززان هشاشة وضع الاشخاص المحتجزين وتسهلان بشكل كبير انتهاكات حقوق الإنسان.

وفي تقرير صدر مؤخراً لاحظت الامم المتحدة أن

²⁹ - مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي نوع من الاحتجاز أو السجن، قرار الجمعية العمومية مرجع 43 / 173 في 9 ديسمبر 1988 وقواعد الحد الأدنى لمعاملة السجناء، الذي تم تبنيه في أول مؤتمر للأمم المتحدة حول منع الجريمة ومعاملة الجناة، عقد في جنيف عام 1955، المجلس الاجتماعي الاقتصادي (31 July 1957) and Res. 663 C (XXIV) (13 May 1977) (LXII) 2076

³⁰ - تقرير اللجنة الدولية للتحري في دارفور ، مصدر سابق، حاشية سفلية رقم 28، الفقرة 453 .

³¹ - المقرر الخاص للأمم المتحدة للتعذيب E/CN.4/1995/34 para 926(d) (24 hours) Principle 7 Lawyers: 48 hours

³² - مبادئ التحقيق والتوثيق الفعال للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللا انسانية او المهينة (بروتوكول اسطنبول) ، تبنته الجمعية العمومية للأمم المتحدة بالقرار 1989/55 ملحق ، 4 ديسمبر 2000.

" [...] جهاز الاستخبارات والأمن الوطني يستخدم بشكل منتظم الاعتقال والاحتجاز ضد المنشقين السياسيين. ووفقاً لمزاعم تلقاها ضباط الأمم المتحدة لحقوق الإنسان فإن احتجاز جهاز الاستخبارات والأمن الوطني يمكن عادة أن تصحبه انتهاكات إضافية خطيرة لحقوق الإنسان مثل الاحتجاز الانفرادي في مكان معزول أو المعاملة السيئة أو التعذيب أو الاحتجاز في أماكن احتجاز غير رسمية³³.

وقد ردد المقرر الخاص لوضع حقوق الإنسان في السودان صدى هذه المخاوف بالآتي:

"ان التقارير حول التعذيب والمعاملة السيئة تتكرر. وفي بعض الحالات يمارس التعذيب للحصول على اعترافات تستخدم في وقت لاحق لتوريط أولئك المحتجزين في قضايا جنائية في المحكمة. ان هذه الانتهاكات لحق الحرية والأمن وللحق في محاكمة عادلة تتعلق مباشرة بحقيقة ان قانون قوات الاستخبارات والأمن الوطني، التي يتعرض المحتجزون للاعتقال والاحتجاز بموجبها، تتعارض مع ضمانات حقوق الإنسان الواردة في الدستور الوطني الانتقالي والقانون الإنساني الدولي والمعايير الدولية³⁴.

3-3 حصانة الاعضاء والمتعاونين

تنص المادة 33 (ب) من قانون قوات الاستخبارات والأمن الوطني على أنه: " لا يجوز اتخاذ أي إجراءات مدنية أو جنائية ضد العضو أو المتعاون في أي فعل متصل بعمل العضو الرسمي إلا بموافقة المدير، ويجب على المدير إعطاء هذه الموافقة متى ما اتضح أن موضوع المساءلة غير متصل بذلك". ان الحصانة التي تمنح للمسؤولين بموجب هذه المادة تخلق جواً من الإفلات من العقاب وانعدام الحماية بينما ليس هناك ما يحمل أعضاء جهاز الاستخبارات والأمن الوطني على الخوف من أي تبعات مضادة، حتى بالنسبة للانتهاكات الخطيرة في المجرى العادي للأحداث.

ان تشريعات حصانة كهذه تتعارض مع التزامات السودان بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وكما تعتقد لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان:

"عندما تكشف التحقيقات عن انتهاكات لحقوق معينة في العهد، فإن على الدول الأطراف ان تكفل تقديم أولئك المسؤولين عن الانتهاكات إلى العدالة. أما فيما يتعلق بالفشل في إجراء تحقيق فان الفشل في تقديم مرتكبي مثل هذه الانتهاكات للعدالة. يمكن في حد ذاته أن يؤسس لانتهاك منفصل للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. ويلاحظ أن هذه الالتزامات تتصل بتلك الانتهاكات التي تعتبر جنائية بموجب القوانين المحلية أو الدولية، مثل التعذيب وغيره من أشكال المعاملة القاسية واللا إنسانية والمهينة (المادة 7)

وفوق ذلك

³³ - التقرير الدوري العاشر، مصدر سابق، حاشية سفلية رقم 9، ص 3.
³⁴ - تقرير المقرر الخاص عن السودان إلى مجلس حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة، A/HRC/7/22، 3 مارس 2008 الفقرة 20.

"... وحيثما يرتكب الموظفون العموميون او وكلاء الدولة انتهاكات للحقوق المشمولة بالعهد، والمشار اليها في هذه الفقرة، لا يجوز للدول الاطراف ان تعفي مرتكبي هذه الانتهاكات من المسؤولية الشخصية مثلما حدث في بعض حالات العفو. وعلاوة على ذلك، ليس هناك اي وضع رسمي يبرر اعتبار الاشخاص الذين قد يكونون متهمين بارتكاب مثل هذه الانتهاكات متمتعين بالحصانة من المسؤولية القانونية. كما ينبغي ازالة المعوقات الاخرى أمام تحديد المسؤولية القانونية، (...)"³⁵

وجدت لجنة الامم المتحدة لحقوق الإنسان، بشكل متكرر، ان تشريعات الحصانة لا تتسق مع الحق في انتصاف فعال ومع الواجب الملزم بإجراء التحقيقات والمقاضاة في الانتهاكات الخطيرة³⁶. وعند النظر في تقرير السودان، الدولة الطرف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، كانت لجنة حقوق الإنسان:

"قلقة بشكل خاص تجاه الحصانة التي يوفرها القانون السوداني والإجراءات التي تفقر للشفافية المتعلقة بسحب الحصانة في حالة وجود إجراءات جنائية ضد وكلاء الدولة"³⁷

وعلى ضوء هذه النتائج فان اللجنة ناشدت السودان بأن:

يتعهد بازالة كل أشكال الحصانة في التشريعات الجديدة³⁸

4- المبادئ التي تحكم اصلاح أجهزة الأمن السوداني

تحدد اتفاقية السلام الشامل اصلاح التشريعات التي تحكم جهاز الاستخبارات والأمن الوطني³⁹ وفي توسيع مدى تطبيق اتفاقية السلام الشامل تنص المادتان 150 و 151 من الدستور الوطني الانتقالي على تأسيس جهاز أمن وطني :

" يختص بالأمن الخارجي والداخلي، ويحدد القانون رسالته وواجباته ومهامه وشروط خدمته".

على جهاز الأمن الوطني الذي يتأسس وفقا للمادة 151 (3) من الدستور الوطني الانتقالي أن يمثل

"خدمة مهنية، تركز في مهامها على جمع المعلومات وتحليلها وتقديم المشورة للسلطات المعنية".

³⁵ - لجنة الامم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 31 ، طبيعة الالتزامات القانونية العامة التي يفرضها العهد على الدول الاطراف، وثيقة الأمم المتحدة 13/Add.1/Rev.1/UN Doc. CCPR/C/21، 26 مايو 2004، الفقرة 18.

³⁶ - الملاحظات الختامية للجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: الهند ، وثيقة الامم المتحدة CCPR/C/79/Add.81، 4 أغسطس 1997 ، الفقرة 21.

³⁷ - الملاحظات الختامية لجنة الامم المتحدة لحقوق الإنسان: السودان، وثيقة الأمم المتحدة 1.CRP/3/SDN/CCPR/C/26 يوليو 2007، الفقرة 9.

³⁸ - المصدر السابق ، الفقرة 9 (هـ) .

³⁹ - اتفاقية السلام الشامل، بروتوكول ماشاكوس، 20 يوليو 2002 ، الباب الثاني الفصل 7 .

ويعتبر الاصلاح المتصور لأجهزة الأمن الوطني السوداني جزءاً من عملية أوسع يشار إليها عموماً بـ"التحول الديمقراطي". ويحدث الاصلاح في وقت يجري فيه اعتراف بأهمية اصلاح الأجهزة الأمنية، خصوصاً في أزمنة الانتقال. وقد شدّد مجلس الأمن على أن:

"إصلاح قطاع الأمن⁴⁰ في بيئات ما بعد النزاعات يعتبر أمراً حاسماً في تدعيم السلام والاستقرار وتعزيز خفض الفقر وإرساء حكم القانون والحكم الرشيد، وتوسيع سلطة الدولة الشرعية، ومنع الدول من العودة للنزاعات. وفي هذا المضمار فإن وجود جهاز أمني يكون مهنيًا وفعالاً ومسئولاً أمام قطاع الأمن، ومتاحاً ومحايداً في مجال تعزيز القانون وقطاعات العدالة، يعتبر ضرورياً بنفس القدر في وضع الأسس للسلام والتنمية المستدامة"⁴¹.

تناولت عدة هيئات تابعة للأمم المتحدة وغيرها، مؤخراً، قضية اصلاح قطاع الأمن، خصوصاً أهميته في الاعتراف باحترام حقوق الإنسان وحكم القانون. ووفقاً لبرنامج الامم المتحدة للتنمية فإن:

"سياسات الأمن – الداخلية والخارجية – تقع في قلب علاقات القوة داخل المجتمعات وبينها. ومع ذلك فإنها، في العادة، ابضاً، المنطقة التي للمجتمع المدني والحكومة ومؤسساتها الرقابية أقل نفوذ يذكر."⁴²

وفوق ذلك، فإن برنامج الامم المتحدة للتنمية عين مجموعة مبادئ للحكم الديمقراطي في قطاع الأمن تعتبر فائقة الأهمية في تعزيز التحكم الديمقراطي في المؤسسات الأمنية بواسطة الدولة والمجتمع المدني⁴³. وتتكون هذه المبادئ من:

- (1) سلطة الممثلين المنتخبين.
- (2) العمل في اطار ما يسمح به القانون والانصياع لمعايير حقوق الإنسان.
- (3) الشفافية في شكل اتاحة المعلومات.
- (4) تعيين الحدود للحقوق والالتزامات المتبادلة بين الأجهزة.
- (5) التحكم السياسي والمالي بواسطة سلطات مدنية.
- (6) الاشراف من جانب المجتمع المدني.
- (7) التدريب المهني للأجهزة الأمنية.
- (8) وضع أولويات لتعزيز السلام الاقليمي والمحلي.

إن العديد من هذه المبادئ يشبه بشكل ملحوظ أفضل الممارسات في عمليات اصلاح قطاع الأمن التي عينها الأمين العام للأمم المتحدة في تقرير أصدره مؤخراً.⁴⁴ ويشدّد تقريره الأخير على أن

⁴⁰ - وفقاً لتقرير أصدره الأمين العام للأمم المتحدة مؤخراً فإن مصطلح "قطاع الامن" كثيراً ما يستخدم في وصف هياكل ومؤسسات وطواقم موظفين مسؤولين عن إدارة وتوفير ومراقبة الامن في بلد ما. ومن المقبول بشكل عام أن يشمل قطاع الامن: الدفاع وتعزيز القانون وعمليات تفويض الجانحين والأجهزة الاستخباراتية والمؤسسات المسؤولة من الاشراف على الحدود والجمارك وهيئات الطوارئ المدنية.... (تقرير الأمين العام للأمم المتحدة حول " كفاءة الأمن والتنمية: دور الامم المتحدة في دعم إصلاح قطاع الامن"، A/62/59-S/2008/39, 23 January 2008, para.14

⁴¹ - المحافظة على السلام والأمن العالميين: دور مجلس الأمن في اصلاح قطاع الأمن، وثيقة الأمم المتحدة S/PRST/2007/3، 21 فبراير 2007.

⁴² - برنامج الأمم المتحدة للتنمية، برنامج التنمية البشرية لعام 2002: تعميق الديمقراطية في عالم متشظي، نيويورك، أكسفورد: دار جامعة أكسفورد للنشر، 2002، ص89.

⁴³ - المصدر السابق ص90.

⁴⁴ - تقرير الأمين العام، مصدر سابق، حاشية سفلية رقم 40، الفقرة 15

الإصلاح الناجح يعتبر أمراً حاسماً لتحقيق سلام مستدام وحماية حقوق الإنسان. كما أنه يعترف أيضاً بأهمية عملية الإصلاح نفسها، خصوصاً الحاجة إلى استشارات واسعة ولإنخراط كيانات المجتمع المختلفة، بما في ذلك المجتمع المدني:

"لذلك فإن إصلاح قطاع الأمن يعتبر عملية سياسية بشكل رفيع يمكن وضعها في سياق وطني وإقليمي محدد... ويحتاج الإصلاح الناجح لقطاع الأمن إلى التزام سياسي واجتماعي أساسي وتنسيق بين الكيانات الوطنية. وتقع الاستشارات الوطنية العريضة في قلب التملك الوطني للعملية ولكن في نهاية المطاف، لا يمكن لإصلاح قطاع الأمن أن ينجح إلا إذا كان عملية ذات قيادة وطنية شاملة تنخرط فيها بشكل نشط السلطات الوطنية والمحلية والبرلمانات والمجتمع المدني، بما في ذلك القادة التقليديين والمجموعات النسوية وغيرها⁴⁵.

5- قانون جديد للأمن الوطني : جوانب رئيسية للإصلاح

يمكن للسياسة السودانية والبرلمانيين السودانيين الإستناد إلى تجربة غنية، من تاريخ السودان ومن ممارسات الدول الأخرى، عند مناقشتهم وصياغتهم لقانون أمني جديد. وهذا الفصل يسعى لتقديم نظرة شاملة للممارسات فيما يتعلق بالقانون ذي الصلة والممارسات العملية على مستوى العالم بهدف تعيين أفضل وسيلة لاحترام حقوق الإنسان بحكم القانون في تشريعات تتصل بالأجهزة الأمنية.

وبستند الإصلاح على أساس وجود حاجة لإطار قانوني واضح يكون مناسباً بصورة أفضل لإدارة عمليات أجهزة الأمن. وكما لاحظ المقرر الخاص لتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الإرهاب .

إن أول عنصر حاسم في ضمان أن تكون الدول وأجهزتها الاستخباراتية محاسبة على ما تقوم به من أفعال هو تأسيس إطار قانوني محدد وشامل يعرّف تفويض أي جهاز استخبارات ويوضح سلطاته الخاصة. وبدون مثل هذا الإطار فإن الدول قد لا تستطيع أن توفى بالتزاماتها بموجب معاهدات حقوق الإنسان في احترام وكفالة تمتع فعال بحقوق الإنسان⁴⁶.

يجب أن توضح أي تشريعات كهذه العناصر الرئيسية للأمن الوطني، وأجهزته وعملياته بتفاصيل كافية، بما في ذلك مسائل الإدارة التنفيذية والتحكم، ودرجة الاستقلالية ورقابة الأجهزة. وتستلزم الشفافية والمحاسبة أن تخضع المظاهر الحاسمة المتصلة للأمن الوطني، خصوصاً إنشاء أجهزة أمنية جديدة، وبشكل دائم، لموافقة البرلمان عن طريق التشريع.

1-5 المهمة والتفويض

يمثل إصلاح أجهزة الأمن تحدياً مستمراً في معظم الدول، إن لم يكن فيها جميعاً. أولاً، يجب أن تعكس التشريعات الاجتماع العريض المشترك حول طبيعة وهدف مثل هذه الأجهزة. ويعرّف الدستور الوطني الانتقالي دور أجهزة الأمن، لكنه يضع على عاتق المجلس الوطني مهمة تحديد

⁴⁵ - المصدر السابق ، الفقرة 36.

⁴⁶ - اسشينين ، حاشية سفلية رقم 25 ، الفقرة 27.

مكان الأجهزة الأمنية في الحكم وفي الحياة العامة للسودان. وتعتبر أجهزة الأمن الوطني، دون شك، "سلاح ذو حدين" : فهي تلعب دوراً حاسماً في توفير الأمن لكنها في كثير من الأحيان تكون في مركز الانتهاكات. والتجربة في السودان لا تعتبر استثناءً في هذا المضمار. ولهذه الأسباب فإن هناك حاجة ماسة لحوار وتفاهم أوسع حول الهدف النهائي لأجهزة الأمن الوطني. والأمثل أن يقود ذلك إلى افادة وافية عن المهمة تجعل أجهزة الأمن الوطني جزءاً لا يتجزأ من الحكم الديمقراطي، والتي بينما عليها أن تعمل تحت غطاء فانها تمثل خدمة لشعب السودان. ولهذا الهدف فإنها مسئولة أمام ممثليه المنتخبين.

إن تجربة جنوب أفريقيا تعتبر تجربة بناءة في هذا السياق. وقد طورت حكومة جنوب أفريقيا في ورقة عمل حول الاستخبارات عام 1995 فلسفة الاستخبارات كما يلي:

لا تعتبر إعادة تشكيل الاستخبارات في جنوب أفريقيا وتحويلها مجرد مسألة إعادة هيكلة تنظيمية فقط. إنها مسألة يجب أن تبدأ بتوضيح الفلسفة وإعادة تعريف مهمة وهدف وأولويات الاستخبارات لأجل تأسيس ثقافة جديدة للاستخبارات.

قبل انتخابات الحكومة الديمقراطية كانت السياسة الأمنية قد تشكلت بواسطة حكومة أقلية، وبالتالي فإن قدرتها على وضع التفاصيل لما هو في المصلحة الوطنية كانت قاصرة ...

ومن التبعات اللاحقة لهذا الوضع أن دور جهاز أمن الدولة كان قد تم تضخيمه دون توفير أي رقابة ومحاسبة مؤسسية عليه.

إن تحدي تأسيس بيئة يتوفر فيها الأمن لكل مواطني جنوب أفريقيا لم يضعف بانشاء حكومة ديموقراطية للوحدة الوطنية. ويمثل الأمن هدفاً لا يمكن تحقيقه وتدعيمه الا من خلال جهود مستمرة، ويجب أن يبقى على قمة قائمة الاولويات الوطنية، بجانب أهداف إعادة البناء والتنمية والمصالحة⁴⁷.

هناك مهمة حاسمة في تخطيط قوى ووظائف أجهزة الأمن الوطني تمنح لتوضيح معنى الأمن، وهي فكرة تتحدى التعريف السهل. أن الدستور الوطني الانتقالي لا يعرف الأمن ولكن يبدو أنه يقوم على الفهم التقليدي المتمركز حول الدولة لمفهوم الأمن⁴⁸. ويتخذ الدستور توجهها، يجب بمقتضاه "على مجلس الأمن الوطني أن يعرف استراتيجية الأمن الوطني بناءاً على تحليل كل المهديدات لأمن السودان"⁴⁹. إن غموض الدستور الوطني الانتقالي هذا يمثل إشكالية. وإذا تم تعريف الأمن الوطني بوصفه مسألة مفتوحة فإن ذلك قد يسمح لأجهزة الأمن الوطني بسلطات امتياز واسعة وقد يؤدي إلى الانتهاك لأجل تحقيق أهداف سياسية. لذلك فإن من الضروري تطوير فهم أوسع للأمن الوطني، يذهب إلى أبعد من فكرة أمن الدولة، ويشمل جوانب أخرى مثل الرفاه الاقتصادي للسكان والتحرر من الجريمة المنظمة. ومرة أخرى فإن توجه جنوب أفريقيا حول الأمن يستحق الذكر وهنا نقطف بشكل مطول :

ان التوجه التقليدي والاكثر ضيقاً للأمن قد شدد على التهديدات العسكرية والحاجة لرد قوي مضاد. ووفقاً لذلك فإنه قد تم التشديد على قدرة الدولة على تأمين بقائها

⁴⁷ - <http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/intelligence.htm>

⁴⁸ - المادة 151 (1) من الدستور الوطني الانتقالي " يُنشأ جهاز للأمن الوطني يختص بالأمن الخارجي والداخلي"

⁴⁹ - المادة 150 (2) من الدستور الوطني الانتقالي.

وعلى سلامة أراضيها واستقلالها بالإضافة لقدرتها على المحافظة على الأمن والنظام داخل حدودها. وفي هذا الإطار فان الوظيفة التقليدية للاستخبارات ظلت تتركز في تعيين التهديدات العسكرية وتهديدات المليشيات أو التهديدات المحتملة التي تهدد هذه المصالح الأساسية، بالإضافة إلى تقييم نوايا العدو وقدراته.

في الاعوام الماضية حدث هناك تحول بعيداً عن التوجه العسكري الاستراتيجي الحصري والضيق للأمن. إن الأمن في معناه المعاصر يجب أن يفهم على اسس أكثر شمولاً ليتناسب مع الواقع الجديد الذي نتج منذ نهاية عصر الحرب الباردة بين المعسكرين. وهذا الواقع يشمل أهمية العناصر غير العسكرية للأمن والطبيعة المعقدة لمهددات الاستقرار والتنمية وواقع الاعتماد الدولي المتبادل.

ويجد هذا التوجه الأكثر شمولية للأمن التأييد أيضاً من جانب منظمات مثل الأمم المتحدة ومنظمة الوحدة الإفريقية. وقد انعكس هذا التوجه، ضمن أشياء أخرى، في وثيقة كمبالا لمنظمة الوحدة الإفريقية، (التاسع عشر من مايو 1991) حيث تم إطلاق عملية تعرف بمؤتمر الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون في أفريقيا. وكان هدف هذه الوثيقة هو "توفير إطار شامل لأمن واستقرار أفريقيا وتدابير لتصعيد الاندماج الاقتصادي للقارة من أجل التحول الاجتماعي والاقتصادي".

إن الطبيعة التمازجية والتحويلية لموضوعات الأمن المعاصرة تشير، فوق ذلك، إلى أن الحلول لمشاكل عدم الأمن تتجاوز التحكم المباشر لأي دولة بمفردها، ولا يمكن اصلاحها بوسائل عسكرية صرفة. وقد تحولت أجندة الأمن الدولي لتصير حزمة متكاملة من العوامل السياسية والاقتصادية والعسكرية والاجتماعية والدينية والتكنولوجية والعرقية والاخلاقية التي تشكل بجماعها موضوعات الأمن على امتداد العالم. إن التهديد الرئيسي لسلامة الافراد ومصالح الشعوب عبر العالم لا يأتي بشكل اساسي من الجيوش المجاورة وانما من تحديات داخلية وخارجية مثل الانهيار الاقتصادي، وزيادة عدد السكان، والهجرة الجماعية، والخصومات الاثنية والقمع السياسي والارهاب والجريمة والامراض وغيرها. وبالتالي فان "الأمن يعرف بشكل اضيق على المستوى العسكري، وبشكل أوسع على مستوى الاحساس بهشاشة المجتمع المعاصر"، على حد قول عالم أمريكي.

إن التفكير الجديد حول الأمن يتميز بالملامح الرئيسية التالية، والتي يجب أن تشكل جزءاً لا يتجزأ من النظرة الفلسفية المتعلقة بالاستخبارات:
ينظر إلى الأمن كظاهرة متكاملة، تدمج موضوعات سياسية واجتماعية واقتصادية وبيئية. وتذهب أهداف السياسة الأمنية إلى ما يتجاوز تحقيق ابعاد شبح الحرب لتشمل تحقيق السعي لممارسة الديمقراطية والتنمية الاقتصادية المستدامة والعدالة الاجتماعية. وتسعى سياسة الأمن الاقليمية لتعزيز مبادئ الأمن الجماعي وعدم الاعتداء والتسوية السلمية للخلافات.

إن التفسير الاوسع والعصري للطبيعة والمجال يقود إلى الاستنتاج بأنه يجب على السياسة الأمنية ان تتعامل بفعالية مع القضايا الأوسع والاكثر تعقيداً ذات الصلة بهشاشة المجتمع. ويجب بالتالي أن تشمل أهداف الأمن الوطني المبادئ الأساسية

والنواة الصلبة من القيم التي تتصل بمستوى افضل للحياة والحرية والعدالة والوفرة والتنمية⁵⁰

2-5 الوظائف والسلطات

تنص المادة 151 (1) من الدستور الوطني الانتقالي بشكل واضح "أن ينشأ جهاز للأمن الوطني يختص بالأمن الخارجي والداخلي" وتبين المادة 151 (3) من الدستور الوطني الانتقالي الوظائف الأساسية لأجهزة الأمن الوطني، وتحديدًا "جمع المعلومات وتحليلها وتقديم المشورة للسلطات المعنية". وبقراءة هذه الأحكام مجتمعة فإنها تظهر أن الدستور الوطني الانتقالي يتصور جهازاً للأمن الوطني ينحصر عمله في أداء نشاطات إستخبارية كلاسيكية. ويفرض هذا الدور بين قوات الشرطة التي تؤدي مهمة المحافظة على النظام من ناحية وأجهزة الأمن التي تمارس الوظائف الاستخبارية من ناحية أخرى. وبينما يكون على الشرطة وأجهزة الأمن العمل معاً، مثل أن تطلب الشرطة معلومات استخبارية وتطلب أجهزة الأمن ممارسة سلطات الشرطة في مكافحة المهددات، فإن المواد لا تخول أجهزة الأمن بسلطات لتعزيز القانون.

تتولى معظم أجهزة الأمن والاستخبارات مهام تعيين المهددات التي تواجه الأمن الوطني كما تتولى تقديم المشورة لصناع القرار. وتصمم السلطات التي تخول لأجهزة الأمن الوطني والاستخبارات كي تلبى هدف المهمة، وتتضمن عموماً نشاطات جمع الاستخبارات، مثل التصنت على الاتصالات والمراقبة وجمع البيانات المعلوماتية واستخدام عملاء بهويات غير حقيقية لتميز المهددات⁵¹. ولمثل هذا الهدف فإنه يتم تعيين حدود السلطات كما يجب أن يتم تعريفها بشكل واضح لتحاكي الغموض وتحاكي كل ما يؤدي إلى انتهاكات. وبالإضافة إلى ذلك فإن هذه السلطات يجب أن تخضع للمصادقة والمراجعة القضائية. وتعكس أنواع السلطات الطبيعة الخفية لعمل أجهزة الاستخبارات والأمن الوطني. وكما لاحظ المحقق الخاص لتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الإرهاب فيما يختص بالمهددات الإرهابية :

إن الوظائف الرئيسية لأجهزة الأمن، بشكل عام، هي كشف المهددات المحتملة للأمن الوطني بما في ذلك المهددات الإرهابية، وذلك بجمع المعلومات بطريقة لا يتنبه لها المستهدفون، عبر مجموعة من أساليب التحقيق الخاصة بالمراقبة السرية والتنصت على الاتصالات (الإلكترونية) ومراقبتها والتفتيش السري للمباني والأدوات واستخدام أشخاص بهويات غير حقيقية للتغلغل وسط المشتبهين. وتعتبر أساليب التحقيق هذه تدابير فعالة يمكن للدول أن تستخدمها في مكافحة الإرهاب الدولي. ويمكن رؤية وجود تبرير لها في الالتزامات الإيجابية للدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان في اتخاذ تدابير وقائية لأجل حماية أفراد تكون حياتهم في خطر أو يشنّب بان حياتهم في خطر من أفعال جنائية من جانب فرد أو أفراد آخرين، بما في ذلك إرهابيين⁵²

وبالإضافة إلى ذلك :

⁵⁰ - <http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/intelligence.htm>

⁵¹ - مفوضية التحري في أفعال المسؤولين الكنديين فيما يختص بـماهر عرار ، آلية مراجعة جديدة لنشاطات الأمن الوطني للمفوضية، 2006 ، الصفحات 309 - 424.

⁵² - تقرير استثنائي ، حاشية سفلية رقم 25، الفقرة 27.

فمع انه لا يوجد عرف عام في القانون الدولي يحظر أو يحد، بشكل واضح، من اعمال جمع المعلومات الا أن من الامور الحاسمة أن تقوم الدول بتحديد "المعايير الابتدائية" التي قد تدفع بمجموعة كاملة من اعمال التطفل على حقوق الإنسان، والتي قد تشمل استخراج المعلومات او النشاطات الخفية، وتساعد السلطات التي تشرع لأجهزة الأمن أيضا في التمييز بين مهام الاستخبارات وسلطات أجهزة تعزيز القانون. ويقود الفشل في توضيح هذا التمييز إلى خطوط ضبابية من المسؤولية، والى مخاطر استخدام تلك السلطات في أوضاع روتينية حيث لا يوجد تهديد وشيك الوقوع على السكان⁵³

سلطة الاعتقال والاحتجاز

ظلت سلطات أجهزة الأمن في الاعتقال والاحتجاز موضوعا مثيرا للجدل بشكل خاص في السياق السوداني. وقد جادل البعض لصالح الاحتفاظ بسلطات واسعة في الاعتقال والاحتجاز بينما دعا آخرون إلى الغائها بشكل كامل. ويمكن لمقترح حل وسط ان يحصر سلطة الاحتجاز، دون رقابة قضائية، في حدود شهر واحد.

إن تخويل أجهزة الأمن بسلطات الاعتقال والاحتجاز لا يمثل في حد ذاته انتهاكا للقانون. وتُظهر مراجعة مختارة لممارسات دول، مثل الجزائر ومصر والأردن والمغرب وتونس واليمن، العلاقة التبادلية بين ممارسة سلطات الاعتقال والاحتجاز من ناحية، وبين مزاعم انتهاكات مثل الاعتقال التعسفي والاحتجاز بالاضافة للتعذيب على ايدي أجهزة الأمن من ناحية اخرى⁵⁴. ويصدق هذا الوضع، بشكل خاص، في حالات ضعف أشكال الحماية في أماكن الاحتجاز. وتسود حالات الافلات من العقاب في ظل انعدام وجود رقابة فعّالة كما عبر المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الارهاب فانه :

يشعر بالقلق الشديد حيال الأوضاع التي تستخدم فيها أجهزة الاستخبارات سلطات الاعتقال والاحتجاز، لكن في حالات لا توجد فيها رقابة قضائية فعّالة تجاه أعمال أجهزة الاستخبارات، مما يؤدي إلى الافلات من العقاب⁵⁵.

وبالاضافة إلى ذلك فانه عبّر عن مخاوف بأن ممارسة وظائف تختص تقليديا بتعزيز القانون بواسطة أجهزة استخبارية كانت :

قد أنجزت على وجه التحديد لتطويق مثل هذه الأشكال الضرورية للحماية في المجتمع الديمقراطي، منتهكة بالتالي السرية الشرعية التي تتميز بها عادة العمليات الاستخباريّة⁵⁶.

أثرت العديد من الدول الا تمنح سلطات الاعتقال والاحتجاز لأجهزة الأمن لأن الطبيعة السريّة لعملها واقترانها بضعف المحاسبة تميل إلى ان تُفضي إلى انتهاك سلطات عمل الشرطة. وفي مثل هذه الأجواء فإن أجهزة الأمن تتحوّل بسهولة إلى كيانات قويّة تمارس أجنده خاصة بها بدلاً

⁵³ - المصدر السابق، الفقرة 31.

⁵⁴ - المصدر السابق، الفقرتان 39 و40. بالاضافة إلى بحث أجري بواسطة مشروع اصلاح القانون الجنائي في السودان (غير منشور، موجود في الملف).

⁵⁵ - مارتين اسشين، حاشية سفلية رقم 25، الفقرة 39.

⁵⁶ - المصدر السابق، الفقرة 37

من خدمة أمن الدولة أو الصالح العام. وقد وجد مركز جنيف للإصلاح الديمقراطي للقوات المسلحة، في دراسة تمثل معلماً هاماً لمحاسبة الأجهزة الاستخباراتية وأفضل الممارسات، أن:

توجد في مجتمعات مرحلة ما بعد-الحكم السلطوي، في كثير من الاوقات، ذكريات قوية لأجهزة أمن واستخبارات مزودة بتفويض عريض وسلطات واسعة تستخدم لحماية الانظمة الدكتاتورية من تمردات شعوبها. لقد استخدمت الأجهزة من جانب أنظمة كهذه لقمع المعارضة السياسية، ومنع أي نوع من التظاهرات، والقضاء على قادة الاتحادات العمالية وعلى الاعلام والاحزاب السياسية وغيرها من منظمات المجتمع المدني. وخلال قيام الأجهزة بذلك تدخلت بشكل عميق في الحياة السياسية واليومية للمواطنين. وبعد الانتقال للديمقراطية كان القادة الجدد مصرين على تقليص تفويض وسلطات الأجهزة ووضع الضمانات لحياها السياسي. ومن الامثلة الساطعة لهذه الممارسة قانون الارجنتين الوطني لعام 2001. ويحتوي القانون، ضمن أشياء أخرى، على أشكال الحماية المؤسسية والقانونية لمنع استخدام الأجهزة بواسطة المسؤولين الحكوميين ضد معارضيين السياسيين.⁵⁷

يلاحظ أن دولاً مثل ألمانيا وكوسوفو وجنوب افريقيا، وكلها مرت بتجارب أجهزة امنية تسيء استخدام سلطاتها، نصت بشكل صريح أو ضمني بأن مثل هذه الأجهزة يجب ألا تكون لها سلطات اعتقال.⁵⁸ فمثلا المادة 3 من قانون وكالة استخبارات كوسوفو تنص على أن الوكالة⁵⁹:

- ليس لها وظائف تنفيذية، ووفقا لذلك لن يكون لها:
- (1) الحق في الاستخدام المباشر أو غير المباشر للقوة؛
 - (2) أي سلطة على الاعتقال؛
 - (3) القدرة على البدء في إجراءات جنائية؛
 - (4) سلطة إجبار اشخاص أو شركات على التعاون مع نشاطاتها، رغم أنه يمكن لأشخاص أو شركات أن تتعاون معها على اساس طوعي.

إن التشريعات ذات الصلة، في العديد من الدول حول العالم، مثل استراليا وكندا وكينيا ونيوزيلندا والنرويج ورومانيا والسويد، تحصر بشكل متشابه سلطات أجهزة الأمن والاستخبارات في جمع المعلومات وتستبعد بشكل صريح سلطات الاعتقال.⁶⁰

إن المادة 151 من الدستور الوطني الانتقالي لا تبين بوضوح سلطات أجهزة الأمن القومي بعد اصلاحها. وقد تبني الدستور موديل الفصل بين وظائف الشرطة والأمن/ الاستخبارات، وحصر تفويض جهاز الأمن الوطني في جمع المعلومات. إن تزويد جهاز الأمن الوطني بسلطات تنفيذية مثل سلطة التفتيش والاعتقال والإحتجاز واستخدام القوة لن يكون متطابقاً مع هدف وغرض المادة 151 من الدستور الوطني الانتقالي. وعلى ضوء هذه الاعتبارات فإن استبعاد سلطات الاعتقال والإحتجاز من مجال عمل جهاز الأمن الوطني يعتبر سياسة قانونية صائبة.

57 - هانز بورن و يان ليش، تمكين مبدأ المحاسبة للاستخبارات، المعايير القانونية وافضل الممارسات في رقابة أجهزة الاستخبارات، مركز جنيف للإصلاح الديمقراطي للقوات المسلحة، 2005، ص 32

58 - هيئة التحري في ماهر عرار ، حاشية سفلية رقم 51 ، الصفحات 309 - 424، حول وكالة إستخبارات كوسوفو، قانون رقم 03/L-063, 21 May 2008، جنوب افريقيا أنظر [White Paper on Intelligence 1994](#) ، وزارة تشريعات الأجهزة الاستخبارية.

59 - حول كوسوفو قانون رقم 03/L-063, 21 May 2008؛

60 - هيئة التحري في ماهر عرار، حاشية سفلية رقم 51، الصفحات 309-424

وينطبق نفس المنطق على الحل الوسط المقترح بتقييد سلطات الاحتجاز لفترة شهر واحد كحد أقصى. إن وجود مثل هذه السلطة ستمنع وجود فصل واضح بين مجال تعزيز القانون وأجهزة الاستخبارات، وسيزود الأجهزة الأمنية بوقت كاف لاحتجاز الافراد والتحقيق معهم كما ستترك بشكل حاسم مجالاً كبيراً لوقوع إنتهاكات، بشكل عملي، إذا لم تترافق مع توفير أشكال حماية في أماكن الاعتقال وأشكال حماية قضائية فعالة. وبعيداً عن العمل على تأييد الحل الوسط المقترح لفترة إحتجاز تمتد لشهر، فإن تجارب الدول الأخرى تعزز هذا التحليل. فمثلاً في المملكة المتحدة، عبّرت قطاعات واسعة من اوساط المجتمع، بما في ذلك مجلس اللوردات، عن قلقها بشأن طول فترة الاحتجاز لدى الشرطة (زيادة في التشديد) دون توجيه اتهام (مع أنه تم توفير بعض أشكال الحماية داخل أماكن الاعتقال) بموجب تشريعات مكافحة الارهاب.⁶¹

على ضوء الاحتمالات الممكنة للانتهاك المتأصل للسلطات الممنوحة لأجهزة الأمن في مجال الاعتقال والاحتجاز، فإن الفصل الواضح للوظائف سيكون متسقاً مع المادة 27 (2) من وثيقة الحقوق والتي وفقاً لها : تحمي الدولة هذه الوثيقة وتعززها وتضمنها وتنفيذها (احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية المضمنة في هذا الدستور). يجب أن تخول سلطات الاعتقال والاحتجاز لقوات الشرطة وأن يتم تعريفها على نحو يتسق مع الحريات الأساسية، خصوصاً المادة 39 من الدستور الوطني الانتقالي والمعايير الدولية القابلة للتطبيق، وخصوصاً المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

3-5 السلامة الدستورية

توضع أجهزة الأمن والاستخبارات واعضائها في موضع مسؤولية خاصة أخذاً بالاعتبار سرية عملياتهم وأهمية المعلومات التي يحصلون عليها بالنسبة لامن الدولة والأثر (المحتمل) لعملهم على حقوق الافراد وممارسة السلطة السياسية. ويجب أن يكون موظفو مثل هذه الأجهزة متمتعين بمهارات عالية ومدربين بشكل ملائم كي يبلغوا درجة الكفاءة المهنية المطلوبة. ويجب أن تنعكس درجة كفاءتهم على مستوى رواتبهم، ليس فقط لجذب المهنيين من ذوي القدرات العالية وإنما أيضاً لأجل تحاشي الفساد وما يستتبعه من تبعية. وفوق ذلك، بل وربما الأكثر أهمية، أن يكون أعضاء هذه الأجهزة، وأن يفهموا، أنهم مقدمو خدمة عامة ملتزمون بنواة صلبة من قيم الدستور، بما في ذلك وثيقة الحقوق.

يجب أن تكون احدى المتطلبات الرئيسية للجهاز هي الوقوف إلى جانب حقوق الإنسان. وبالنسبة للاعضاء الحاليين والمستقبليين لجهاز الأمن والاستخبارات فإن هذه المواالات لحقوق الإنسان يمكن أن تكون بوسائل تعهد يعزز من خلال التدريب ويرسخ عبر العقوبات التأديبية والجنائية. ولأجل ضمان سلامة مجال العمل فإن الاعضاء الحاليين لجهاز الأمن والاستخبارات يجب أن يخضعوا لعملية فحص اينما يكون هناك دليل ظاهر بأنهم اساءوا استخدام وظائفهم و/أو ارتكبوا انتهاكات لحقوق الإنسان. وكما سلط برنامج التنمية التابع للامم المتحدة الضوء فانه:

"في أوضاع ما بعد النزاعات فإن لعمليات الفحص هدفاً محدداً هو تحويل المؤسسات التي كانت متورطة في انتهاكات خطيرة خلال النزاع إلى هيئات عامة تتمتع بثقة المواطنين وحماية حقوق الإنسان. ومن غير المرجح ان يعتمد الجمهور، خصوصاً ضحايا الانتهاكات، على مؤسسات تحتوي على، او توظف، أفراد يعانون

⁶¹ - اعضاء مجلس اللوردات يرفضون تحديد فترة 42 يوماً كحد أقصى للاحتجاز، بي بي سي، 13 أكتوبر 2008.
http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/7666022.stm

من مثالب خطيرة في استقامتهم. وتهدف عمليات فحص الافراد لاستبعاد الاشخاص الذين لهم مثالب خطيرة في استقامتهم من العمل في جهاز عام لأجل استعادة ثقة المواطنين واستعادة المؤسسات العامة لشرعيتها، وتعطيل الهياكل التي يستطيع بعض الافراد من خلالها ارتكاب انتهاكات خطيرة. وقد صار فحص الموظفين العموميين الان، خصوصا في قطاعات الأمن والعدالة، أمرا معترفا به على نطاق واسع بوصفه إجراء هاماً لاصلاح الحكم في الدول الخارجة من نزاعات"⁶².

لقد تبنت عدة دول، مثل جمهورية التشيك والمجر، ما يسمى بقوانين تطهير تهدف لاستبعاد موظفي الأجهزة الأمنية المتورطين في انتهاكات او في اساءة استخدام مواقعهم الوظيفية⁶³. وتعتبر هذه التجارب، التي تطرح اسئلة معقدة حول حكم القانون، ذات قيمة كبيرة في السياق السوداني، وتستحق حوارا أكثر كوسيلة لكفالة أن تقوم أجهزة الأمن والاستخبارات بخدمة الجمهور والديموقراطية بشكل حقيقي، وأن تتوفر فيها أعلى مستويات الاستقامة الشخصية. المظهر الهام الآخر هو حرية الأجهزة وأعضائها من التدخل السياسي، وهو امر صلته واضحة تماما في السياق السوداني. وتسعى تشريعات في عدد من الدول المختلفة، مثل اللبوسنة والهرسك، والمجر، والمملكة المتحدة لتأسيس وكفالة تطبيق مبدأ الطبيعة غير السياسية لوكالات الأمن والاستخبارات. فمثلاً ينص قانون وكالة الاستخبارات والأمن لللبوسنة والهرسك لعام 2004

المادة 39

لا يجب ان يكون الموظفون اعضاء في احزاب سياسية او يتلقون أوامر من احزاب سياسية او يؤدون اي نشاط مقابل مكافآت او أي واجبات عامة او مهنية اخرى لا تتسق مع العمل في الوكالة .

المادة 56

- 1- تكون الوكالة غير سياسية ولا تتورط في تأييد او حماية او تفويض مصالح اي حزب سياسي او منظمة سياسية شرعية او اي جمهور من الناخبين.
- 2- لا يجوز للوكالة التحقيق في أعمال احتجاج او مناصرة او انشاق يتم تنظيمها واجرائها بطريقة قانونية.

ان مثل هذه الاحكام تشكل افضل الممارسات في التشديد على الطبيعة غير السياسية والخطوط المميزة للنفوذ في الاعتراف بحقيقة ان أجهزة الأمن والاستخبارات مكلفة بخدمة الجمهور بشكل عام وليس خدمة مصالح مجموعات او احزاب سياسية.

4-5 المحاسبة والرقابة

ان تحميل هيئة تنفيذية مسئولية ادائها يمثل حجر الزاوية في حكم القانون كما يمثل اداة هامة في منع اساءة استخدام السلطة. ويجب ان تشمل محاسبة أجهزة الأمن إجراءات توفر العدالة فيما يتعلق بانتهاكات الماضي، بما في ذلك فحص الافراد والعقوبات التأديبية والجنائية بالاضافة لجبر الضرر والسعي لمنع وقوع انتهاكات في المستقبل. وقد غدت حصانة منتسبي الأجهزة الأمنية عمليات الافلات من العقاب إضافة إلى أنها لا تتسق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، بما في

⁶² - برنامج الامم المتحدة للتنمية، فحص خلفيات الموظفين العموميين في أوضاع ما بعد النزاعات: موجبات عملياتية، 2006 ص9.
⁶³ - المصدر السابق ، الصفحات 43-47 و 63-67.

ذلك المعايير المعترف بها في وثيقة الحقوق⁶⁴. وفي هذا المضمار شدّد المقرّر الخاص لتعزيز
وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الإرهاب، على أهمية :

واجب الدولة في خلق إطار يجعل من الممكن إجراء تحقيق مستقل في انتهاكات
حقوق الإنسان التي ترتكبها وكالات استخباراتية، وذلك بعد تلقي شكوى، كي يتم أولاً
التأكد من الوقائع، وثانياً، تحميل وكالات الاستخبارات والأجهزة مسئولية أفعالها.
والمقرر الخاص قلق في هذا السياق حول تبني مواد العفو/ الإفلات من العقاب
والتي تؤدي إلى إفلات عملاء الاستخبارات من العقاب. ويمكن لمثل هذه المواد
الخاصة بالعفو أن تمنع فرص الوصول الفعّالة إلى المحاكم وتنتهك حقوق الإنسان
في الحصول على انتصاف فعّال⁶⁵.

تقع آليات الرقابة الفعّالة في قلب عملية ضمان الاستقامة المهنية والمحاسبة لأجهزة الأمن.
وتستخدم الانظمة الوطنية على امتداد العالم عددا كبيرا من مثل هذه الآليات لمجابهة الافتقار
للشفافية والقيود المفروضة على الرقابة القضائية الناتجة عن استثناءات الأمن الوطني
والاحتمالات الكامنة للانتهاكات المتأصلة لحقوق الإنسان في ممارسة سلطات مثل هذه الأجهزة.

وتعمل الرقابة على مستويات عديدة، بدءاً بالجهاز التنفيذي نفسه:

ويجب على الجهاز التنفيذي، بوصفه المنتفع الرئيسي من المعلومات الاستخباراتية،
أن يشرف ويدير، بشكل فعّال، أعمال الوكالة الاستخباراتية، ويجب ان تقدم هذه
الموجهات كتابة وأن توضح بالتفصيل الاعمال التي ستتم تأديتها ومن هو الشخص
الذي سيكلف بأدائها. أن الخطر لا يحدق فقط بالرقابة والتحكم في أجهزة
الاستخبارات وانما يحدق ايضا بما يسمى بـ"الانكار المقبول" من جانب الجهاز
التنفيذي واعتبار الجهاز التنفيذي مسؤولاً عن الانتهاكات المحتملة⁶⁶.

من أجل هذا الهدف يجب أن يكون لأجهزة الأمن والاستخبارات أنظمة ملائمة وآليات انضباط
جاهزة لضمان أن يعمل اعضاؤها على هدى القانون. ومن المظاهر الهامة لمثل هذه الإجراءات
الداخلية امكانية او حتى واجب التبليغ عن سلوك غير لائق او غير قانوني بثقة (ودون مواجهة
تبعات عدائية) إلى وحدات داخلية او آليات تتخصص أي معلومات كهذه⁶⁷. وعلى العكس من ذلك
فانه يجب ان يتمتع المنتسبين بالحق في رفض أداء أوامر غير قانونية⁶⁸.

يمكن تفعيل المراجعة او الرقابة من خلال هيئات قضائية او برلمانية او مستقلة و/أو هياكل
للشكاوى⁶⁹، وقد تأخذ شكل هيئات مراجعة او رقابة. وتقوم المراجعة "بتقييم نشاطات المنظمة
على اساس معايير مثل تقارير القانونية والملاءمة والانجاز، والتي كثيرا ما تحتوي على
توصيات لمن هم في الحكومة من المسؤولين سياسيا عن المنظمة"، بينما تتولى هيئة الرقابة "أداء
نفس الوظائف لكنها تلعب دورا أكثر مباشرة في إدارة المنظمة"⁷⁰

⁶⁴ - أنظر، على وجه الخصوص، المادتان 27 و35 من وثيقة الحقوق. أنظر أيضاً لجنة الامم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام
رقم 31، حاشية سفلية رقم 35، الفقرة 18. الملاحظات الختامية للجنة الامم المتحدة لحقوق الإنسان، حاشية سفلية رقم 37، الفقرة 9.

⁶⁵ - تقرير اسشينين، حاشية سفلية رقم 51، الفقرة 58.

⁶⁶ - المصدر السابق، الفقرة 42.

⁶⁷ - Born and Leigh, Making Intelligence Accountable، حاشية سفلية رقم 57، الصفحتان 46-47.

⁶⁸ - المادة 41 من القانون البوسني حول وكالة الأمن والاستخبارات.

⁶⁹ - هيئة التحري في ماهر عرار، حاشية سفلية رقم 51، الصفحات 455 - 481.

⁷⁰ - المصدر السابق، الصفحات 499-500.

يمكن تلخيص أهداف المراجعة في الآتي:

- [كفالة] الامتثال للقانون والسياسات ولمعايير الملاءمة.
- [تبني] المحاسبة للحكومة.
- [وتبني] المحاسبة للجمهور و[تيسير] الثقة العامة.⁷¹

تمتلك العديد من الدول، مثل الأرجنتين وألمانيا والولايات المتحدة هيئات رقابة برلمانية. ويتحجج مركز جنيف للإصلاح الديمقراطي في القوات المسلحة استنادا إلى أفضل الممارسات، بأن مثل هذه الهيئات تحتاج إلى تفويض عريض، ويجب أن تكون مكونة من عدة أحزاب، ويجب أن تكون لها سلطة كافية وفرص وصول لمعلومات للامن والاستخبارات تمكنها من ممارسة رقابة ملائمة. والنموذج المفضل للرقابة هو النموذج الوظيفي (بالنسبة لكل وكالات الأمن والاستخبارات) مقارنة بالنموذج المؤسسي (عدة هيئات لوكالات منفصلة). ويجب أن تكون هيئات الرقابة قادرة على ممارسة قدر من التحكم على الميزانية لأجل أن تفحص كيفية استخدام المال العام. ويجب أن تكون الهيئة البرلمانية مقيدة بواجب تقديم تقرير برلماني بشكل منتظم، على الأقل مرة في العام.⁷²

لقد ميز المقرر الخاص لتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الارهاب النظام النرويجي كنموذج لأفضل الممارسات.

ولأن له هدف واضح لحقوق الإنسان، وتحديدا " أن يتحقق من، ويمنع اي، ممارسة ظالمة ضد أي شخص" وان "يضمن الحفاظ على النشاطات في اطار القانون التشريعي، أو اللوائح الادارية او العسكرية او القانون غير التشريعي ". وفوق ذلك فان لجنة الرقابة البرلمانية تتكون من 7 أعضاء يعينهم البرلمان لكن ليس لهم بالضرورة انتماءات سياسية. وبهذه الطريقة فان اللجنة لا يمكن استغلالها في المناورات السياسية الحزبية، ويمكن ضمان توفر مستوى عالٍ من الخبرة وتأكيد مصداقية الأعضاء – الخبراء. ويساعد الاعضاء سكرتارية من ثلاثة محامين وسكرتير يكونوا حاصلين على شهادة حسن سير وسلوك من الجهات الأمنية. وللأعضاء سلطة فرض تقديم الأدلة للجنة فيما يتعلق بكل الامور التي مروا بها خلال واجباتهم. ويجب أن يتوفر للجنة، أثناء أداءها لواجباتها، امكانية الوصول إلى إرشيف وسجلات ومباني ومنشآت كل فروع الهيئة التنفيذية ووكالة الاستخبارات⁷³

وتجوز أيضا ممارسة الرقابة بواسطة هيئة مستقلة، مثل مفتش عام أو محققو الشكاوى ضد موظفي الدولة أو مفوضون، ويجوز أن يكون للهيئة وظيفة مراجعة أو، إضافة إلى ذلك، أن تنشط كهيئة شكاوى.

وكما لاحظ المقرر الخاص لتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الارهاب :

كونت عدة دول مكاتب مستقلة دائمة، مثل مفتشين عموميين أو مفوضين قضائيين أو مراجعين، خلال قوانين أو ترتيبات ادارية تراجع ما اذا كانت وكالات الاستخبارات تقي بواجباتها. وتستطيع هذه المكاتب ان تنشط كآليات تحذير مبكر

⁷¹ - المصدر السابق، ص 502

⁷² - Born and Leigh, Making Intelligence Accountable، حاشية سفلية رقم 57، الصفحات 80-90

⁷³ - تقرير اسشينين ، حاشية سفلية رقم 25، الفقرة 45

نشطة لتبرز مشاكل محتملة للهيئة التنفيذية وبالتالي تحسن من مستوى المحاسبة. ويمكن طلب هذه المكاتب مثلا لاعداد تقارير كل ستة أشهر على الاقل للهيئات التنفيذية المختصة حول تطورات او نشاطات الوكالات. ولانجاز هذه الوظيفة بشكل صائب يجب على مثل هذه المكاتب ان تحصل على فرص وصول غير مقيدة لكل ملفات ومباني وموظفي الوكالة؛ وهذا ينطبق على الوضع في كندا وجنوب افريقيا ودول عديدة في أوروبا . وللاشراف المتخصص والمستمر مزايا واضحة مقارنة بالتحقيقات الخاصة التي تقوم بها سلطات اشراف عامة⁷⁴.

ان أشكال الانتصاف الفعالة وفرص الوصول إلى العدالة تعتبر حقا لأولئك الذين انتهكت حقوقهم من خلال افعال او عدم اداء افعال من جانب أجهزة الأمن. ويجوز ممارسة الرقابة القضائية من خلال المحاكم العادية او المحاكم الخاصة. ولكن يجب مراعاة أن اي محاكم خاصة يجب ان تكون مستقلة بشكل كاف وأن لها سلطات لاثبات الحقوق ومنح أشكال ملائمة لجبر الضرر.

ان المادتين 150 و151 من الدستور الوطني الانتقالي تصمما فيما يتعلق بموضوع مراقبة جهاز الأمن الوطني. ولكن يمكن التحجج بأن هناك تفويض لمثل هذه الرقابة في المادة 4 (أ) من الدستور الوطني الانتقالي، والتي تتضمن مبدأ سيادة حكم القانون والمحاسبة واحترام العدالة والمادة 27 (2) من القانون الوطني الانتقالي والتي وفقا لها "تحمى الدولة هذه الوثيقة" وثيقة الحقوق" وتعززها وتضمنها وتنفذها". ويجب أن تخضع أنواع الاشراف لحوار يهدف إلى تأسيس هيئات توجهها مبادئ المحاسبة والاستقامة واحترام حقوق الإنسان وتكون لها القدرة على ممارسة تفويضها بشكل فعال.

6- توصيات

استنادا إلى النتائج التي توصل اليها هذا التقرير فان مشروع اصلاح القانون الجنائي في السودان يقترح اصلاحا اساسيا لجهاز الأمن والمخابرات السوداني بهدف الايفاء بوعد اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي ولجعل الجهاز الجديد جهازا يخدم مصالح الجمهور ويحترم الحقوق الإنسانية لكل اولئك الذين يخضعون لولايتهم القضائية. ولهذا الهدف فان المقترحات التالية يجب أن تخضع للتداول بشكل كامل داخل وخارج البرلمان، مع اعتبار عملية الاصلاح التشريعي نفسها أول صانع هام لطبيعة جهاز الأمن المرتقب ومع كل تشريع جديد يُسن موضعا بأكثر الطرق الممكنة وضوحا :

- المهمة والتفويض
- تكوين مهمة وتفويض فعال بسياسة جديدة وفهم للأمن، ودور للجهاز الجديد في حمايته.
- تعريف أهداف الأمن الوطني كأهداف تشتمل على مبادئ وقيم أوسع كجزء لا يتجزأ من اتفاقية السلام الشامل والدستور الوطني الانتقالي والمعايير الدولية، وتتضمن أفكار مثل سبل العيش والحرية والتنمية وحقوق الإنسان .

- وظائف وسلطات
- التعريف بشكل واضح لدور ووظائف وسلطات جهاز الأمن الوطني، بما في ذلك التمويل والخدمات.

⁷⁴- تقرير اسشينين ، حاشية سفلية رقم 25، الفقرة 44

- فصل وظائف الأمن / الاستخبارات من وظائف الشرطة.
- تقييد سلطات جهاز الأمن الوطني في حدود جمع المعلومات ، مستبعدة خلال ذلك، وبشكل واضح، سلطات اعتقال واحتجاز الافراد بالاضافة لسلطة استخدام القوة.

• الاستقامة المؤسسية

- تعريف القيم الاساسية التي تحكم جهاز الأمن الوطني في القانون كما تعرّف أكثر في ميثاق سلوك يكون متاحا للجمهور.
- تعيين معايير للتجنيد والاستمرار في الخدمة لأعضاء جهاز الأمن الوطني، بما في ذلك التمثيل على مستوى المناطق والجنود بالاضافة إلى عدم تورطهم/ن في انتهاكات لحقوق الإنسان او اي سلوك جنائي آخر.
- تأصيل مؤسسية التدريب المؤسسي، بما في ذلك احترام حقوق الإنسان.
- تزويد أعضاء جهاز الأمن الوطني بالأجهزة والرواتب الملائمة لتقليص مخاطر الفساد، وغيره من الانتهاكات الاخرى، إلى الحد الادنى.

• المحاسبة

- تأسيس نظام محاسبة تأديبية يتكون من عقوبات تأديبية نسبية في حالات سوء الأداء وتجميد عمل الأعضاء الذين يشتبه في ارتكابهم جريمة.
- الشروع في تحقيق كامل، وفي حالة توفر الأدلة الكافية تجرى محاكمة ومعاقبة الأعضاء؛ ولاجل ذلك يجب ألا يستفيد الاعضاء من أحكام الحصانة، والتي يجب الغاءها تماما.
- تزويد ضحايا الانتهاكات التي يعتبر اعضاء الجهاز مسئولين عن ارتكابها، بالطرق الفعّالة للانصاف القانوني وجبر الضرر.

• الرقابة

- تأسيس هيئة رقابة فعّالة، إما برلمانية او كهيئة منفصلة أو الاثنين.
- توفير مراجعة قضائية فعّالة للقرارات التي يتخذها أعضاء جهاز الأمن الوطني التي تتعارض مع حريات الافراد.