

ملحق (٢)

مملكة البحرين
نائب رئيس مجلس الوزراء

الرقم: ن ر أ / ٥٤ / ٢٠١٢
التاريخ: ٢٢ فبراير ٢٠١٢ م


الموقر
معالي علي بن صالح الصالح
رئيس اللجنة الوطنية المعنية بتوصيات تقرير
اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق

تحية طيبة وبعد،،،

بالإشارة إلى خطابكم رقم ٢٣ ص ل م ق المؤرخ في ٢ فبراير ٢٠١٢م بشأن طلب تزويد لجننتكم الموقرة بتقرير الخبراء القانونيين المعنيين بتقديم المشورة حيال التوصيات ١٧١٦، ١٧١٧، ١٧١٨، ١٧٢٢ الفقرات (أ)، (ب)، (د) و(و).

يسرني أن أرفق لكم في هذا الخطاب نسخة من التقرير المشار إليه أعلاه.

وتفضلوا بقبول خالص تحياتي وتقديري،،،


محمد بن مبارك آل خليفة
نائب رئيس مجلس الوزراء

Kingdom of Bahrain
Deputy Prime Minister

Translation of letter no: N.R.A 054/2/12
Date: 22/02/12

Further to your letter of 2 Feb 2012, requesting a copy of the legal experts' advice in implementing BICI recommendations 1716, 1717, 1718. 1722 (a), (b), (d) and (f). I am pleased to enclose in this letter a copy of the aforementioned advice.

External Legal Advisory Group

Advice on the Implementation of the BICI Institutional Recommendations

1. On receipt of the Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry (BICI), His Majesty King Hamad bin Isa Al Khalifa (HM King Hamad) committed the Government of Bahrain (GoB) to “reform our laws so that they are consistent with international standards to which Bahrain is committed by treaties”. To assist and advise it in this task, the GoB appointed a number of independent legal experts as follows:

- Sir Daniel Bethlehem QC, an expert in international law and a former principal Legal Adviser of the United Kingdom Foreign & Commonwealth Office;
- Sir Jeffrey Jowell QC, an expert in constitutional and public law and the Director of the London-based Bingham Centre on the Rule of Law;
- Professor Adnan Amkhan Bayno, an expert in Arab, Islamic and comparative international law and former principal Legal Counsel to the Energy Charter Secretariat;
- Professor Sarah Cleveland, an expert in international human rights law and Professor of Human and Constitutional Rights at Columbia Law School in New York;
- David Perry QC, an expert in criminal and public order law at the London Bar with experience in inquiries and legal issues concerning the oversight of law enforcement and intelligence agencies.

2. The external legal advisory group was asked to advise on the interpretation and implementation of the recommendations in paragraphs 1716, 1717, 1718 (second sentence), 1722(a), 1722(b), 1722(d) and 1722(f) of the BICI Report. These are the recommendations that concern the establishment, working methods and training of the independent and impartial bodies that are to have responsibility for the investigation of allegations of the unlawful conduct identified in the BICI Report and the continuing responsibility to ensure compliance with human rights standards in the future. For ease of reference, we refer to these recommendations as the BICI institutional recommendations.

3. We have approached our advisory task through the prism of the BICI Report, proceeding on the basis of the findings, conclusions and recommendations set out therein. The recommendations made in the Report are extensive, ranging from elements that have required immediate attention to those of a longer-term nature, such as training of the public prosecution and the judiciary. The issues on which we have been asked to advise span the spectrum, insofar as they require institutional changes that must be affected quickly but should also be enduring in character. We have approached our task with this in mind, and the intention, where possible, of proposing approaches to implementation that will provide a solid foundation on which such further institutional changes as may in due course be appropriate can be made.

4. While we have proceeded on the basis of the BICI Report, we have nonetheless familiarised ourselves at a level of detail with the legal and institutional framework in Bahrain relevant to our task. Members of the group have had extensive discussions with the principal GoB Ministers, and their senior officials, who have responsibility for BICI implementation issues. We have also worked closely on aspects of our intersecting tasks with John Timoney and John Yates, who have been asked to advise and assist the Ministry of the Interior and the Police in respect of the implementation of the BICI recommendations that are specific to them.

5. In the final stages of the preparation of our advice, two of our number, Daniel Bethlehem and Adnan Amkhan Bayno, had the opportunity to discuss the principal elements of our advice with Professor Cherif Bassiouni.

6. Our principal advice and recommendations are set out below, divided into two parts: (a) general principles relevant to the interpretation of the BICI institutional recommendations; and (b) the interpretation of the specific recommendations in question.

General Principles of Interpretation

7. The BICI institutional recommendations must be interpreted and implemented in the light of Bahrain's international human rights obligations, including as set out in the principal human rights treaties to which Bahrain is a party. These include the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Convention Against Torture), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), the Convention on the Rights of the Child (CRC), the Arab Charter on Human Rights (Arab Charter), and various standard-setting conventions of the International Labour Organisation.

8. With regard to the implementation of the BICI institutional recommendations, those binding treaty commitments that are particularly pertinent are the ICCPR, the Convention Against Torture, and the Arab Charter, although other binding instruments will also be relevant, as will also various non-binding but nonetheless standard-setting texts. These include, most notably the Principles on Effective Prevention and Investigation of Extra-Legal, Arbitrary and Summary Executions (Effective Prevention and Investigation Principles) and the Principles on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Istanbul Principles).

9. By reference to international law, the following principles of general application are the core principles required of bodies that are responsible for the investigation of alleged human rights abuses and for on-going monitoring and oversight to ensure that such abuses do not occur in the future:¹

- (a) such bodies must be provided with the authority and resources to enable them to fulfil their mandate;
- (b) they must be independent and impartial, in the sense that they must be fully independent of those they are investigating and there must be no personal or institutional bias or appearance of bias;
- (c) they must have autonomy of action and must be capable of acting, and must act, on their own authority once a matter has been brought to their attention;
- (d) they must have the expertise necessary to carry out their tasks;
- (e) there must be an element of objective public scrutiny and transparency in the investigations process;

¹ We emphasise that the principles set out in this paragraph are core principles of general application but are not the only principles that will be relevant for these purposes. Careful regard will also have to be had to both the Effective Prevention and Investigation Principles and the Istanbul Principles noted in paragraph 8.

- (f) the victims, next-of-kin or other complainants must be afforded a meaningful opportunity to participate in the process;
- (g) the process must be capable of securing accountability;
- (h) investigations must be prompt and expeditious; and
- (i) the State must cooperate and provide the investigation with facts that are within its knowledge.

Interpretation and Implementation of the BICI Institutional Recommendations

10. Paragraph 1716 recommends the establishment of “a national independent and impartial mechanism to determine accountability”. While this is not necessarily the exclusive focus of the recommendation, this recommendation seems to us to be concerned principally with establishing accountability for the conduct that was the subject of the BICI investigation, ie, conduct that has already occurred. This is consistent with the language of the paragraph as well as with the paragraphs in the body of the BICI Report from which it was drawn, in particular paragraphs 890 – 892 and 1246. It is also consistent with the analysis and conclusions of the Report that indicates that there was not an adequate, effective, independent and impartial investigation into allegations of the most serious kind.

11. In our view, this recommendation requires that the GoB establish a distinct and independent investigative prosecutorial unit with the responsibility to determine accountability both of an individual character and in respect of systemic and institutional issues arising out of the events on which the BICI reported. The importance of establishing a *distinct* prosecutorial unit, as opposed to proceeding by way of a number of discrete investigations into individual conduct, follows from the requirement that the investigations in contemplation in paragraph 1716 must be capable of examining institutional and systemic issues, including as may go to issues of superior responsibility. Discrete investigations into individual conduct are not, in our view, likely to be well placed to address such issues. A distinct and independent investigative prosecutorial unit, lead at senior levels, and capable of looking across individual cases, would therefore be appropriate in these circumstances.

12. Different jurisdictions approach tasks of this nature in different ways. In many civil law jurisdictions, it would be common to appoint an investigating magistrate, supported by a team of prosecutors, criminal investigators and forensic experts. In some common law jurisdictions, this role would be allocated to a special prosecutor. In other cases, an independent unit would be established within the existing independent prosecutorial authority, with a senior figure at its head, and staffed and supported as necessary.

13. In our view, it is not significant what this distinct prosecutorial unit is called. What is important is that it meets, at a minimum, the requirements of independence, impartiality and effectiveness set out in paragraph 9 above, including as to the necessary specialist expertise and investigative capacity. We consider that such a unit could properly be established within the Attorney General’s Office, led at senior prosecutorial level, and supplemented by specialist expertise and investigative capacity that will be necessary for it to fulfil its task. For ease of reference, we refer to this unit in neutral terms simply as the BICI Investigations Unit.

14. Established in this form, the BICI Investigations Unit would report to, and come under the overall supervision of the Attorney General. From our reading of the BICI Report, there is no suggestion that the Attorney General or the Public Prosecution is tainted by the events on which the BICI reported such as to require that the investigations unit required by paragraph 1716 should be established outside the Attorney General’s Office. On the contrary, we consider that there is longer-term merit in establishing the BICI Investigations Unit under the framework

of the Attorney General precisely for purposes of facilitating the long-term development of expertise within this Office.

15. Given the high number of cases that the BICI Investigations Unit will be required to investigate, as well as the requirement to look into institutional issues more widely, it will be necessary for the specialist expertise and investigative capacity of the Unit to be supplemented. To this end, it will be necessary for the Attorney General either to secure the secondment to the BICI Investigations Unit, or to hire into the Unit directly, an appropriate number of suitably experienced and independent criminal investigators and forensic experts. The experience and independence of these personnel will fall to be assessed by reference, at a minimum, to the criteria indicated in paragraph 9 above. Once located in the BICI Investigations Unit, these criminal investigators and forensic experts should be subject to the instruction, direction and control of the Head of the BICI Investigations Unit and, as appropriate, in his supervisory capacity, the Attorney General alone. It would, further, be appropriate to affirm explicitly, in the arrangements implemented by the Attorney General to set up the BICI Investigations Unit and to establish its mandate, that all the personnel of the Unit shall be required to take instruction only from the Head of the Unit and, as appropriate, in his supervisory capacity, from the Attorney General, and not from any other person or body.

16. To further bolster the experience available to the BICI Investigations Unit, we propose, additionally, that the Supreme Judicial Council appoint a senior independent adviser with the dual roles of Adviser to the Supreme Judicial Council on these matters and of Independent Investigations Counsellor to the BICI Investigations Unit. Noting that the Attorney General is a member of the Supreme Judicial Council, the appointee to these roles would work closely with the Attorney General and the BICI Investigations Unit for purposes of providing strategic advice and experience on the work of the Investigations Unit.

17. As part of the institutional dimension of its investigations, the BICI Investigations Unit will have to consider questions of “superior responsibility”. This concept, which is well established in international criminal law, including as a principle of customary international law, provides that criminal liability may arise not only from actions that constitute planning, ordering, inducing or otherwise aiding and abetting a crime (which give rise to direct criminal responsibility), but also in circumstances in which a (civilian or military) superior knew or had reason to know that a subordinate was about to commit an offence, or had already done so, but failed to take reasonable steps to prevent the offence or to investigate and punish it.

18. Paragraphs 1717 and 1718 (second sentence) recommend the establishment of internal independent inspectors general, or ombudsman’s offices, in the Ministry of the Interior (MoI) and in the National Security Agency (NSA). At a minimum, both of these offices, and the processes established in respect of their work, must meet the requirements of independence, impartiality and effectiveness noted in paragraph 9 above. Given the different functions and character of these bodies, it is appropriate that the detailed arrangements in respect of these Ombudsman Offices are tailored to meet the requirements of the institutions to which they will be related.

19. As regards the paragraph 1717 recommendation to establish an Ombudsman’s Office in the MoI, members have had extensive discussions with John Timoney and John Yates on these matters, as well as with others in the MoI, including with the Minister and his senior officials. These discussions have focused both on the legal requirements of independence, impartiality and effectiveness in respect of the Ombudsman’s Office and on wider issues of institutional reform within the MoI of a complementary nature. Mr Timoney and Mr Yates bring extensive practical experience of these matters from a policing perspective and we have therefore combined with them, and supported their efforts, in drawing up the practical proposals to give effect to the paragraph 1717 recommendation as well as to wider supplementary departmental reform in the MoI.

20. As the detail of these proposals is addressed in a paper prepared by Mr Timoney and Mr Yates, into which we have had input, we do not repeat that advice here. In broad brush, however, the essential features of the proposals in respect of the MoI and the MoI Ombudsman are as follows.

- (a) An Independent Ombudsman should be established with responsibility for overseeing and conducting independent investigations into clearly defined circumstances involving (i) the most serious allegations made against the police, and/or (ii) serious issues affecting public confidence in policing. These will include such matters as deaths in custody and allegations of serious mistreatment.
- (b) The Independent Ombudsman should sit outside the immediate hierarchy of the MoI, reporting to the Minister. It would be appropriate that the Office of the Independent Ombudsman is established by Decree.
- (c) The Attorney General will retain primacy in respect of all criminal investigations. A Protocol should be drawn up to address the respective responsibilities of and cooperation between the Attorney General and the Independent Ombudsman.
- (d) Separate from the Independent Ombudsman, there should also be established in the MoI and Internal Affairs Department which will have internal responsibility for first order disciplinary review and personnel oversight of the police, and be the single point for the receipt, assessment and referral of all complaints against the police from the public and elsewhere.
- (e) A Protocol should be drawn up, or this may be combined into a single protocol with the matters addressed in (c) above, to address the respective responsibilities of and cooperation between the Independent Ombudsman and the Internal Affairs Department, including the latter's involvement in complaints and the procedures that will be adopted to ensure that immediate evidential opportunities are captured by the Internal Affairs Department. The Protocol will make it clear that all serious matters (as described in (a) above) must immediately on receipt be referred for further investigation to the Independent Ombudsman or to the Attorney General.
- (f) The role of the current Inspector-General's Office of the MoI should be transformed in two ways. First, it should no longer have any responsibility for any matter of prisons management and oversight. Second, its responsibilities should be focused on internal MoI quality assurance and review, including in respect of short-term detention facilities, ie, while detainees are still under the jurisdiction of police. The Inspector General should not, however, have any investigative role in relation to complaints against the police, which should be addressed by the Internal Affairs Department, the Independent Ombudsman or the Attorney General as appropriate.

21. As these proposals imply, we consider that a prerequisite for the meaningful implementation of the recommendation to establish an independent and impartial inspector general's office in the MoI is that oversight of the police must more generally be placed on a firmer and fuller footing than is the case at present. The legal framework relevant to these issues should over time be developed to include detailed guidelines on police standards and behaviour, both of a legislative character and in codes of practice and professional standards guidelines.

22. As regards the **paragraph 1718, second sentence** recommendation to establish an Ombudsman's Office in the NSA, we have had extensive discussions with the NSA. As a preliminary matter, we note the following. The NSA is a security and intelligence agency rather than a policing body. Legislative changes that have been made following the BICI Report have removed from the NSA all powers of arrest and detention. This is appropriate and establishes the NSA's profile and responsibilities closer to those of intelligence and security agencies

elsewhere whose responsibilities are focused on intelligence gathering and threat mitigation. These are proper and legitimate functions that are appropriately regulated by law.

23. A prerequisite for the meaningful implementation of the recommendation to establish an Independent Ombudsman in the NSA is that the Independent Ombudsman's function must be located within a wider, visible legislative framework governing the NSA. The Independent Ombudsman's Office should be established by Decree. Amongst other elements, this Decree should address the central importance of maintaining and securing the confidentiality of the information held by the NSA and of its legitimate activities. This would be in line with the arrangements in respect of comparable agencies worldwide.

24. Following discussion with the NSA, and with Professor Bassiouni, we propose the establishment of an Independent Ombudsman's Office in respect of the NSA that has the following core features, noting that, as regards the establishment and structure of the Ombudsman's Office, the fundamental issue will be that the Independent Ombudsman should be, in his or her person, as well as in the Office of the Independent Ombudsman, an independent and impartial entity, personally and organisationally distinct from those that may be the subject of investigation.

25. The core features of the Independent Ombudsman in respect of the NSA should be the following.

- (a) The Independent Ombudsman should be a separate office in the NSA, not under the control, authority or direction of any person. The Ombudsman should report in parallel to the Head of the NSA and the Prime Minister, and, through the Prime Minister, to the King. The establishment of the Independent Ombudsman should therefore be addressed in a Decree or other legislative measure.
- (b) The Independent Ombudsman should have two separate places of work. First, the Ombudsman should have a distinct and secure office within the NSA, solely reserved for his or her exclusive use and within which the Ombudsman's papers and other information can be held separately and securely from NSA papers and information. This office should be the only location at which the Ombudsman would be mandated to conduct enquiries of NSA personnel and to examine NSA information. Second, the Ombudsman should have a separate, distinct and secure office outside the NSA, preferably in the Ministry of Justice, which would be the only location at which the Ombudsman could keep papers and other records concerning complainants and other information of a confidential nature necessary to ensure the safety and the privacy of complainants and other interested persons.
- (c) The person appointed as Independent Ombudsman should, through his or her experience and personal qualities, be someone who would be demonstrably of the highest professional and personal integrity, preferably a senior and experienced lawyer governed by legal professional standards of conduct.
- (d) The Independent Ombudsman should have a separate and secure budget, adequate to its tasks, that is ring-fenced from the budget of the NSA and from external influence.
- (e) Within this structure, the Independent Ombudsman should be empowered to make such enquiries of, and to have secure access to, such persons and information as may be necessary for him or her to pursue their investigatory tasks efficiently and effectively.
- (f) The Independent Ombudsman should be set up in such a manner as to be able to receive complaints, communications and information in absolute confidence and to handle them, and to secure the safety and privacy of complainants, in a manner that is

utterly secure. All such complaints, communications and information should be held at the Ombudsman's office located externally to the NSA.

- (g) The Decree establishing the Ombudsman's office should address explicitly the responsibility of the Independent Ombudsman to maintain the security and confidentiality of NSA conduct and information.
- (h) Provision should be made for an unclassified, but sufficiently informative report by the Independent Ombudsman in respect of any complaint and investigation to be provided to the complainant and other affected persons.
- (i) On appointment, the Independent Ombudsman should prepare a public document that addresses such matters as (i) the procedures of the office, including issues of timeliness of investigations, (ii) receipt of complaints, (iii) provision for the safety and security of complainants, etc.
- (j) The Decree establishing the Ombudsman should require the full cooperation of all State agencies and officials with the Ombudsman.
- (k) Insofar as this is not already the case in respect of the NSA, the Attorney General should be given primacy in respect of all criminal investigations, including in respect of NSA personnel and conduct. A Protocol should be drawn up to address the respective responsibilities of and cooperation between the Attorney General and the Independent Ombudsman.
- (l) In addition to an Independent Ombudsman, there should also be established within the NSA a Professional Standards Office that would have responsibility for professional standards, training, and related matters within the NSA. A Protocol should be drawn up between the Professional Standards Office and the Independent Ombudsman to address their respective areas of competence, areas of cooperation, and areas of potential overlap.
- (m) The Decree establishing the Independent Ombudsman should provide that the Ombudsman must submit a semi-annual confidential report in parallel to the Head of the NSA and to the Prime Minister, and, through the Prime Minister, to the King, reporting on the matters that the Independent Ombudsman has investigated.

26. **Paragraph 1719** recommends the adoption of legislative measures requiring the Attorney General to investigate claims of torture and other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment and the use of independent forensic experts. It also recommends that the legislation provide for appropriate remedies in such cases.

27. The implementation of this recommendation is in principle straightforward, requiring either clarification that the necessary legislative measures are already in place or the passing of legislation to give effect to these elements. Full implementation of the recommendation, however, requires at a minimum that two additional elements are also addressed. First, a full and careful review will be necessary to ensure that the crimes that come within the investigative responsibility of the Attorney General include both all conduct that is criminalised by the Convention Against Torture and that such crimes also include other conduct which, by reference to other international treaties to which Bahrain is a party, is also criminalised. Second, this review should also address whether the Bahrain Penal Code and Code of Criminal Procedure include provisions sufficient to address conduct that would be engaged by the concept of superior responsibility.

28. As regards this latter aspect, we note above that the concept of superior responsibility is well established in international criminal law, including as a principle of customary international

law. Whether or not the concept is explicitly already part of the criminal law of Bahrain, we anticipate that some or all of its constituent offences (noted in paragraph 19 above) will be part of Bahraini criminal law. Further, insofar as the Convention Against Torture has been promulgated into Bahraini law, and that the Convention has been construed by the Committee Against Torture established under the Convention as including the concept of superior responsibility, we anticipate that there should not be any significant obstacle of retroactivity in respect of such offences for purposes of the investigation and prosecution of the conduct addressed in the BICI Report.

29. Given the special circumstances and the heavy burden of responsibility that will be placed on the Attorney General's Office, we consider that it would be appropriate to reinforce the Attorney General's Office by the appointment of one or more independent human rights counsellors to assist the work of the Office on the issues addressed in the BICI Report. This is separate from of the proposal in paragraph 16 above that the Supreme Judicial Council appoint a senior independent adviser with the responsibility *inter alia* of Independent Investigations Counsellor to provide strategic advice and bring strategic experience to the work of the BICI Investigations Unit.

30. Issues of training and capacity building in respect of the Attorney General's Office are of considerable importance. These are addressed as part of the advice in respect of paragraph 1722(f).

31. Paragraph 1722(a) recommends that allegations of torture and similar treatment be investigated by an independent and impartial body, following the Istanbul Principles. Paragraph 1722(b) recommends the establishment on an independent body to examine all complaints or torture or ill-treatment, excessive use of force and other abuses at the hands of the authorities. Paragraph 1722(d) recommends that all detention should be subject to effective monitoring by an independent body.

32. Paragraph 1722(a) overlaps with paragraphs 1716 and 1719, with the result that responsibility for the investigations described therein may properly be vested in the Attorney General's Office. The requirements of independence, impartiality and effectiveness noted in paragraph 9 above would also apply in respect of this recommendation.

33. Similarly, Paragraph 1722(b) also overlaps significantly with paragraphs 1716, 1719 and 1722(a) such that it can properly be read coextensively with the earlier paragraphs with the result that responsibility for the investigations described therein may also properly be vested in the Attorney General's Office.

34. A different reading could, however, take paragraphs 1722(b) and 1722(d) together, combining the responsibilities of the independent bodies contemplated in the two recommendations. On this approach, the focus of the paragraph 1722(b) independent body would be *complaints*, rather than claims of an already established character, ie, allegations whose *prima facie* quality requiring criminal investigation had already been established. The remit of this body could then be combined with that of the independent body contemplated in paragraph 1722(d) for purposes of monitoring detention.

35. If this reading is adopted, to achieve these dual purposes, the GoB would either have to establish a new standing independent body or it would have to sufficiently revise the mandate of the National Human Rights Institution for purposes of demonstrably ensuring its independence, impartiality and effectiveness, as well as extending its mandate appropriately in respect of detention monitoring.

36. As noted in paragraph 20(f) above, we consider that the Inspector General of the MoI should no longer have management and oversight responsibility in respect of prisons. Nor, in our view, should such responsibility rest with the Attorney General's Office, even though it

would be appropriate for the Attorney General's Office to retain competence to undertake such periodic or *ad hoc* investigations in prisons as may be necessary or appropriate to fulfil his criminal investigatory responsibilities.

37. If this advice is accepted, it will be necessary for the GoB to consider further where responsibility for the management of oversight of prisons should be located. As this is an issue that has considerable governmental resource and administration implications, we do not make a proposal in respect of this matter other than to advise that it would be appropriate that prisons administration and oversight responsibility be vested in a single department, properly resourced, rather than spread across a number of departments.

38. **Paragraph 1722(f)**, addressing the training of the judiciary and prosecutorial personnel, is of the utmost importance. We understand that the GoB has already had detailed discussions with the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and the Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali (ISISC) in Siracusa, Italy in respect of these matters. Both institutions would bring significant expertise and experience to the task and there is accordingly no need for us to comment further on this aspect.

39. Separately, full and meaningful implementation of the BICI institutional recommendations would also, in our view, require a deeper capability review of the key Bahraini rule of law institutions. In addition to the bodies noted in the preceding paragraph, amongst other organisations that would be well placed to undertake such a capability review, we would highlight the Council of Europe Venice Commission on Democracy Through Law. Other organisations that would also be well placed to assist in this matter are the New York-based International Centre for Transitional Justice, the Hague-based International Association of Prosecutors, and the London-based Bingham Centre for the Rule of Law.

40. Although this is not addressed in paragraph 1722(f), we also emphasise a point already made above, namely, the importance of the formulation and adoption of codes of practice and professional standards guidelines in respect of both the police and the NSA, and a programme of on-going training of the personnel of these institutions.

Conclusion

41. By way of conclusion, we note that the international treaties cited in paragraph 7 above have all been promulgated into Bahraini law and are thus directly available for consideration in court. It should therefore be a relatively straightforward matter to ensure that such elements of law are properly part of the considerations of the court in any relevant legal proceedings. In the first instance, this may be achieved through the medium of enquiry by the judge in any case to both the prosecution and the defence to be informed of any principle of international human rights law that may have a bearing on the matter in issue.

15 February 2012

Sir Daniel Bethlehem QC
Sir Jeffrey Jowell QC
Professor Adnan Amkhan Bayno
Professor Sarah Cleveland
David Perry QC

مترجم من أصل معتمد باللغة
الإنجليزية

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 الإنسان والحقوق الدستورية بكلية الحقوق بجامعة كولومبيا 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، وبأشرنا 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 أيضاً ذات طابع مستمر. وقد تناولنا مهمتنا آخذين ذلك في الاعتبار، وبنية القيام حيث أمكن باقتراح طرق تنفيذ تتيح أساساً صلماً يمكن الاعتماد عليه لإجراء مزيد من التغييرات المؤسسية حسبما يكون مناسباً في حينه.
- (4) وبينما بأشرنا 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 أيضاً وبشكل وثيق على جوانب مهامنا المشتركة مع جون تيموني وجون بيتس، 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) المبادئ العامة المتعلقة بتفسير التوصيات المؤسسية للجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق؛ و(ب) تفسير التوصيات المحددة المطلوبة.

المبادئ 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 التمييز 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 أيضاً ذات صلة، بالإضافة إلى مختلف النصوص غير الملزمة والتي تحدد المعايير. ومن أبرزها مبادئ المنع والتقصي الفعالين للإعدام خارج نطاق القانون والإعدام التعسفي والإعدام دون محاكمة (مبادئ 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 المبادئ التالية ذات التطبيق العام مبادئ أساسية مطلوبة من الهيئات المسؤولة عن التحقيق في ادعاءات الاعتداء على حقوق الإنسان، 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 تماماً 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 المبادئ المنصوص عليها في هذه الفقرة هي المبادئ الأساسية للتطبيق العام ولكنها ليست المبادئ الوحيدة ذات العلاقة بهذه الأغراض. ويجب الحرص أيضاً فيما يتعلق ببروتوكول المنع والتقصي الفعالين ومبادئ 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 خاضعاً 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 أيضاً 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. وتتبع 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 المؤسسية 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 ضرورياً.
- (13) في رأينا، ليس من المهم التسمية التي تطلق على وحدة التحقيق والادعاء المنفصلة. بل المهم هو أن تلي 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 سلباً 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 حسناً 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) نظراً 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 مناسباً ضمن صلاحياته الإشرافية. كما يكون أيضاً من المناسب التأكيد صراحة في الترتيب التي يقوم النائب العام بتنفيذها لإنشاء وحدة التحقيقات الخاصة باللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق وتحديد مهامها، أن يكون مطلوباً 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 أيضاً أن يقوم المجلس الأعلى للقضاء بتعيين مستشار أول مستقل يتولى دوراً مزدوجاً 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 تخطيطاً أو أمراً أو تحريضاً أو مشاركة بأي شكل آخر في جريمة (يمكن أن تؤدي إلى مسؤولية جنائية مباشرة)، ولكن أيضاً 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 الموضوعية 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 خصيصاً 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 بيتس 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 تابعاً بشكل مباشر للوزير. ويكون من المناسب تأسيس مكتب المفتش العام المستقل بموجب مرسوم؛

(ج) يحتفظ النائب العام بصلاحيه 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 أيضاً 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. ثانياً، 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 مناسباً.

(21) حسبما توجي 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 الجملة 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 مناسباً 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 بسبوني، 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 وحيادياً 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 تابعاً 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. ثانياً، يجب أن 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، شخصاً 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 قادراً 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 يتناولها ويحافظ على سلامة وخصوصية مقدمي الشكاوى بطريقة آمنة جداً. 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 شكوى وتحقيق وتقديمه لمقدم الشكاوى 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

(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 التغذيب والأشكال الأخرى للمعاملة القاسية أو غير الإنسانية أو المهنية أو العقوبات أو استخدام خبراء الأدلة الجنائية المستقلين. كما توصي أيضاً بأن تشمل 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 أيضاً الأفعال الأخرى التي تعتبر جرمية بمقتضى المعاهدات الدولية الأخرى التي دخلت البحرين طرفاً فيها. ثانياً، يجب أن نتناول هذه المراجعة أيضاً ما إذا كانت القانون الجنائي البحريني والإجراءات الجنائية تشمل 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) جزءاً 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 مبادئ 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 و 1719، ما ينتج عن ذلك أن المسؤولية عن التحقيقات المذكورة فيها يمكن أن توكل بشكل صحيح لمكتب النائب العام. وتسري أيضاً 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 و 1719 و 1722(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) و 1722(د) معاً 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 ظاهرياً 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 جدياً 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 بصلاحيه إجراء تلك التحقيقات في السجون بشكل دوري أو حسب مقتضى الأحوال 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 المناسب 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 سيراكبوز بايطاليا 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 استرشادية 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 وهي 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 نسبياً. 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 مبادئ القانون الدولي لحقوق الإنسان 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 بيرري

