رقم الوثيقة: EUR 45/49/00

19 يونيو/حزيران 2000

المملكة المتحدة:

لائحة مشروع قانون صلاحيات التحقيق.

خطاب مفتوح من منظمة العفو الدولية إلى أعضاء مجلس اللوردات

تتضمن هذه الوثيقة خطاب مفتوح بعثت بها منظمة العفو الدولية في 13 يونيو/حزيران 2000 إلى أعضاء مجلس اللوردات البريطاني.

أظهرت عملية رصد أوضاع حقوق الإنسان التي تقوم بها منظمة العفو الدولية في المملكة المتحدة بأن الممارسات الحالية التي تتضمن عمليات مراقبة وعمليات سرية أدت إلى ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان من جانب الموظفين المكلفين بتنفيذ القانون. وتشعر المنظمة بالقلق من أن مسودة التشريع هذه المسماة "لائحة مشروع قانون صلاحيات التحقيق" لا تقدم ضمانات كافية تكفل المساءلة وحماية حقوق الإنسان، بينما توسع من نطاق المراقبة المسموح بها.

وإذا أجيزت لائحة مشروع قانون صلاحيات التحقيق، المعروضة حالياً على مجلس اللوردات، يمكن أن تؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان الأساسية المكرسة في الاتفاقية الأوروبية، وغيرها من معاهدات حقوق الإنسان، التي وقعت عليها المملكة المتحدة. وتتفق منظمة العفو الدولية مع غيرها من المنظمات غير الحكومية – وبينها منظمة الحرية والعدالة، أبحاث سياسة المعلومات – في كثير من انتقاداتها التفصيلية لمشروع القانون والتعديلات التي تقترح إدخالها عليه. وتعتقد منظمة العفو الدولية أنه إذا طبقت نصوصه وأحكامه، فستنتهك حقوق الأفراد في الخصوصية والمحاكمة العادلة، وربما يكون لها تأثير فظيع على الممارسة المسالمة للحقين الأساسيين في حرية التعبير وتأسيس الجمعيات.

وعلاوة على ذلك، تبعث منظمة العفو الدولية إليكم بهذه الرسالة للإعراب عن قلقها من أن أحكام مسودة القانون، إذا طُبقت، يمكن أن تضعف فعالية منظمات مثل منظمة العفو الدولية في دفاعها عن حقوق الإنسان وضحايا انتهاكات حقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم. وقد تؤثر بعض أحكامها على قدرة المنظمة على الاتصال المتكتم

بضحايا انتهاكات حقوق الإنسان (في كل من دولهم وفي المملكة المتحدة فيما يتعلق بعملية تحديد وضع اللاجئين)؛ كما تؤثر على سرية الاتصالات بين الأمانة الدولية لمنظمة العفو الدولية في لندن وفروعها والمجموعات المنتسبة إليها في جميع أنحاء العالم.

فمشروع القانون هذا يضفي الصبغة القانونية على مجموعة متنوعة من أساليب المراقبة المتطفلة : زرع أجهزة تنصت في المنازل والسيارات ... إلخ؛ والاستخدام الخفي للمخبرين ورجال الشرطة السريين؛ ومنح صلاحيات لمجموعة متنوعة من الهيئات والدوائر الحكومية للقيام بعمليات مراقبة سرية؛ واعتراض الاتصالات. ويشوب مشروع القانون عيب أساسي، لأنه لا يتضمن ضمانات كافية ضد إساءة استخدامه، ولا يأخذ حقوق الإنسان أو الحريات المدنية بدرجة كافية من الاعتبار. وينقسم مشروع القانون إلى أربعة أجزاء رئيسية. ويتناول الجزء الأول اعتراض الاتصالات؛ ويغطي الجزء الثاني عمليات المراقبة والمصادر البشرية السرية للمعلومات؛ ويتطرق الجزء الثالث إلى موضوع التشفير. أما الجزء الرابع فيحدد آلية تنظيمية لفحص صلاحيات التحقيق ووظائف أجهزة المخابرات.

وبموجب مشروع القانون، يقتصر اعتراض الاتصالات على التحقيقات التي تتعلق بمصالح الأمن القومي، أو حماية الرفاه الاقتصادي للمملكة المتحدة، أو منع الجرائم الخطيرة أو اكتشافها. وتشعر منظمة العفو الدولية بالقلق من عدم وجود تعريف للأمن القومي في مشروع القانون، وأنه بالتالي يمكن أن يصبح عرضة لإساءة التطبيق. وإضافة إلى ذلك يتضمن تعريف الجريمة الخطيرة "سلوك عدد كبير من الأشخاص الذين يسعون لتحقيق هدف مشترك"، مما يعني أن المراقبة يمكن أن تطال بلا تمييز المشاركين في نشاط جماعي مشروع. ويساور منظمة العفو الدولية القلق من أن تؤدي هذه الأحكام إلى استهداف الأشخاص الذين يمارسون حقهم في حرية تأسيس الجمعيات والتعبير عن الرأي.

الجزء الأول

يعطي الجزء الأول المعنون "اعتراض الاتصالات" وزير الداخلية وليس المحكمة – سلطة إصدار مذكر ة تقضي باعتراض أي شكل من أشكال الاتصالات، بما فيها البريد الإلكتروني والفاكس وأجهزة النداء، والتي قد تتضمن أيضاً اعتراض أنظمة الاتصالات السلكية واللاسلكية الخاصة. كما تتناول بيانات الاتصال. وينص مشروع القانون أيضاً على اعتراض الاتصالات – من دون إشراف قضائي ومذكرة قضائية – بالنسبة للتحقيقات السرية والسجون والمستشفيات الخاضعة لحراسة أمنية من جملة أشياء أخرى.

وترى منظمة العفو الدولية أنه لا يجوز أن تكون صلاحية التفويض بيد السلطة التنفيذية، لكن هذه السلطة يجب أن تكون بيد القضاء: "ويمكن القول إن عضو السلطة التنفيذية يفتقر إلى الاستقلالية الضرورية لتفويض هيئة تابعة للدولة باعتراض الاتصالات... أما القاضي الكبير، فسيكون حكماً أكثر ملاءمة لتحقيق التوازن بين حقوق الفرد ومصالح الدولة". (منظمة العدالة، التقرير الموجز للطرح الثاني لمشروع القانون). وقد شددت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، كما في قضية كلاس ضد ألمانيا، على أهمية الإشراف القضائي كضمانة لعمليات المراقبة.

وبموجب مشروع القانون هذا، يجب على الشركات التي تقدم خدمات الإنترنت أن تُضمِّن أنظمتها "قدرات على الاعتراض"، بحيث أنها عندما تتلقى مذكرة، ستكون مجبرة على اعتراض رسائل البريد الإلكتروني الخاصة ونقل محتوياتها إلى رجال الشرطة أو المخابرات؛ ويمكن أن يؤدي رفض الامتثال لهذه المذكرة إلى عقوبة بالسجن تصل مدتها إلى سنتين. ويتعرض الشخص العامل في شركة تقديم خدمات الإنترنت والذي صدرت باسمه مذكرة كي يقوم بعملية اعتراض، لعقوبة بالسجن مدتها خمس سنوات إذا "أخطر" العميل أو الغير بعملية الاعتراض.

كما قد تكون الشركات التي تقدم خدمات الإنترنت وغيرها من وسائل الاتصالات عن بعد ملزمة بأن تكشف "بيانات الاتصالات" (مما يعني البيانات التي تشير إلى جميع عناوين الاتصالات التي يقوم بها الشخص عبر الإنترنت). كما يجوز لمسؤولين محددين في أي هيئة عامة أن يخولوا أنفسهم الحصول على هذه البيانات مباشرة. وحالما تصبح لائحة مشروع قانون صلاحيات التحقيق قانوناً، ستكون شركات خدمات الإنترنت ملزمة بتركيب صندوق أسود– يتم ربطه بمرفق رصد مركزي يجري تركيبه حالياً في مقر قيادة أم آي 5 (المخابرات العسكرية – الشعبة الخامسة)... ويسمى هذا المرفق الجديد للمراقبة الجماعية "مركز المساعدة التقنية الحكومي". وسيسمح لـــ أم آي 5 بتحديد نمط اتصالات الأفراد عبر الإنترنت برصد سجلات مواقع الإنترنت التي تم الاتصال بها، مما يعطي معلومات حول الصفحات التي تم سحبها من تلك المواقع، وعناوين الاتصالات بالبريد الإلكتروني، ومجموعات المناقشة التي تم الاتصال بها ... إلخ.

وبموجب القانون المطبق حالياً في المملكة المتحدة، يُحظر استخدام الأدلة التي تم الحصول عليها عبر اعتراض الاتصالات في الإجراءات الجنائية. بيد أن لائحة مشروع قانون صلاحيات التحقيق، ستسمح للادعاء، في حال إصدارها، بالكشف عن هذه المواد، فقط للقاضي الذي يشرف على المحاكمة. ولا يوجد نص يتعلق بإطلاع الدفاع على هذا الدليل. ويضعف هذا النص حق الفرد في محاكمة عادلة بموجب المادة 6 من الاتفاقية الأوروبية، لأنه يضعف الحق في تقديم دفاع ويضعف مبدأ تكافؤ الوسائل. ويجب أن تكون هذه المواد موضوعاً للوائح الإباحة العادية في الإجراءات الجنائية.

ومن النصوص الأخرى التي تثير قلقاً شديداً تبادل ثمار عمليات الاعتراض مع الهيئات التابعة للحكومات الأجنبية. ويمكن للمعلومات التي تنقلها أجهزة الشرطة البريطانية أن تستخدمها الحكومات في استهداف الأشخاص الذين يمارسون بشكل سلمي حقين من حقوق الإنسان الأساسية المعترف بها دولياً، وهما الحق في حرية التعبير والحق في تأسيس الجمعيات، بمن فيهم المدافعون عن حقوق الإنسان. ويسمح مشروع القانون هذا بعملية اعتراض من المملكة المتحدة "للاتصالات التي يقوم بها رعايا في أراضي دولة أخرى وفقاً لقانون تلك الدولة" بناء على طلب "السلطات المختصة" في تلك الدولة. وليس هناك حدود لاستخدام مثل هذه المواد التي تم اعتراضها. كما يغطي اعتراض الاتصالات (البريدية والسلكية واللاسلكية) بناء على طلب دولة غير المملكة المتحدة أو هيئة ليست تابعة لها بموجب اتفاقية دولية للمساعدة المشتركة. وتشعر منظمة العفو الدولية بالقلق من أن هذه النصوص يمكن أن تنتهك حقي الحياة والحرية للأشخاص الذين يمارسون حقوقهم الإنسانية، بما فيهم المدافعون عن حقوق الإنسان وسجناء الرأي.

الجزء الثاني

يقدم الجزء الثاني الإطار الذي يسمح بثلاثة أشكال من المراقبة السرية : المراقبة الموجهة، والمراقبة المتطفلة واستخدام وإدارة المصادر البشرية السرية للمعلومات (المخبرين والعملاء ورجال الشرطة السريين). وقد أثارت منظمة العدالة بواعث قلق من أن بعض الصلاحيات في عملية المراقبة المباشرة والمتطفلة، يمكن أن تخالف المادة 8 من الاتفاقية الأوروبية بسبب الطريقة التي يجري فيها تعريفها والتحكم بها. ومرة أخرى لا تخضع هذه الصلاحيات لأي شكل من أشكال التفويض القضائي. وتبدو آلية مفوض التحقيقات السرية اسمية، إلا إذا ذُكر تحديداً ضمن مشروع القانون، بأنه يجب على كل هيئة تأذن بالمراقبة أن تُبلِّغ المفوض بأنشطتها. إذ لا يمكن لأي كان أن يمارس إشرافاً فعالاً على أنشطة لا يعلم بوجودها.

كما يُخضِع هذا الجزء من مشروع القانون أيضاً استخدام وإدارة المخبرين ورجال الشرطة السريين للإشراف القانوني. لكن منظمة العفو الدولية تشعر بالقلق من عدم كفاية الضمانات التي تشرف على قانونية وضرورة استخدام المصادر البشرية السرية للمعلومات وتخضعها للفحص الدقيق. وتشعر منظمة العفو الدولية بالقلق منذ سنوات عديدة إزاء العمليات التي ينفذها الموظفون السريون المكلفون بتنفيذ القانون في أيرلندا الشمالية، بسبب الأدلة التي أظهرت أن هذه العمليات لم تخضع لأي شكل من أشكال الفحص، وأن الموظفين الذين خالفوا القانون لم يُقدموا إلى العدالة، بمن فيهم الموظفون الذين ربما تواطؤوا في جرائم قتل. لذا، تشعر منظمة العفو الدولية بالقلق من أن المقترحات الواردة في مشروع القانون حول التفويض التنفيذي الداخلي (التفويض الذاتي) لا تقدم ضمانة وافية تكفل شرعية هذه الأنشطة ورصدها بصورة منتظمة. وفي الواقع، فإن التفويض الذاتي وغياب الإشراف القضائي يعزز الغياب الحالي للمراقبة والفحص الفعالين.

الجزء الثالث

يمنح الجزء الثالث من مشروع القانون السلطات صلاحيات غير مسبوقة في إلزام الآخرين بالكشف عن مفاتيح التشفير لتمكين موظفي المخابرات والموظفين المكلفين بتنفيذ القانون من قراءة الاتصالات التي تم "تشفيرها" (تحويلها إلى شفرة) للحفاظ على سريتها. وقد يشكل اعتراض مثل هذه الاتصالات السرية انتهاكاً خطيراً للخصوصيات، بموجب المادة 8 من الاتفاقية الأوروبية، فضلاً عن أنه يشكل خطراً محتملاً على أمن الأشخاص الذين وقعوا ضحايا لانتهاكات حقوق الإنسان أو الذين قد يكونون معرضين للأذى بسبب أنشطتهم كمدافعين عن حقوق الإنسان. كما يمكن أن يردع الأشخاص عن نقل معلومات حول انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك مشاركة السلطات في ارتكابها. وتنطوي هذه النصوص على خطر إضعاف عمل منظمة العفو الدولية وغيرها من المنظمات غير الحكومية التي تعمل من أجل حماية حقوق الإنسان.

وبموجب هذا النص، يتم إرسال إشعار خطي إلى شخص عامل في شركة تقديم خدمة الاتصالات يجبره على الكشف عن "مفتاح التشفير". ويمكن تبليغ الإشعار إلى "أي شخص يُعتقد استناداً إلى أساس معقول" أنه يملك مفتاح التشفير. وإذا رفض الشخص الذي تبلغ الإشعار كشف المفتاح أو تعذر عليه ذلك، يواجه عقوبة بالسجن مدتها سنتان. ويقع على الشخص الذي تبلَّغ الإشعار عبء إثبات عدم حيازته للمفتاح – وينقل هذا النص عبء

الإثبات من الادعاء إلى الدفاع ببناء إثبات القضية الجنائية على عنصر أساسي في الجريمة. وتعتبر منظمة العفو الدولية أن هذا ينتهك الحق في محاكمة عادلة وافتراض البراءة. وإضافة إلى ذلك، يواجه الأشخاص عقوبة بالسجن مدتها خمس سنوات إذا كشفوا بأنهم أُجبروا على تقديم مفتاح التشفير؛ حتى وإن كانت أفعالهم تستند إلى معتقدات نابعة من ضمائرهم.

الجزء الرابع

يتناول هذا الجزء آلية الإشراف والشكاوى. وستضاف الجوانب الإضافية للمراقبة السرية إلى مهام الإشراف الموكلة إلى المفوضين الأربعة الحاليين (مفوض اعتراض الاتصالات، ولجنة الأمن والمخابرات، ومفوض المراقبة، ومفوض التحقيقات السرية). بيد صلاحيات مفوضي الإشراف ليست كافية لجعلهم ضمانة حقيقية ضد سوء استخدام السلطة. فمثلاً، لا يمكن لمفوض اعتراض الاتصالات أن يشرف بفعالية على تطبيق النصوص المتعلقة ببيانات الاتصالات، إذا لم يتعين إخطاره بكل تفويض (بالاعتراض). كذلك من الصعب أن يرى المرء كيف يمكن لمفوض اعتراض الاتصالات أن يشرف على تشغيل "الصناديق السوداء".

وينص مشروع القانون على محكمة واحدة للنظر في جميع الشكاوى المتعلقة بإجراء المراقبة، بما فيها المراقبة التي تقوم بها أجهزة المخابرات. ولا يمكن لآلية الشكاوى أن تكون فعالة، إذا لم يكن الشخص على علم باعتراض اتصالاته أو أنه يخضع لأي شكل من أشكال المراقبة. ووفقاً لنظم العدالة، تنص التشريعات في الدول الأخرى على شكل من أشكال الإخطار بعد حدوث المراقبة، بشرط ألا يمس بالتحقيقات التي تجريها الشرطة. ويجب النظر في تقديم شكل من أشكال هذا الإخطار. وإضافة إلى ذلك، كي تكون المحكمة فعالة، يجب أن يتسم عملها وإجراءاتها بالشفافية وأن تتماشى مع المادة 6 من الاتفاقية الأوروبية، مما يعني أنه يجب عقد جلسة للاستماع إلى الشاكي (المستدعي)، ويجب إطلاعه على المعلومات ذات الصلة، ويجب إعطاؤه الأسباب الداعية إلى قبول شكواه من عدمه. والمحكمة التي لا تتمتع بالخصائص المذكورة أعلاه لا توحي بأي درجة من الثقة في أنها ستكفل مساءلة الهيئات المشاركة في المراقبة أو الاعتراض على سلوكها.

وفي الختام تشعر منظمة العفو الدولية بالقلق إزاء انعكاسات هذا التشريع على حماية حقوق الإنسان. وتحثكم المنظمة على تعديل التشريع للتأكد من أنه سيتضمن ضمانات فعالة، بما فيها الإشراف القضائي على عمليات الاعتراض والمراقبة أو التفويض القضائي بإجرائها، لحماية حقوق الأشخاص الأساسية في الحياة، والحرية، والمحاكمة العادلة، وحرية التعبير، وحرية تأسيس الجمعيات، والخصوصية.