ورقة التوصيات السياسية

تطوير الإطار القانوني لأجهزة الاستخبارات في تونس :

نحو مشروع قانون إطاري للإستعلامات

هيكل بن محفوظ

1. القضية : تصور غير ملائم في وضع جديد ومتطلبات مُتغيرة

تُعاني سياسة الدولة المُنتهجة في مجال الأجهزة الاستخباراتية[1] في تونس من غياب شبه كلي للشفافية وعدم احترام للمبادئ الديمقراطية والحوكمة الرشيدة في ضبط الأطر التنظيمية (**الهيكلية والوظيفية والرقابية**).

1.1. أسباب ذات طبيعة تشريعية حالت دون تبني استراتيجية في مجال الأجهزة الاستخباراتية

1.1.1. إطار قانوني حالي غير ملائم

• ضعف الإطار القانوني القائم والذي لم يعد يفي بالحاجة أمام التغيرات السياسية والإصلاحات القانونية والتحديات الامنية الهامة والمتنامية • غموض في الإطار القانوني الحالي متأتي من ضعف البنية القانونية من حيث عدد النصوص ودقتها وتشتتها وعدم نشرها للعموم • عدم توفر أو تبني إطار قانوني واضح ومناسب وجامع لكل الأجهزة الاستخباراتية يحدد بدقة وشفافية كل ما يتعلق بها خاصة بتضارب المصالح ونقصها.

2.1.1. قصور الإصلاحات الظرفية والجزئية المدخلة على الإطار القانوني في الفترة الأخيرة على معالجة النقائص الأصلية بصفة جذرية في ظل غياب استراتيجية وطنية معتمدة على مقاربة إصلاحية شمولية وهيكلية

• عدم ارتباط التغييرات (كمنح صلاحيات خاصة واستثنائية للأجهزة في سياق خاص) بتصور استراتيجي جديد ومتكامل ومواكب للتحديات القادمة ووفق مقاربة شاملة، و اقتصارها أساسا، على مجال مكافحة الارهاب في ظرفية خاصة فرضتها ضغوطات أمنية وسياسية • عدم ارتقاء التعديلات والإحداثات الجزئية الاخيرة في مستوى الهيكلة (اعادة هيكلة الادارة العامة للأمن العسكري في شكل وكالة الاستخبارات والأمن العسكري) الى متطلبات الحوكمة الرشيدة والرقابة الديمقراطية على قطاع الاستعلامات بشكل عام • قصور تلك الإصلاحات على تعزيز او حتى معالجة ضعف الإطار القانوني للقطاع الاستخباراتي في تونس وما يشكوه من غموض.

2.1. مظاهر نقص عديدة لمشكلة عنيدة في انتظار تجاوزها بحلول مفيدة

• عدم وضوح هيكلة الأجهزة الاستخباراتية • غياب تعريف دقيق للمهام والصلاحيات في ظل تعدد الأدوار والتي لها مساس مباشر بالحقوق والحريات • طرح إشكاليات عديدة دون إجابات قانونية واضحة نتيجة التشتت التشريعي كمشروعية أساليب عمل تلك الاجهزة (خاصة في ما يتعلق بوسائل التحري الخاصة) والتنسيق بين مختلف الهياكل والمصالح العاملة في المجال الاستخباراتي بخصوص تبادل المعلومات والقدرة على التعاطي معها وحسن استغلالها وفقا لقواعد الشفافية والحياد والمهنية) • انعدام الشفافية من خلال تواصل الغموض والسرية في العديد من المواضيع المتعلقة بالإطار التنظيمي لأجهزة الاستخبارات الى حد اليوم خصوصا في علاقة بدرجة التزامها بالقوانين واحترامها وبمدى خضوعها للرقابة • ضعف الرقابة على أعمال الهياكل الاستخباراتية وأجهزتها • غموض بخصوص إمكانيات اللجوء إلى مساءلة الأعوان المنتمين إلى تلك الأجهزة عن الاعمال والتصرفات الصادرة عنهم.

3.1. نتائج عموما سلبية مست الجوانب التنظيمية فأثرت على أداء الأجهزة الاستخباراتية وأفرزت احيانا ممارسات غير مشروعة

• عدم احترام متطلبات الحوكمة الرشيدة والرقابة الديمقراطية • تشتت الهياكل المعنية بالعمل الاستخباراتي وتداخل أدوارها وعدم إمكانية الرقابة عليها • اختلال في تنظيم الأجهزة وسير عملها، نجم عنه ضعف في آدائها • صعوبة إعادة تنظيم اجهزة الاستخبارات على أسس صحيحة وديمقراطية وناجعة في غياب تصور شامل والاكتفاء بتعديلات جزئية • صعوبة اكتشاف التجاوزات والممارسات اللاإنسانية المحتملة الصادرة عن الاجهزة الاستخباراتية وعدم معرفة مآلها وصعوبة تحديد المسؤوليات المترتبة عن اقترافها بدقة وبالتالي عرقلة الجهود الممكنة للتصدي إليها.

2. ممارسات فضلى ومعايير دولية وتجارب مقارنة متطورة ومُلهمة

• تحديد دور أجهزة الاستخبارات في مجتمع ديمقراطي • الخضوع للسلط المدنية على مستوى التنظيم والإشراف والرقابة • ضبط اطار قانوني واضح لقطاع الاستخبارات • إرساء قواعد الشفافية على مستوى التسيير والموازنات المخصصة لأجهزة الاستخبارات • احترام حقوق الانسان • التعاون الدولي. (كندا – بلجيكا – هولاندا – فرنسا – ألمانيا)

3. مُبررات حاسمة لتدخلات عميقة وعاجلة

• أهمية مواجهة التهديدات والمخاطر الامنية الدولية والإقليمية التي تفرض تحديات جسيمة على الأجهزة الامنية • ضرورة الإسراع بإدخال إصلاحات جوهرية على الأجهزة الاستخباراتية لكونها معنية اكثر من أي وقت مضى وأكثر من غيرها بالإصلاحات القانونية والمؤسساتية التي تفرضها الطبيعة الديمقراطية للنظام التونسي، خاصة بعد المصادقة على دستور 27 جانفي 2014.

هيكل بن محفوظ

أستاذ القانون العام والعلاقات الدولية بكلية العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية بتونس. متحصل على دكتورا في القانون الدولي العام وهو حاليا مدير مخبر البحوث في القانون الدولي العام والاوروبي والعلاقات الأورو-مغاربية.

أستاذ زائر بالجامعات الامريكية والفرنسية.

لديه العديد من البحوث والمنشورات في القانون الدولي الإنساني والقانون الدستوري والأمن الإقليمي. من بين الخبراء لدى عديد المنظمات الدولية المتخصصة في إصلاح المنظومة الأمنية.

شغل مستشار رئيسي لدى مركز الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة بجنيف ومسؤول على مكتب تونس من 2011 الى 2013.

تونس

2015

4. غايات التغيير : التحسين والتطوير

• تمكين اجهزة الاستخبارات من منظومة متكاملة في إطار رؤية استراتيجية تسمح لها بالتوفيق بين دورها الأساسي المتصل بتحقيق الامن والاستقرار، ومساهمتها في حماية حقوق الانسان • تطوير البنية القانونية للعمل الاستخباراتي كأحد أهم مقتضيات النظام الديمقراطي القائم على احترام القانون والالتزام بمبادئ الشرعية والشفافية وخدمة الصالح العام • دعم عمل المؤسسات الاستخباراتية وتطويره قصد تحسين ادائها وتحقيق النجاعة المطلوبة • إحكام الرقابة على أجهزة الاستخبارات وتنويعها كضمانة للتصدي الى كل التجاوزات.

5. بدائل استراتيجية لتطوير المنظومة القانونية الخاصة بالأجهزة الاستخباراتية[2]

1.5. تحديد مبادئ العمل الاستخباراتي وأهدافه

• تكريس مبدأ الحياد التام والتزام اجهزة الاستخبارات وموظفيها بخدمة مصالح الدولة والمواطنين لا غير • إقرار مبدأ المسؤولية الفردية للموظفين عن التجاوزات او الانتهاكات والتنصيص في المقابل على واجب كل موظف في عدم تنفيذ امر غير شرعي • احترام مبدأ حماية المعطيات الخاصة وتحديد الحالات التي يمكن فيها لأجهزة الاستخبارات النفاذ اليها او استعمالها في كنف ما يسمح به القانون.

2.5. ضبط طرق تنظيم الأجهزة الاستخباراتية

1.2.5. التنظيم الهيكلي :

• ضبط طرق تعيين المسؤول او المسؤولين على اجهزة الاستخبارات بما يضمن شفافية إجراءات التعيين وحيادها وتكريس مبدأ المسؤولية القانونية للمشرفين على هذا القطاع • اعادة هيكلة جهاز الاستخبارات على أساس معرفة المخاطر والتهديدات والتوقي منها، وإحكام التنسيق بين مختلف الأجهزة وتبادل المعلومات فيما بينها وخاصة بين الجهازين المدني والعسكري.

2.2.5. التنظيم الوظيفي :

• تحديد مهام اجهزة الاستخبارات وصلاحياتها وأدوارها بكل دقة ووضوح وحصرها في مهام دقيقة ومحددة متصلة بحماية الامن القومي لا غير، بما لا يدع مجالا للتجاوزات او التداخل مع مهام أجهزة اخرى • وضع الضوابط القانونية لاحترام حقوق الانسان من قبل اجهزة الاستخبارات عند القيام بمهامها (شروط التناسب - الضرورة- عدم المساس بجوهر الحقوق – الخ) • تأمين المعطيات التي هي بحوزة اجهزة الاستعلامات او التي تطلع عليها من كل اتلاف او تغيير او تلاعب وحمايتها حماية كاملة.

3.5. إخضاع الأجهزة الاستخباراتية إلى أنظمة رقابية متعددة ومتنوعة

• احداث هيئة إدارية مستقلة «اللجنة الدائمة للمصادقة على استعمال التقنيات الخاصة للاستعلام» لمراقبة اجهزة الاستخبارات • اخضاع هذه الاجهزة الى رقابة المؤسسات المدنية الديمقراطية وتحديدا الرقابة البرلمانية عبر احداث لجنة برلمانية مختصة بمراقبة أجهزة الاستعلامات بمجلس نواب الشعب متمتعة بصلاحيات تشريعية (إبداء الرأي في النصوص التشريعية ذات الصلة بالقطاع ورأيها ملزم ويمكنها اقتراح مشاريع قوانين تهم الاستعلامات الوطنية) وتحقيقية واسعة (كمتابعة أداء جهاز الاستعلامات...) • إقرار الرقابة القضائية اللاحقة لأجهزة الاستعلامات • إقرار حق اجهزة الرقابة والهيئات التعديلية (كهيئة حماية المعطيات الشخصية) في النفاذ للمعلومات والبيانات التي تمسكها اجهزة المخابرات والإطلاع عليها قصد مراقبتها والتثبت من صحتها، ومن احترام المدة القانونية لمسكها وإقرار واجب نسخها بعد انقضاء تلك المدة **(حق النسيان)**.

4.5. إضفاء اكثر شفافية على تنظيم الأجهزة الاستخباراتية وأنشطتها وتقنيات عملها ومواردها وطرق التصرف فيها

• الحرص على ضمان شفافية ميزانية اجهزة الاستخبارات و حسن التصرف في مواردها • وضع سند قانوني واضح لوسائل التحريات الخاصة (تنصت وكاميرا مراقبة وتصوير فوتوغرافي واختراق لمواقع التواصل الاجتماعي..) وإخضاع النفاذ الى تلك المعطيات والبيانات الى نظام ترخيص قضائي من قبل لجنة رقابة خاصة، مع ضمان حقوق الطعن والتظلم والتعديل والحذف • تحديد الحالات التي يمكن فيها لأجهزة الاستخبارات جمع المعلومات والبيانات ومسكها واستعمالها، وحصرها في حدود التحريات التي لها علاقة بالفعل او أن الشخص موضوع بحث او تتبع او استرشاد مع منع استعمالها في غير الغايات والأسباب التي وضعت من اجلها • التنصيص على عدم جواز استعمال اجهزة الاستخبارات لصلاحيات الضابطة العدلية، وحصرها في مهام البحث والتحليل وبث المعلومات المتعلقة بالأمن القومي فحسب.

6. آليات تشريعية ضرورية لتنفيذ البدائل والاستراتيجيات المقترحة

• تدخل مجلس نواب الشعب كسلطة تشريعية لوضع إطار تشريعي جديد وملائم في شكل قانون إطاري • وضع مبادئ عامة صلب القانون تحكم عمل مختلف الأجهزة المتدخلة في العمل الاستخباراتي بما يضمن احترام القانون والمبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان • مراجعة جميع التشريعات الخاصة بأجهزة الاستخبارات ومصالح الاستعلامات، بما فيها جهاز الاستخبارات العسكري، وخاصة تلك المحدثة بمقتضى قوانين سابقة غير ديمقراطية ومنافية لحقوق الانسان، وإعادة هيكلتها على أساس المبادئ المعلنة بالدستور وبالمواثيق الدولية المتصلة بالحوكمة الرشيدة وبالشفافية وبحماية حقوق الإنسان التي صادقت عليها الدولة التونسية، ونشرها للعموم.

Endnotes

[1] المقصود هنا كل أجهزة الاستخبارات والهياكل والمصالح التي تعنى بجمع المعلومات، وتحليلها لغاية حماية الامن القومي والدفاع عن المصالح الحيوية للدولة.

[2] يُرجى مراجعة تفاصيل هذه البدائل في ورقة الأستاذ هيكل بن محفوظ وتحديدا تلك الواردة بمقترح مشروع قانون إطاري للاستعلامات.