

دليل عملي للبرلمانيين - عدد ٥، سنة ٢٠٠٣

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن المبادئ، الآليات، الممارسات

الاتحاد البرلماني الدولي مركز الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة
جنيف - سويسرا

جميع الحقوق محفوظة. لا يجوز إنتاج أي جزء من هذا الدليل أو تخزينه بأي وسيلة من وسائل الطباعة أو إرساله عبر أي وسيلة من الوسائل الإلكترونية أو العادية أو من خلال التصوير أو التسجيل أو أي وسيلة أخرى من دون الحصول على موافقة مسبقة من الاتحاد البرلماني الدولي أو مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. يجوز توزيع هذا الدليل شريطة ألا يتم إقرضه أو بيعه أو إعارته بغرض الإتجار به أو الترحيح منه. كما لا يجوز إعادة طباعة الدليل أو تعديل غلافه الأصلي من دون الحصول على موافقة مسبقة من الناشر ومن دون أن يكون هناك شرط يشتمل على هذا الشرط في حال قيام أي ناشر لاحق بنشره.

ISBN 92-91-142-175-8 (IPU)

ISMN 92-9222-004-7 (DCAF)

الرقابة البرلمانية على الدفع والأمن:

المبادئ، الآليات، الممارسات

الناشرون:

الاتحاد البرلماني الدولي

ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

رؤساء التحرير

فيليب فلوري (سويسرا)، آندرز بي. جونسون (السويد)

المؤلف الرئيسي والمحرر

هانز بورن (هولندا)

ترجمة

حنان والي

محرر النسخة العربية

علي الصاوي

الإشراف على إصدار الطبعة العربية:

مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني

الناشر التنفيذي

مركز العلاقات المدنية - العسكرية، بلغراد

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن المبادئ، الآليات، الممارسات

«القوة من دون الحكمة، تهوي تحت وطأة وزنها»

“ Force without judgment, collapses under its own weight”

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

لقد شاركت في إعداد دليل الاتحاد البرلماني الدولي ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة تحت عنوان « الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن » الأسماء الآتي ذكرها:

رؤساء التحرير

فيليب فلوري (سويسرا)، أندرز ب. جونسون (السويد).

المؤلف الرئيسي والمحرر

هانز بورن (هولندا).

المشاركون

أليكسي آرياتوف (الاتحاد الروسي)، جان كريستوف بوركيل (فرنسا)، ايفا بوزا (الولايات المتحدة الأمريكية)، مارينا كاباريني (كندا)، أوميت سيزر (تركيا)، دافيد دارتشياشفيلي (جورجيا)، جونا ايساوا أليجو (نيجيريا)، هانز بيتر فيورير (سويسرا)، دينيس جارشيا (البرازيل)، سوزانا جافريليسكيو (رومانيا)، ويلهلم جيرمان (ألمانيا)، أووين جرين (المملكة المتحدة)، ميروسلاف هادسيك (الضرب والجبل الأسود)، كارل هالتيير (سويسرا)، هينير هانجي (سويسرا)، دافيد هوبز (المملكة المتحدة)، جان هوكيما (هولندا)، روجيير هويونجا (هولندا)، أندريزج كاركوذكا (بولندا)، بيتر جي. كيلي (الولايات المتحدة الأمريكية)، سيمون لون (المملكة المتحدة)، توم مكدونالد (المملكة المتحدة)، دوريجان مارسك (سلوفينيا)، جيان جياكومو ميجون (إيطاليا)، مايكل إف. نون (الولايات المتحدة الأمريكية)، أليكساندر بيكاييف (الاتحاد الروسي)، كريستين بينتات (فرنسا)، أندريا بروفرت (ألمانيا)، كريستوفر ساباتيني (الولايات المتحدة الأمريكية)، ليليان سيربان (رومانيا)، رافيندر بال سينج (الهند)، أندرز سي. سجاستاد (النرويج)، بوك سنوب (هولندا)، سفيتلانا سفيتوفا (أوكرانيا)، جان ترابانس (لاتفيا)، ماتياس تولير (الأرجنتين)، مارلين أورشيلير (سويسرا)، بينتي فانانين (فنلندا)، بيلجانا فانكوفسكا (جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة)، ماري فلاتشوا (الجمهورية التشيكية)، كسبر و. فروم (هولندا)، تاماس واتشسلا (هنغاريا)، دونا وينسلو (كندا)، هيربرت ولف (ألمانيا).

لجنة التحرير

ويليم فان ايكلين (هولندا)، أندرياس جروس (سويسرا)، ميروسلاف فيليبوفيك (الضرب والجبل الأسود)، ستيبان سولاكشين (روسيا)، ديميترو تاباتشنيك (أوكرانيا)، أحمد حسني حاناطلاه (مالايزيا)، آديسييه أوجينلوي (نيجيريا)، ايليسافيت باباديميتريو (اليونان)، - أعضاء لجنة الاتحاد البرلماني الدولي حول القضايا السياسية، الأمن الدولي ونزع السلاح - بيث موجو (كينيا)، ريكاردو فاسكويز (الأرجنتين)، أعضاء لجنة الاتحاد البرلماني الدولي المعنية بالشؤون البرلمانية والقضائية وحقوق الانسان.

ترجمة النسخة العربية

حنان والي

النسخة الأصلية

باللغة الانجليزية، جنيف، ٢٠٠٤ .

تمهيد

لما كان الأمن هو إحدى دعائم رفاه الشعوب، فقد صار من الأهمية بمكان أن يكون لأراء الشعوب صدى في سياسات الأمن القومي. ويقتضي أن تستند هذه السياسات الى القيم والمبادئ الخاصة بالأمن، تلك القيم والمبادئ التي تسعى الدولة إلى ترسيخها وحمايتها.

من هنا، الحاجة الماسة الى أن يعمل نواب الشعب المنتخبون بالبرلمان جنباً الى جنب مع المؤسسات الحكومية وقطاع الأمن. غير أنه وعلى الرغم من أنهم جميعاً يعملون على تحقيق الغايات نفسها، فإن أدوارهم تتفاوت، بل يجب أن تتفاوت وبشدة. فالبرلمان من جانبه يضطلع بمسؤوليات وضع المعايير القانونية والمصادقة على الموازنة وممارسة الرقابة على الخدمات الأمنية، وهي مهام لن يتأتى له الوفاء بها على أكمل وجه ما لم تُنح له جميع المعلومات التي يحتاجها وإمكانيات الاستعانة بذوي الخبرة الفنية وما لم يتمتع بسلطة إخضاع الحكومة للمساءلة وأن تكون لديه الرغبة في ممارسة هذه السلطة.

ومن الجدير بالذكر أن العلاقات بين المجتمع وبين القوات المسلحة في دولة شيلي مثلاً قد تحسنت على مر السنوات. وسيتبين المجتمع الدولي أن شيلي يسودها في الوقت الراهن مناخ من الثقة المتبادلة والتعاون، وهو مناخ نرجو أن يتم العمل على تعزيزه أكثر فأكثر في المستقبل. وإننا لعلى يقين بأن هذا الدليل سيساعد كل طرف من الأطراف الفاعلة في الساحة الأمنية على بذل الجهود المشتركة والرامية الى تحقيق مصلحة كل مواطن.

سينادور سيرجيو بايز فيردوجو
رئيس مجلس الاتحاد البرلماني الدولي



مقدمة

منذ بداية التاريخ وسيادة الوطن والأمن هما من مقومات الدولة. وفي الوقت الحالي يشهد الدور الذي يؤديه القائمون على تحقيق الأمن تغييراً جذرياً وقد دعت أشكال جديدة من الصراعات المسلحة ومن العلاقات المتنامية بين الدول للتوصل إلى استجابات مبتكرة وإلى طرح فكر جديد حول مفهوم الأمن. وقد جاءت أحداث الحادي عشر من أيلول سبتمبر ٢٠٠١ وما تلاها من تطورات لتؤكد هذه الحاجة.

لذا، أضحت الرقابة البرلمانية على جانب كبير من الأهمية وذلك للتحقق من أن تصميم هذه الاستجابات الجديدة وتنفيذها يتمّان في إطار من الشفافية الكاملة والمساءلة. ففي ظل غياب الشفافية والمساءلة قد تسيء الأجهزة الأمنية تفسير رسالتها وتؤدي مهامها وكأنها دولة داخل الدولة وتقوم إما بتشكيل عبء على الموارد النادرة وإمّا بممارسته نفوذ كبير على الحياة السياسية والجوانب الاقتصادية. كما قد تشكل هذه الأجهزة الأمنية عقبة في طريق التحول الديمقراطي بل وقد تفضي الى زيادة احتمالات نشوب الصراعات. وبينما تعد الدول التي تشهد تحولا أو التي أنهكتها الحرب أو التي عانت من الأزمات أكثر عرضة لتلك الآثار السلبية، فإنه يتعين على الدول التي يسودها نظام ديمقراطي مستقر أن تلتفت الى العلاقات المدنية - العسكرية وتقوم بتطوير تلك العلاقات وادارتها حتى تلحق بركب التغيرات التي تشهدها البيئة الأمنية.

وتشكل طبيعة قطاع الأمن والتغيرات التي تطرأ عليه تحدياً هائلاً أمام الرقابة البرلمانية الفعالة. فالقضايا المتنوعة التي يتعامل معها البرلمانيون والتي هي في أغلبها قضايا فنية، فضلاً عن حجم قطاع الأمن، وتعقيد الهيكل التنظيمي للعاملين به، وكذلك القوانين والقواعد والممارسات التي تحاط بالسرية، تجعل من المتعذر جداً على البرلمانيين أن يعملوا بفاعلية ما لم تُتَّح لهم إمكانيات الاستعانة بالباحثين وأهل الخبرة المستقلين.

ففي ضوء ما سبق، أجمع الاتحاد البرلماني الدولي ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة على ضرورة إعداد دليل موجز يستعرض مجموعة من الممارسات والآليات التي يمكن أن تشكل مساهمة البرلمان من خلال الرقابة على قطاع الأمن، وهو ما تمخض عنه إعداد هذا الدليل. وفي أثناء إعداد الدليل تمت مراجعة النصوص الواردة فيه وتنقيحها بواسطة فريق تحرير مكون من مجموعة من البرلمانيين وعدد من الخبراء.

وتجدر الإشارة إلى أنه قد تم إعداد هذا الدليل استناداً إلى افتراض مؤداه: أن ما من نموذج واحد للرقابة البرلمانية يمكن تطبيقه في جميع الدول. فالقواعد والممارسات التي يمكن أن تكون مقبولة أو فعالة في دولة ما قد تكون مستحيلة أو غير ذات جدوى في دول أخرى. إضافة إلى ذلك لا تتمتع جميع البرلمانات بالسلطات نفسها. وفي ظل تلك الاختلافات، قد تبدو بعض المقترحات الواردة في الدليل بالغة المثالية.

على صعيد آخر، فإن طبيعة القضايا الأمنية التي تتسم بالتعقيد تجعل من محاولة تناولها من جميع جوانبها في كتاب واحد ضرباً من ضروب المستحيل. من هنا فإن هذا الدليل يعد تمهيداً عاماً إلى تحسين الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن، الذي نأمل أن يدفع القارئ نحو المزيد من القراءة والبحث. ونحن نأمل بأن يساهم هذا الدليل في التحقق من أن سياسات الأمن وممارساته تعكس بصدق طموحات الشعوب التي تعمل على خدمتها.

آندرز ب. جونسون
الأمين العام للاتحاد البرلماني الدولي
السفير د/ثيودور اتش. وينكلر
رئيس مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على
القوات المسلحة

ما الذي ستجده في هذا الدليل؟

ينقسم الدليل الى ثمانية أجزاء يتكون كل منها من عدة فصول. ويمكن للقارئ اما قراءة الدليل بالكامل بحيث يكتسب فهماً شاملاً للقضايا الأمنية والدور الرقابي للبرلمان، وإما قراءة تلك الفصول أو الأجزاء التي تلقى اهتماماً خاصاً منه. وقد جاء الفهرس والإحالة لخدمة هذا الغرض.

كما نجد في الدليل أطراً منفصلة يتم من خلالها توضيح بعض القضايا المعقدة في النص الأصلي وعرض أمثلة على بعض القوانين أو التشريعات وإلقاء الضوء على ممارسات الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن في مختلف الدول. وتنتهي معظم الفصول بجزء يحمل عنوان «ما يمكن أن تقوم به كبرلماني» والذي يقدم مقترحات ملموسة. غير أنه وكما سبقت الإشارة يتعين عند دراسة هذه المقترحات وضع الاطار القومي في الاعتبار.

يتم من خلال الجزئين الأول والثاني من الدليل عرض الاطار النظري والتحليلي لدراسة الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن. ويركز الجزء الأول على مفهوم الأمن وما يطرأ عليه من تطور، ويقدم نظرة عامة دولية حول دور البرلمان وسائر مؤسسات الدولة في القضايا الأمنية. وفي ما يلي القضايا الرئيسية التي يتناولها الجزء الأول:

- ما هي التغيرات التي طرأت مؤخراً على البيئة الأمنية؟
- ما هي الأخطار والاستجابات «الجديدة»؟
- لماذا تعد الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن ضرورية؟
- ما هي المبادئ الأساسية التي يقوم عليها الحكم الديمقراطي لقطاع الأمن؟
- ما هو دور البرلمان تجاه السلطة التنفيذية؟

ويتناول الجزء الثاني من الدليل جميع مراحل دورة وضع سياسات الأمن القومي وكذلك التشريعات الدولية ذات الصلة. ويتطرق الفصلان الأخيران

في هذا الجزء وعلى التوالي الى دور المجتمع المدني وأجهزة الإعلام، والقضايا الأمنية من منظور النوع الاجتماعي. أما الأسئلة الرئيسية التي يتناولها هذا الجزء فهي كما يلي:

- ما هو دور البرلمان في القرارات الخاصة بسياسات الأمن القومي؟
- كيف يتم من خلال القانون الدولي وضع قيود على سياسات الأمن القومي أو إتاحة الفرص لتلك السياسات؟
- ما هي علاقة المجتمع المدني وأجهزة الإعلام بقطاع الأمن؟ وكيف يمكن لبرلمان الاستفادة مما يقدمانه من مساهمة؟
- كيف يمكن التواصل مع المجتمع العام بشأن القضايا الأمنية؟
- ما هو دور المرأة في قطاع الأمن؟

أما الجزء الثالث فيلقي الضوء على جميع الأجهزة والمؤسسات التي تدخل في نطاق قطاع الأمن مثل المؤسسة العسكرية وأجهزة الشرطة والمخابرات والمنظمات شبه العسكرية والشركات الخاصة.

- ما هي المهام المنوطة بكل مؤسسة من المؤسسات الأمنية وما هي خصائصها؟
- ما هي آليات المساءلة الداخلية والسياسية المطلوبة؟
- كيف يمكن للبرلمانات ممارسة الرقابة على الأجهزة الأمنية بصورة فعالة؟

ويستعرض الجزء الرابع الأدوات والآليات التي يمكن أن تستعين بها البرلمانات لممارسة الرقابة على قطاع الأمن، ويجب عن عدد من الأسئلة، من بينها ما يلي:

- ما هي الأدوات التي قد يستعين بها البرلمان لممارسة الرقابة على قطاع الأمن؟
- كيف يمكن تعزيز خبرات البرلمان في المجالات الأمنية؟
- ما هو دور التحقيقات البرلمانية وجلسات الاستماع المعنية بالقضايا الأمنية؟

- كيف يمكن أن تعمل لجان الدفاع بصورة فعالة؟
- ما هو دور الأومبودسمان؟
- كيف يؤدي مكتب الأومبودسمان المعني بالدفاع المهام المنوطة به؟
- لماذا يتوجب على البرلمانين إجراء زيارات الى مقار الأجهزة الأمنية؟

ثم يتناول الجزء الخامس مختلف الظروف التي تشكل خطراً على الأمن مثل حالات الطوارئ والأخطار التي تهدد الأمن الداخلي والإرهاب وجرائم شبكة الإنترنت. كما يغطي هذا الجزء النتائج التي تترتب على المشاركة في بعثات السلام الدولية التي غالباً ما يتم ارسالها الى مناطق تفتقر الى الأمن أو ينعقد فيها الأمن تماماً. ومن هنا يعمل الجزء الخامس على الاجابة عن عدد من التساؤلات من بينها ما يلي:

- كيف يمكن تحقيق توازن متكافئ بين الاعلان عن حالات الطوارئ وحماية الأمن الداخلي من جانب وبين احترام حقوق الانسان من جانب آخر؟
- ما هي الأهداف من وراء حالات الطوارئ؟ وما هي حدودها؟
- ما هي التغييرات التي طرأت منذ وقوع أحداث الحادي عشر من أيلول / سبتمبر؟ وكيف يمكن التمييز بين الارهاب والحق الشرعي والديمقراطي في المقاومة؟ وما هو أثر ذلك على الأمن الدولي للدول؟ وما هو دور البرلمان في هذا المجال؟
- ما هي أهمية مشاركة البرلمان في عملية اتخاذ القرار الخاص بإرسال قوات في بعثات سلام في الخارج؟

ويتم من خلال الأجزاء السادس والسابع والثامن إلقاء الضوء على ثلاثة أنواع من الموارد تتعلق بقطاع الأمن. ويركز الجزء السادس على موازنة الدفاع، ورقابة كل من البرلمان وأجهزة المراجعة التابعة للدولة عليها.

- كيف يمكن أن تكون الموازنة أحد مقومات الأمن؟
- كيف يمكن تطبيق الشفافية والمساءلة على عملية إعداد موازنة الدفاع؟

- ما هي الشروط الواجب توافرها لممارسة الرقابة الفعالة على عملية إعداد الموازنة المخصصة لقطاع الأمن؟
- كيف يمكن مراجعة حسابات قطاع الأمن؟ لماذا يعد مكتب مستقل للمراجعة على جانب كبير من الأهمية؟ وكيف يؤدي هذا المكتب المهام المنوطة به؟

ويتعرض الجزء السابع بشكل فهم للجانب الخاص بشؤون العاملين في قطاع الأمن ويسعى الى مساعدة البرلمان في تنظيم عمليات تعيين رجال القوات العسكرية واختيارهم وتدريبهم واحالتهم على المعاش وبرامج التقاعد وعمليات التجنيد الإلزامي وتقديم خدمة بديلة في حالة رفض التجنيد.

- كيف يمكن ترسيخ مبادئ الديمقراطية لدى رجال قوات الأمن؟
- هل يجوز لرجال قوات الأمن تكوين اتحادات عسكرية؟
- ما هي الثقافة المهنية السائدة في قطاع الأمن؟
- كيف تم تنظيم عملية التجنيد الإلزامي والخدمة المدنية في حالة رفض التجنيد في بعض الدول؟
- هل تم إعداد مدونة سلوك خاصة برجال قوات الأمن؟ وهل تم وضع معايير دولية في هذا المجال؟
- ما هي جوانب إدارة العاملين في قطاع الأمن التي تعتبر ذات أهمية بالنسبة إلى البرلمانيين؟
- أخيراً، يتطرق الجزء الثامن الى الموارد المادية في قطاع الأمن وعلى الأخص عمليات الشراء:
 - ما الذي يتم شراؤه وممن؟ وتجارة الأسلحة ونقلها.
 - ما هي القيود القانونية؟
 - ما هو مفهوم اتخاذ القرار أو الشراء الشامل؟
 - ما هي الظروف التي تبرر السرية؟
 - كيف يمكن لبرلمان تقييم هذه الجوانب؟

الفهرست

٥	تمهيد
٧	مقدمة
٩	ما الذي ستجده في هذا الدليل

الجزء الأول

التغير في مفهوم الأمن وطبيعة أطرافه:

٢١	الفصل الأول - تغير الأمن في عالم متغير
٢٧	الفصل الثاني - أهمية الرقابة البرلمانية على السياسة الأمنية
٣١	فصل الثالث - أدوار البرلمان والمؤسسات الرسمية في الدولة ومسؤولياتها

الجزء الثاني

الرقابة البرلمانية على سياسة الأمن القومي

٤١	الفصل الرابع - صياغة سياسة الأمن القومي
٤٩	الفصل الخامس - سياسات الأمن القومي والتشريعات الدولية
٥٥	الفصل السادس - دور المجتمع المدني وقطاع الإعلام
٧٠	الفصل السابع - السياسات الأمنية من منظور النوع الاجتماعي

الجزء الثالث

وحدات المنظومة الأمنية وأجهزتها

٨٣	الفصل الثامن - القوات المسلحة
٩٢	الفصل التاسع - مؤسسات أخرى شبه عسكرية
٩٥	الفصل العاشر - أجهزة الشرطة
١٠١	الفصل الحادي عشر - أجهزة المخابرات
١١١	الفصل الثاني عشر - الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة
١١٩	الفصل الثالث عشر - متطلبات الرقابة البرلمانية الفعالة
١٣٠	الفصل الرابع عشر - تطبيقات الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن
١٤١	الفصل الخامس عشر - اللجان البرلمانية المختصة بالدفاع والأمن القومي
١٤٨	الفصل السادس عشر - الأمبودسمان

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الفصل السابع عشر - زيارة المواقع الأمنية ١٥٥

الجزء الخامس

مراقبة الخدمات الأمنية على أرض الواقع: ظروف وعمليات خاصة

الفصل الثامن عشر - الحالات الاستثنائية ١٦٣

الفصل التاسع عشر - الحفاظ على الأمن الداخلي ١٧٠

الفصل العشرون - الإرهاب ١٧٧

الفصل الحادي والعشرون - الأمن وتكنولوجيا المعلومات:

أساليب وتحديات جديدة ١٩٤

الفصل الثاني والعشرون - بعثات السلام الدولية ٢٠٠

الجزء السادس

الموارد المالية: تحقيق المراقبة الفعالة على موازنة الدفاع والأمن

الفصل الثالث والعشرون - الأمن وسلطة المال ٢١٧

الفصل الرابع والعشرون - مراقبة الإنفاق في موازنة قطاع الدفاع والأمن البرلمان

ومكتب المراجعة العام ٢٣٩

الجزء السابع

الموارد البشرية في قطاع الدفاع والأمن: المهنية، والرقابة الديمقراطية

الفصل الخامس والعشرون - تعزيز مبادئ الديمقراطية داخل قطاع الأمن ٢٥١

الفصل السادس والعشرون - إدارة شؤون العاملين في قطاع الأمن ٢٧٠

الفصل السابع والعشرون - التجنيد الإجباري ورفض التجنيد ٢٧٥

الجزء الثامن

الموارد المادية: ممارسة رقابة فعالة على عملية نقل الأسلحة وشرائها

الفصل الثامن والعشرون - عمليات شراء الأسلحة والمعدات العسكرية ٢٨٧

الفصل التاسع والعشرون - تجارة الأسلحة ونقلها ٢٩٨

ملحق ١ - ما هو الاتحاد البرلماني الدولي؟ ٣١٨

ملحق ٢ - مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ٣١٩

الإطارات

- الإطار رقم (١) تتمثل أهم الأخطار غير العسكرية على الأمن الفردي أو الدولي في الوقت الحالي ٢٣
- الإطار رقم (٢) الأنواع المختلفة من الترتيبات الأمنية ٢٤
- الإطار رقم (٣) الوظائف المحتملة لفروع الدولة الرئيسية في مجال السياسات الأمنية ٣٣
- الإطار رقم (٤) الحكم الرشيد باعتباره قيمة مهمة من قيم الإشراف الديمقراطي على قطاع الأمن ٣٧
- الإطار رقم (٥) مداخل لمناقشة سياسة الأمن القومي ٤١
- الإطار رقم (٦) الديمقراطية المباشرة والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية: حالة سويسرا ٥٣
- الإطار رقم (٧) المجتمع المدني في أمريكا اللاتينية: مثال لدور منظمات المجتمع المدني وأهميتها ٥٨
- الإطار رقم (٨) نوع جديد من الحروب: تهديد حرية الصحافة ٦٠
- الإطار رقم (٩) حرية الصحافة بعد أحداث الحادي عشر من أيلول سبتمبر ٢٠٠١ ٦٣
- الإطار رقم (١٠) المواقع الخاصة بالبرلمانات على شبكة الإنترنت ٦٤
- الإطار رقم (١١) البرلمان وقطاع الأمن ٦٦
- الإطار رقم (١٢) المرأة في عملية السلام ٦٨
- الإطار رقم (١٣) عمليات السلام من منظور النوع الاجتماعي ٧١
- الإطار رقم (١٤) عدد النساء في القوات المسلحة: أمثلة من الدول الأعضاء في حلف شمال الأطلسي (ناتو) ٧٥
- الإطار رقم (١٥) مشاركة المرأة في السياسات الأمنية كجزء من تبني قضية النوع الاجتماعي ٧٦
- الإطار رقم (١٦) التحديات والأبعاد الجديدة الناتجة عن مشاركة المرأة في قطاع الأمن ٧٧
- الإطار رقم (١٧) الدول التي ليس فيها مؤسسة عسكرية ٨٣
- الإطار رقم (١٨) إصلاح قطاع الدفاع: ما هو الغرض منه؟ ٨٥
- الإطار رقم (١٩) استعانة السلطات المدنية بالقوات العسكرية في تطبيق القوانين : حالة جنوب أفريقيا ٨٨
- الإطار رقم (٢٠) أمثلة على وحدات شبه عسكرية أخرى في بعض الدول المختارة ٩٣
- الإطار رقم (٢١) السمات الرئيسية للأداء الديمقراطي لمهام الشرطة ٩٥
- الإطار رقم (٢٢) أوجه الخلل والظروف التي تشكل خطرا ٩٧
- الإطار رقم (٢٣) الشرطة في إريتريا: حالة يجري تطويرها ٩٨

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

- الإطار رقم (٢٤) البرلمان والأموال المخصصة لأجهزة المخابرات: حالة الأرجنتين ١٠٢
- الإطار رقم (٢٥) بعض الممارسات التي تتبعها اللجان البرلمانية التي تتعامل مع الوثائق السرية ١٠٤
- الإطار رقم (٢٦) الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة وبعض الأخطار التي قد تهدد الديمقراطية ١١٢
- الإطار رقم (٢٧) الأساليب والأدوات التي يستخدمها البرلمان لضمان الإشراف الديمقراطي على قطاع الأمن ١٢٠
- الإطار رقم (٢٨) استراتيجيات المبادرة من أجل الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن ١٢٥
- الإطار رقم (٢٩) آليات وممارسات تعزيز الخبرات البرلمانية الخاصة بالقضايا السمات المشتركة للأنتظمة والإجراءات البرلمانية الخاصة بالرقابة على السلطة التنفيذية ١٣١
- الإطار رقم (٣١) اقتراحات للمساعدة على طرح الأسئلة البرلمانية على نحو فعال ١٣٤
- الإطار رقم (٣٢) الخصائص الأساسية للجان التحقيق البرلمانية ١٣٦
- الإطار رقم (٣٣) لجنة التحقيق في قضية نشر القوات العسكرية الكندية في الصومال ١٣٨
- الإطار رقم (٣٤) المهام التي قد تضطلع بها اللجنة البرلمانية المختصة بقضايا الأمن والدفاع ١٤٣
- الإطار رقم (٣٥) الجلسات المشتركة للجنة الشؤون الخارجية ولجنة الدفاع بالبرلمان النرويجي ١٤٥
- الإطار رقم (٣٦) مكتب الأمبودسمان ١٤٨
- الإطار رقم (٣٧) نظرة عامة على الأمبودسمان المختص بقضايا الدفاع في بعض الدول المختارة ١٥٠
- الإطار رقم (٣٨) مكتب المفوض البرلماني الألماني المختص بالقوات المسلحة ١٥٢
- الإطار رقم (٣٩) حالة الأرجنتين ١٥٥
- الإطار رقم (٤٠) البروتوكول الاختياري لاتفاقية الأمم المتحدة ضد التعذيب والزيارات للمواقع الأمنية ١٥٦
- الإطار رقم (٤١) حالات الطوارئ: الأهداف والمبادئ ١٦٥
- الإطار رقم (٤٢) حماية الأمن والديمقراطية ١٧٢
- الإطار رقم (٤٣) أوجه الخلل ذات العواقب الوخيمة ١٧٤
- الإطار رقم (٤٤) استجابة مجلس الأمن إلى أحداث الحادي عشر من أيلول/سبتمبر ١٧٩
- الإطار رقم (٤٥) الحرب ضد الإرهاب ١٨٢
- الإطار رقم (٤٦) اتفاقية حماية الأفراد في ما يخص التحليل الإلكتروني للبيانات الشخصية (ETS No ١٠٨) ١٩٧

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

صنع السلام، حفظ السلام، فرض السلام، بناء السلام:	الإطار رقم (٤٧)
حسب تعريف الأمم المتحدة	٢٠١
خطوات عملية نشر القوات في عمليات حفظ السلام	الإطار رقم (٤٨)
التابعة للأمم المتحدة	٢٠٨
قواعد المشاركة في بعثات السلام	٢٠٨
تدريب قوات حفظ السلام تحت مظلة منظمة الأمم المتحدة	٢١١
الموازنة: مهمة للحكم الديمقراطي	٢١٨
لماذا يجب على البرلمان القيام بدور في الجوانب الخاصة	٢١٩
حجم الإنفاق على قطاع الدفاع كنسبة من إجمالي	الإطار رقم (٥٣)
النتائج المحلي في بعض المناطق والدول المختارة	٢٢١
نظام التخطيط ووضع البرنامج وإعداد الموازنة (PPBS)	٢٢٤
البنود الأساسية لموازنة الدفاع:	الإطار رقم (٥٥)
موازنة الدفاع الأسبانية لعام ٢٠٠٢	٢٢٨
العقبات الأساسية التي تقف حائلاً أمام شفافية إعداد	الإطار رقم (٥٦)
موازنة قطاع الأمن	٢٣٠
ثلاثة مستويات من التصنيف للموازنة المخصصة لقطاع الأمن	٢٣٢
أهم العقبات التي تقف حائلاً أمام المراقبة الفعالة	الإطار رقم (٥٨)
للموازنة المخصصة لقطاع الأمن	٢٣٤
الممارسات الخاصة بالموازنة المخصصة لقطاع الدفاع	الإطار رقم (٥٩)
في بعض دول جنوب شرق أوروبا (بداية من عام ٢٠٠١)	٢٣٦
المراجع العام	٢٤٠
دور مكتب المراجعة العامة في المملكة المتحدة	الإطار رقم (٦١)
في المراقبة البرلمانية على قطاع الأمن	٢٤٢
البرلمان في جورجيا ومراقبة الموازنة	٢٤٥
توصيات المجلس الأوروبي حول حق العاملين في القوات المسلحة	الإطار رقم (٦٣)
بالانضمام إلى جمعيات	٢٥٤
القيادة والتربية القومية بالقوات المسلحة بألمانيا:	الإطار رقم (٦٤)
مبادئ القيادة والتربية القومية	٢٦٠
مدونة السلوك الخاصة بالمسؤولين عن تطبيق القانون	٢٦٢
مدونة السلوك الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون الاقتصادي الأوروبية	الإطار رقم (٦٦)
بشأن الجوانب السياسية-العسكرية للأمن (١٩٩٤)	٢٦٤
إدارة شؤون العاملين:	الإطار رقم (٦٧)
نقاط رئيسية على البرلمانين أخذها في الحسبان	٢٧٠

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

٢٧٦.....	نظام الخدمة العسكرية في العالم ..	الإطار رقم (٦٨)
٢٧٣.....	التحرش بالجنود	الإطار رقم (٦٩)
	قرار لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان رقم ٧٧/١٩٩٨ :	الإطار رقم (٧٠)
٢٨٢.....	رفض التجنيد	
٢٨٤.....	الخدمة البديلة: حالة سويسرا	الإطار رقم (٧١)
٢٩١.....	لماذا يجب أن تهتم البرلمانات بعملية شراء الأسلحة	الإطار رقم (٧٢)
	قد تفضي سياسات الشراء المبهمة أو القاصرة	الإطار رقم (٧٣)
٢٩٢.....	أو عمليات الشراء البالغة السرية	
	سياسات شراء أسلحة ومعدات الدفاع في هولندا :	الإطار رقم (٧٤)
٢٩٤.....	الرقابة البرلمانية	
٢٩٨.....	نقل الأسلحة: تعريف	الإطار رقم (٧٥)
٣٠٠.....	الترتيبات الإقليمية المعنية بنقل الأسلحة	الإطار رقم (٧٦)
٣٠٥.....	تطوير العقوبات المفروضة على الأسلحة بحيث تكون أكثر نكاه	الإطار رقم (٧٧)
٣٠٦.....	الاتجار بالفائض من الأسلحة : أثر جانبي من آثار نزع السلاح	الإطار رقم (٧٨)
٣٠٨.....	الكميات التقديرية للأسلحة الصغيرة التي تم الاتجار بها	الإطار رقم (٧٩)
	برنامج عمل الأمم المتحدة ضد التجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والخفية :	الإطار رقم (٨٠)
٣٠٩.....	نقاط مهمة على البرلمانيين وضعها في عين الاعتبار	
	دور البرلمانات في الرقابة على تصدير السلاح:	الإطار رقم (٨١)
٣١٢.....	الشفافية والمساءلة في دول الاتحاد الأوروبي	

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الجزء الأول

التغيّر في مفهوم الأمن وطبيعة أطرافه:

التحدي الجديد أمام البرلمانات

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الفصل الأول

تغيير الأمن في عالم متغير

لقد تغيرت الأوضاع الأمنية العالمية تغييراً جذرياً على مدار العقد الماضي. وبينما زالت بعض الأخطار التي كانت تشكل تهديداً في الماضي حلت محلها تحديات جديدة وهائلة، وهو ما دعا إلى تبني فكر جديد بشأن المفاهيم الخاصة بالأمن والسلام والصراعات.

السلام والأمن في الديمقراطيات المعاصرة

لا تشكل الصراعات دائماً تهديداً للسلام والأمن. فكل مجتمع يضم رؤى متنافسة، بل وفي أحيان كثيرة رؤى متعارضة بشأن العديد من القضايا. وفي الأنظمة الديمقراطية يتسنى لأفراد الشعب من خلال حرية التعبير عن الرأي أن ينقلوا آراءهم إلى نوابهم المنتخبين. وفي مقابل ذلك على الأفراد مناقشة القضايا قيد البحث ودراستها من خلال مناظرات عامة. ويتسنى للأنظمة الديمقراطية من خلال هذه الإجراءات حل الخلافات والتوصل إلى حلول وسط مجددة تلقى تأييداً من قطاعات المجتمع كافة. غير أنه ليس بغريب أن نجد في ظل غياب المؤسسات الديمقراطية التي تعمل بفاعلية أن الخلافات تتصاعد إلى درجة يتعذر السيطرة عليها وتتحول إلى صراعات تصاحبها أعمال العنف. ولما كانت آلية السيطرة على الصراعات جزءاً لا يتجزأ من الديمقراطية فقد بات هناك إدراك بأن ثمة علاقة وثيقة بين الديمقراطية من جانب والسلام والأمن من جانب آخر.

كما أن لهذه العلاقة بين الديمقراطية والسلام والأمن سبباً آخر. فقد أصبح هناك وعي عام بأن الأمن ليس هدفاً في حد ذاته وإنما هو وسيلة تسعى في نهاية المطاف إلى تحقيق رفاهية المجتمع. وغالبا ما تكتسب هذه الفكرة صبغة عملية فتتحول إلى أسس راسخة للديمقراطية، وبالتالي تؤكد أهمية وجود

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

برلمان فعّال في النظام الديمقراطي .

«إن سيادة الجماعة، أو الإقليم أو الأمة أو الدولة ليس لها معنى إلا إذا كانت ناتجة عن سيادة حقيقية وهي سيادة البشر.» (فاكلاف هافيل)

والأحرى بمفهوم الأمن القومي الذي يركز حصرا على حماية الدولة أن «يتحول» إلى أمن الإنسان، بحيث يضع الإنسان والمجتمع في مقدمة اهتماماته . ولهذا، أخذت الدول المعاصرة تعيد حساباتها العملية كي تستطيع مواجهة الأخطار التي تهدد أمنها من خلال الوسائل التالية:

– **الأعمال الوقائية:** التي تتضمن القيام بمبادرات تهدف إلى منع الصراعات، مثل الأنشطة الرامية إلى فض النزاعات، وتدعو إلى التركيز على تنمية المجتمع وبناء السلام.

– **التدخل:** ويحدث ذلك في الحالات التي تكون فيها الأوضاع متردية للغاية وعندما تفشل جميع المساعي الأخرى، حيث يتم التدخل الخارجي في الصراعات الداخلية بهدف حماية الفئات الأكثر تعرضا لمخاطر هذه الصراعات .

– **الاستجابة:** أي أعمال الإغاثة التي تعد ضرورية، مثلا، أثناء الحروب الأهلية وفي أعقابها، من أجل إغاثة المدنيين ممن يعانون تبعات تلك الحروب . وتشمل هذه الأعمال بناء المخيمات للمشردين وإتاحة حق اللجوء للاجئين وكذلك تقديم خدمات الإغاثة الإنسانية المختلفة .

التحول من الأمن العسكري إلى الأمن الشامل

يصاحب التحول من «أمن الدولة» إلى «أمن الإنسان» توسيع نطاق مفهوم الأمن بما يتعدى مجرد الاعتبارات العسكرية . فهناك إجماع متزايد على ضرورة تناول القضايا الأمنية بصورة شاملة وذلك من خلال أخذ الجوانب

غير العسكرية بعين الاعتبار (أنظر الإطار ١).

الإطار رقم ١

تتمثل أهم الأخطار غير العسكرية على الأمن الفردي أو الدولي في الوقت الحالي في ما يلي:

- الأخطار السياسية مثل عدم الاستقرار السياسي الداخلي، وفشل النظم أو الحكومات، والإرهاب، وانتهاك حقوق الإنسان..
- الأخطار الاقتصادية مثل الفقر، وتزايد الهوة بين الدول الغنية والدول الفقيرة، والكساد الاقتصادي العالمي، وتداعيات عدم الاستقرار في دول الجوار، والقرصنة الدولية.
- الأخطار البيئية الطبيعية أو التي من صنع الإنسان مثل الكوارث النووية، والتغير في البيئة العالمية، وتدهور حالة الأراضي والموارد المائية، ونقص مواد الغذاء وموارد أخرى.
- الأخطار الاجتماعية مثل الصراعات العرقية أو مع الأقليات، والتضخم السكاني، والجريمة المنظمة، والاتجار بالمخدرات عبر الحدود القومية، والتجارة غير القانونية، والهجرة الجماعية التي لا يتم السيطرة عليها، وانتشار الأمراض.

وتجدر الإشارة إلى أن الميزة التي يتسم بها الفهم الشامل للأمن هي أنه يقدم فهماً أوسع للأخطار التي تهدد الأمن وإدراكاً للوسائل المطلوبة لمواجهة هذه الأخطار. أما العيوب فتتمثل أولاً في أن قطاع الأمن - الذي يضم أطرافاً متعددة، تشمل جميع المؤسسات التي تتمتع بالحق الشرعي في استخدام القوة أو التهديد باستخدامها بهدف حماية الدولة والمواطنين - قد يكتسب نفوذاً كبيراً إذا ما امتد دوره ليشمل المجالات الاجتماعية الأخرى خارج نطاق الجوانب العسكرية. إضافة إلى ذلك، قد يفتقر القائمون على قطاع الأمن

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

أنفسهم إلى الخبرة اللازمة لمواجهة تلك التحديات الجديدة .

التحول من الأمن الوطني إلى الأمن الجماعي

لا يمكن أن تتحقق فكرة الأمن الوطني (أو القومي) من خلال اعتماد كل دولة على ذاتها فقط، فهناك حاجة إلى تحقيق التعاون فيما بين الدول في المجالات الأمنية، وهي فكرة ليست جديدة على الإطلاق. فقد أصبح مفهوم «توازن القوى» مدخلاً بارزاً لفهم العلاقات الدولية في القرن التاسع عشر، كما ظهرت ونشطت عدة منظمات للأمن المشترك في القرن العشرين مثل عصبة الأمم ومنظمة الأمم المتحدة من بعدها، بل تأسست أيضاً بعض منظمات الدفاع المشترك مثل حلف شمال الأطلسي.

ومنذ نهاية الحرب الباردة تزايدت الصراعات الداخلية، وباتت الأحداث الإرهابية تحتل العناوين الرئيسية للأخبار. كما أدت العولمة إلى تزايد اعتماد الدول على بعضها البعض حتى في المجالات الأمنية. وفي الوقت الحاضر، يمكن بكل بساطة أن تخيم الأخطار التي تهدد أمن دولة واحدة بظلالها على منطقة واسعة، وتزعزع استقرارها، بل قد تنال من السلام العالمي ككل. هذا الواقع الجديد الذي نواجهه يدعونا إلى التفكير في جدول أعمال أمني أوسع نطاقاً، ويجعل التعاون الدولي في المجالات الأمنية ضرورة ملحة.

الإطار رقم ٢

الأنواع المختلفة من الترتيبات الأمنية

• الدفاع المشترك

ويظهر، بناء على اتفاقية بين دولتين أو أكثر، أن تقوم كل دولة بموجبها بالتعهد بمساعدة الأخرى في حالة تعرضها لهجوم من الخارج. ويعد حلف شمال

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الأطلنطي ومنظمة الدول الأمريكية من بين الأمثلة البارزة على هذا النوع من الاتفاقيات الأمنية.

• الأمن الجماعي

في هذا النظام يتفق المجتمع الدولي على رفض استخدام القوة وعلى مساعدة أي دولة في حالة قيام دولة أخرى باللجوء إلى القوة. ويقدم هذا النظام رداً رادعاً من قبل المجتمع الدولي على أي عمل يعتبر انتهاكاً للسلام العالمي. ويختلف نظام الأمن الجماعي عن نظام الدفاع المشترك في أنه موجّه إلى أي هجوم من جانب أي من الدول الأعضاء في المجموعة. وتعتبر منظمة الأمم المتحدة مثالاً حياً على نظام الأمن الجماعي. فبموجب المادتين ٤١ و ٤٢ من ميثاق الأمم المتحدة يفترض أن يقوم المجتمع الدولي بممارسة ضغوط على أي دولة تنتهك مبادئ السلام سواء أكان ذلك من خلال استخدام أساليب الإكراه غير العسكرية أو اللجوء إلى القوة العسكرية.

المصدر: سيما وبرونو، ميثاق الأمم المتحدة، ١٩٩٥

• التعاون الأمني

يربط التعاون الأمني بين نظام الأمن الجماعي والمدخل الشامل نحو الأمن. ويمكن تعريف التعاون الأمني بأنه «مدخل عام نحو الأمن ذو نطاق متعدد الأبعاد. ويؤكد التعاون الأمني على دعم الاستقرار بدلاً من الردع. كما يعدّ شاملاً وليس استبعادياً، فضلاً عن أنه لا يضع أي قيود على انضمام الأعضاء الجدد إليه، ويشجع التعددية وليس الثنائية. كما أنه مدخل لا يعطي أفضلية لاستخدام القوة على البدائل غير العسكرية، ويفترض أن الدول هي الأطراف الرئيسية في النظام الأمني مع قبول فكرة قيام أطراف أخرى ليست دولاً بدور مهمّ. ولا يتطلب هذا المدخل تأسيس مؤسسات أمنية رسمية وإن كان لا يرفض وجود تلك المؤسسات. وأخيراً، بل الأهم أن هذا المدخل يؤكد على أهمية تعزيز الحوار المتعدد الأطراف».

المصدر: ايفانز جاريت، التعاون من أجل السلام، ١٩٩٣ .

وتعد اتفاقيات الدفاع المشترك أوسع أشكال التعاون نطاقاً وأكثرها انتشاراً. إضافة إلى ذلك، توجد أشكال أخرى من التعاون الأمني مثل الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تضم شبكات من الدول من دون وجود منظمة عسكرية رسمية ومركزية بينها.

وتجدر الإشارة إلى أنه سوف يكون لقرار أي دولة بالانضمام إلى منظمة للتعاون الأمني، ولا سيما إحدى منظمات الدفاع المشترك، تأثير بالغ على الأوضاع الأمنية في هذه الدولة. فهذا التعاون يعزز من الأمن القومي حيث يضمن وجود رد فعل مشترك إزاء أي تهديدات تتعرض لها الدول الأطراف. غير أنه يوجد ثمن مقابل الانضمام إلى مثل هذه المنظمات، حيث تفرض هذه العضوية على الدول الأعضاء التكيف والالتزام بأهداف ومتطلبات حلفائها، الأمر الذي يحد من الاختيارات المتاحة أمامها عند وضع السياسات الأمنية على الصعيد القومي. إضافة إلى ذلك فإن الانضمام إلى منظمات التعاون الأمني يؤثر في قدرة البرلمان في الرقابة على السياسة الأمنية القومية، حيث تتغير عملية اتخاذ القرار، وتنتقل أطرافها من المستوى القومي إلى المستوى الدولي.

الفصل الثاني

أهمية الرقابة البرلمانية على السياسة الأمنية

هناك اعتقاد سائد بأن السياسات الأمنية هي المهمة «الطبيعية» التي يجب أن تنفرد بها السلطة التنفيذية، وذلك بالنظر إلى ما لديها من المعرفة اللازمة والقدرة على التصرف بسرعة. فالبعض يميل إلى الاعتقاد أن البرلمان ليس هو المؤسسة المناسبة للتعامل مع القضايا الأمنية ولا سيما في ظل طول الإجراءات البرلمانية وافتقار البرلمان إلى الخبرة والمعلومات اللازمة للقيام بهذه المهمة. غير أنه مثلما هو الحال في السياسات العامة ككل، فإن البرلمان مكلف بمراجعة أعمال السلطة التنفيذية ومراقبتها في مجال السياسات الأمنية. وثمة أربعة أسباب على الأقل تؤكد أهمية الرقابة البرلمانية على الشؤون الأمنية، وهي كما يلي:

أولاً: الرقابة البرلمانية حجر الزاوية لمنع ظهور الحكم الاستبدادي

جاء على لسان رئيس الوزراء الفرنسي الأسبق جورج كليمنسو أن «الحرب إنما هي مسألة خطيرة للغاية بحيث يجب عدم تركها تماماً في يد العسكريين». وبغض النظر عن جانب الدعاية في هذه المقولة فإنها تذكرنا بالمبدأ القائل: إن نواب الشعب في أي نظام ديمقراطي هم من يتمتعون بالسلطة العليا وأن ما من قطاع من قطاعات الدولة يجب أن يخرج عن سيطرة الشعب. فالدولة التي تفتقر إلى رقابة برلمانية على قطاع الأمن، ولا سيما الهيئات العسكرية، إنما هي نظام ديمقراطي منقوص أو غير مكتمل.

ونقلاً عن العالم الأمريكي البارز روبرت داهل، «تتمثل أهم وأكثر المشكلات السياسية في تجنب الحكم المستبد». ولما كان قطاع الأمن يتعامل مع أكثر وظائف الدولة أهمية، فإن هناك حاجة إلى نظام للرقابة والتوازن (checks and balances) من أجل تحقيق التوازن مع السلطة التنفيذية. من هنا، تعد

الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن من العناصر المهمة لمراقبة أداء السلطة وتداولها. وإذا كانت هذه الرقابة فعالة فإنها سوف تضع حدوداً للسلطة التنفيذية أو حتى لسلطة رئيس الدولة في مجال السياسة الأمنية.

ثانياً: أساس شرعية الرقابة البرلمانية على الأمن: «لا ضرائب من دون تمثيل»

حتى يومنا هذا، فإن إحدى أهم الآليات التي تتبعها البرلمانات للسيطرة على السلطة التنفيذية هي الموازنة. فمنذ بداية تأسيس أول المجالس البرلمانية بأوروبا الغربية طالبت البرلمانات بأن يكون لها صوت مسموع في صنع السياسات، وسأقت في سبيل ذلك حجة مؤداها أن «لا ضرائب من دون تمثيل» (no taxation without representation). فلما كانت منظمات قطاع الأمن تحصل على نصيب كبير من موازنة الدولة، فإنه يتعين على البرلمان التحقق من حسن استخدام هذه الموارد المالية للدولة بصورة فعالة وذات كفاءة.

ثالثاً: ضرورة وضع مقاييس قانونية للشؤون الأمنية

القائمون على السلطة التنفيذية هم من يقومون في واقع الأمر بصياغة القوانين الخاصة بشؤون الأمن. غير أن نواب البرلمان يلعبون دوراً مهماً حيث يقومون بالاطلاع على مشروعات القوانين وتقييمها، كما يمكنهم اقتراح تعديلات على تلك القوانين إذا ما كانت هناك ضرورة كي يتم التحقق من أن الأحكام القانونية المقترحة تعبر عن الاتجاهات الفكرية في مجال الأمن، ولا سيما بالمفهوم الجديد والشامل الذي طرحناه. إضافة إلى ذلك تقع على البرلمانات مسؤولية التحقق من أن القوانين ليست فقط حبراً على ورق وأنها تدخل حيز التنفيذ بصورة كاملة.

رابعاً: الرقابة البرلمانية جسر للتواصل مع الرأي العام

قد لا يكون القائمون على السلطة التنفيذية على وعي تام بالقضايا الأمنية

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

ذات الأولوية بالنسبة إلى المواطنين. ولما كان نواب الشعب على اتصال دائم مع المواطنين، بل هم الذين انتخبوا للتعبير عن آراء الشعب، فإنهم قادرون على نقل اهتمامات المواطنين إلى البرلمان والتحقق من الاستجابة لتلك الاهتمامات من خلال سن القوانين والسياسات الخاصة بالشؤون الأمنية.

تحديات الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن

هناك ثلاثة جوانب على الأقل خاصة بقطاع الأمن تشكل تحديات فعلية أمام الرقابة البرلمانية وهي كالتالي:

قد تؤدي قوانين سرية المعلومات إلى عرقلة الجهود الرامية إلى تعزيز الشفافية في قطاع الأمن، ذلك لأنها تنتقص من حدود الرقابة البرلمانية على هذا القطاع الحيوي، وربما تقوض أسس الرقابة البرلمانية تماماً كما قد يحدث في النظم الديمقراطية الناشئة أو في الدول التي تعاني الصراعات...، خصوصاً في حالة عدم وجود التشريعات التي تكفل حرية نشر المعلومات.

وعلى الرغم من أن قطاع الأمن هو من القطاعات الشديدة التعقيد، فإن على البرلمان ممارسة دوره الرقابي على الشؤون الأمنية الأساسية، مثل مشتريات الأسلحة، وسياسية الحد من التسلح، وكفاءة القوات المسلحة ومدى استعدادها لحماية الأمن القومي. ولكن المشكلة أن النواب قد لا يتمتعون بالمعرفة والخبرة اللازمين للتعامل مع تلك القضايا على نحو فعال، بل قد لا يتسع وقتهم أو تتاح لهم الفرصة لتنمية تلك المعارف لديهم، على الأقل بالنظر إلى أن فترة ولايتهم محدودة، وكذلك لأنه قد لا يتأتى لهم الاستعانة بأهل الخبرة سواء من داخل البلاد أو من خارجها.

وتجدر الإشارة إلى أن تأكيد ضرورة التعاون الدولي في المجالات الأمنية قد يؤثر في شفافية السياسات الأمنية لأي دولة في شرعية وديمقراطية هذه السياسات إذا أدى هذا التعاون وضروراته السياسية إلى استبعاد دور

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

البرلمانات عن هذه العملية. من ثم، فإنه بات من الضروري اليوم أن تتمكن
البرلمانات من المشاركة بفعالية في عملية التعاون الدولي في المجالات الأمنية،
ومراقبة تطوراتها.

الفصل الثالث

أدوار البرلمان والمؤسسات الرسمية في الدولة ومسؤولياتها

المسؤولية المشتركة

بينما يضطلع كل من البرلمان والحكومة بدور مختلف في الشؤون الأمنية، فإنهما يتشاركان في مسؤولية الحفاظ على مستوى أداء مناسب لقطاع الأمن. وينطبق مفهوم المشاركة في المسؤولية أيضاً على العلاقة بين القيادات السياسية والعسكرية، بحيث يتعين ألا ننظر إلى هذين الطرفين باعتبارهما طرفين متناقضين لديهما آراء متعارضة، بل كطرفين يحتاج أحدهما إلى الآخر حتى يتم وضع سياسات أمنية فعالة وشاملة، تستهدف تحقيق مصالح الشعب. ومن ثم يتعين أن تمتد الرقابة البرلمانية إلى آفاق جديدة، وتساعد في إجراء حوار بين القيادات السياسية والقيادات العسكرية العليا، يقوم على الثقة ويشجع على فتح قنوات للاتصال وعدم قيام أي طرف باستبعاد الآخر. ولا شك في أن هذه الحوارات الدائمة ستعود بالفائدة على الجميع، الأمر الذي يساعد على تحقيق الاستقرار.

تقسيم الأدوار

تقوم كل من السلطات الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية، بأدوار محورية في صنع وتنفيذ ومراقبة السياسات الأمنية على الصعيد القومي. ويمكن توصيف هذه العلاقة التكاملية على النحو الذي يطرحه الإطار رقم (٣)، وهي محاولة لتأصيل هذه العلاقات، بحيث يلقي الضوء المفصل أيضاً على الوظائف المحددة لكل فرع من فروع السلطة التنفيذية، وهي رئيس الدولة ورئيس الحكومة وهيئة أركان القوات المسلحة (general staff) كما

يهدف هذا الإطار إلى إلقاء الضوء على الوظائف المحتملة لكل منها، مع مراعاة خصوصية النظام السياسي السائد، واختلافه من بلد إلى آخر.

وإلى جانب البرلمان والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية، يقوم المجتمع المدني بدور مهم، وإن كان غير رسمي، في عملية صنع السياسات الأمنية ومراقبة تنفيذها. كما يساهم قطاع الإعلام أيضاً في ذلك، من خلال توعية المواطنين على نيات واستراتيجيات مؤسسات الدولة وأنشطتها (كما سيأتي تفصيلاً في الفصل السادس من هذا الكتاب).

وأخيراً يتبقى طرفان يضطلعان بدور مهم في الرقابة على تنفيذ سياسات الأمن القومي وخصوصاً الموازنة الخاصة بها، وهما: الأُمبودسمان (كما سيأتي تفصيله في الفصل السادس عشر) وجهاز المحاسبات (سيأتي تفصيله في الفصل الرابع والعشرين).

المساءلة السياسية

يتعين أن تخضع السياسة الأمنية ووحدها المختلفة للمساءلة أمام كل المؤسسات الدستورية في الدولة، بما فيها:

- **السلطة التنفيذية**، لأنها تمارس سيطرة مباشرة على الحياة السياسية، وتتجه من المستويات المركزية إلى الإقليمية إلى المحلية للحكومة. كما تضطلع السلطة التنفيذية بوضع الموازنة والأسس الإرشادية العامة وتحديد الأولويات الخاصة بأنشطة الخدمات الأمنية.
- **السلطة التشريعية**، وتقوم بالرقابة البرلمانية من خلال سن القوانين التي تحدد الخدمات الأمنية وسلطاتها وتنظيمها، وأيضاً من خلال الموافقة على المخصصات المالية والموازنة المطلوبة لتلك الخدمات. وقد تشتمل هذه الرقابة أيضاً على تأسيس جهاز برلماني يتلقى الشكاوى، أو لجنة تقوم بالتحقيق في الشكاوى التي يتقدم بها المواطنون.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

- السلطة القضائية، وتقوم بمراقبة أداء قطاع الأمن، ومقاواة العسكريين في حالة اقترافهم أي مخالفات أو جرائم، وذلك من خلال اتخاذ إجراءات مدنية أو جنائية، بحسب الأحوال.

الإطار رقم ٣

الوظائف المحتملة لفروع الدولة الرئيسية في مجال السياسات الأمنية

السلطة التنفيذية			القضاء	البرلمان	المؤسسة / مجال المحاسبة
رئيس الأركان	مجلس الوزراء	الرئيس			
في بعض الدول تكون وظيفة القائد العسكري الأعلى قائمة فقط أثناء الحروب، وفي دول أخرى تكون قائمة بشكل دائم.	تمسك الحكومة بزمام القيادة العليا في أثناء الحروب.	في بعض الدول يضطلع رئيس الدولة بدور شكلي فقط، وفي دول أخرى يتمتع رئيس الدولة بسلطة فعلية مثل القيادة العليا أثناء الحرب.	تقوم المحكمة الدستورية بتقييم مدى دستورية قيام الرئيس أو مجلس الوزراء بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة.	في بعض الدول يقوم البرلمان بمناقشة و/أو تعيين القائد الأعلى.	على مستوى القيادة العليا
تقديم المشورة إلى الحكومة ووضع السياسات الأمنية والإسهام في تنفيذها.	اقتراح السياسات الأمنية وتنفيذها.	التوقيع على نفاذ القوانين الخاصة بالسياسات الأمنية.		مناقشة المفاهيم الأمنية والموافقة عليها وسن القوانين الخاصة بها.	على مستوى السياسات الأمنية المحددة

g

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

تقديم المشورة إلى الحكومة .	اقتراح الموازنة .			الموافقة على الموازنة .	بالنسبة لموازنة الأمن والدفاع
تقديم المشورة إلى الحكومة وتنفيذ سياسة الأمن .	اقتراح سن القوانين وتنفيذها، وإصدار اللوائح التنفيذية الخاصة بها.	التوقيع على إصدار القوانين .	تقوم المحكمة الدستورية بمراقبة دستورية القوانين .	تبني القوانين .	سن القوانين الدفاعية
تقديم المشورة بشأن خطط شؤون العاملين وتنفيذ تلك الخطط وتعيين القيادات الوسيطة والتنفيذية .	تعيين القادة الرئيسيين	تعيين القادة في المستويات العليا، والموافقة على الخطط الخاصة بشؤون العاملين .	يقوم القضاء بمراقبة مشروعية وقانونية سلوك العاملين .	في بعض الدول يتعين على البرلمان الموافقة على تعيينات القيادات العليا بالأمن .	أداء العاملين في قطاع الأمن
البدء في إجراءات شراء الأسلحة واستلامها فعلياً .	اقتراح شراء الأسلحة .		مراقبة سلامة الصفقات، والتحقيق في دعاوى الفساد والاحتيال .	مراجعة الصفقات الكبرى لشراء الأسلحة و/أو الموافقة عليها .	مشتريات الأسلحة

g

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

قيادة العمليات	التفاوض في شأن المشاركة الدولية ومناقشة قواعد المشاركة.		تقييم مدى قانونية سلوكهم.	إعطاء موافقة مسبقة / لاحقة أو الرفض على الإطلاق.	مسألة إرسال قوات للخارج / أو استضافة قوات خارجية
تقديم المشورة إلى الحكومة.	الاضطلاع بمسؤولية إجراء المفاوضات على الصعيد القومي.	إبرام الاتفاقيات الدولية.		التصديق.	الاتفاقيات الدولية في المجال الأمني، أو الانضمام إلى تحالفات

وكما سبقت الإشارة، فإن أدوار السلطات الثلاث للدولة قد تختلف من دولة إلى أخرى. بيد أن وجود نظام فعال ومستمر لتداول السلطة يشكل القاعدة الأساسية لسلامة توزيع هذه الأدوار وتكاملها. ذلك أن آليات الرقابة والتوازن (Checks and balances) هي التي تضمن تجنب وقوع انتهاكات من جانب السياسة لقطاع الأمن. فلمل كانت الحكومات تميل في العديد من الدول إلى الهيمنة على القضايا الأمنية، فإن من الأهمية بمكان إعطاء البرلمانات السلطات والموارد اللازمة التي تمكنها من الرقابة البرلمانية على السياسات الأمنية بشكل فعال. بل قد يكتسب ذلك أهمية أكبر إذا ما تذكرنا أن التحديات الجديدة في مجال الأمن (التي أشرنا إليها في الفصل الأول) تتطلب تشجيع مؤسسات المجتمع المدني وتمكينها من المشاركة الموضوعية، وإعادة صياغة أدوارها في مجال الأمن.

مبادئ الرقابة البرلمانية والديمقراطية

لما كان من المتعارف عليه أن الجوانب الأمنية والدفاعية تدخل في صميم نطاق السيادة القومية للدول فإنه لا توجد أي معايير خاصة متفق عليها ومطلقة بشأن الرقابة البرلمانية والديمقراطية على الأمن. وعلى الرغم من غياب هذه المعايير دولياً، فهناك بعض المعايير الإقليمية التي تطورت في بعض مناطق العالم، ومن أهمها «مدونة أخلاقيات الرقابة على الأمن»، التي تبنتها منظمة الأمن والتعاون الاقتصادي الأوروبية (OSCE) للحصول على مزيد من المعلومات يرجى الرجوع إلى الإطار رقم ٦٦). كما أن هناك بعض الأسس التي تنظم العلاقات المدنية - العسكرية من منطلق ديمقراطي، وهي كما يلي:

- الدولة هي الطرف الوحيد في المجتمع الذي يستأثر بالحق الشرعي في استخدام القوة. وتخضع الخدمات الأمنية للمساءلة أمام المؤسسات الشرعية.
- يتمتع البرلمان بالسيادة ويحمل السلطة التنفيذية مسؤولية وضع السياسات الأمنية والدفاعية وتنفيذها ويراجع أداءها ويحاسبها.
- يضطلع البرلمان بدور دستوري فريد ألا وهو الموافقة على الإنفاق على الجوانب الأمنية والدفاعية ومراجعة هذا الإنفاق العسكري.
- يلعب البرلمان دوراً حيوياً في مجال الإعلان عن بدء أو انتهاء حالة الطوارئ، أو حالة الحرب (للتفصيل، أنظر الفصل الثامن عشر).
- تسري مبادئ الحكم الرشيد (Good governance) وسيادة القانون على جميع المؤسسات الحكومية وبالتالي على قطاع الأمن (أنظر الإطار رقم ٤).
- يخضع كل العاملين في قطاع الأمن للمساءلة أمام المحاكم القضائية وذلك في حالة مخالفتهم القوانين القومية أو الدولية (سواء المخالفة في السلوك المدني أو بصورة جنائية).
- يجب أن تتسم منظمات قطاع الأمن بالحيادية السياسية.

الإطار رقم (٤)

الحكم الرشيد باعتباره قيمة مهمة من قيم الإشراف الديمقراطي على قطاع الأمن

يقترن الحكم الرشيد (Good governance) بعملية صنع سياسات تكون متوقعة ومنفتحة وبعيدة النظر، وبوجود جهاز فني إداري ينفذها ويعمل وفق أسس مهنية، وبأن تسعى هذه السياسة إلى تحقيق المصلحة العامة واحترام سيادة القانون وتعزيز الشفافية في الأداء، وتشجيع بناء مجتمع مدني قوي يشارك في الشؤون العامة. وعلى الجانب الآخر، فإن الحكم الرديء (Poor governance) إنما يقترن بعملية صنع السياسات التي تتم بصورة تعسفية، وبوجود بيروقراطيات غير مسؤولة، تعمل في ظل أنظمة قانونية غير عادلة، بل لا تدخل حيز التنفيذ كما ينبغي، كما يتسم بإساءة استغلال السلطة التنفيذية لصلاحياتها، وبمجتمع مدني هش لا يشارك في الحياة العامة، وباستشراء الفساد.

المصدر: البنك الدولي: الحكم: خبرة البنك الدولي، ١٩٩٤ .

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الجزء الثاني

الرقابة البرلمانية

على سياسة الأمن القومي

الفصل الرابع

صياغة سياسة الأمن القومي

المكوّنات

تعبّر «سياسة الأمن القومي» عن المدخل الذي تتبعه الحكومة لتحقيق الأمن، وكيف تتوقع أن تحققه. وسياسات الأمن القومي هي عبارة عن سلسلة أو منظومة من القرارات المهمة في قطاع الأمن، تستهدف التأثير على الأمن الداخلي والخارجي للدولة والمجتمع. كما أنها تعتمد على مدخل محدد لتحقيق الأمن وتقديم الأسس الإرشادية الخاصة بأداء المؤسسة العسكرية. ثم يتم وضع هذه الأسس في إطار المشروعية، من خلال القوانين الوطنية والاتفاقيات الدولية والإقليمية التي تدخل الدولة طرفاً فيها. من هنا فإن سياسات الأمن القومي لا تعتمد على فهم احتياجات الأمن القومي وأولوياته فقط، ولكنها تتأثر بالعديد من العوامل والضغوط والالتزامات الخارجية. وفي كل الحالات يتعين أن تتفق هذه السياسات مع قيم ومبادئ الديمقراطية وأن تحترم الدستور والقانون.

الإطار رقم (٥)

مداخل لمناقشة سياسة الأمن القومي

عند مناقشة الوثائق الخاصة بسياسات الأمن القومي والموافقة عليها أو في المناقشات الخاصة بتنفيذ هذه السياسات، يتعين على نواب الشعب طرح الأسئلة التالية أو البعض منها:

- ما هو نوع الأخطار والمخاطر التي يجب حماية المواطنين منها؟ وما هي القيم

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

التي تتعين حمايتها؟ ومن الذي يحرص على هذه القيم فعلا؟ ومن ثمّ، ما هو نوع الأمن مطلوب؟

● هل تشمل سياسات الأمن القومي دراسة المخاطر الجديدة التي تهدد الأمن، مثل الجريمة المنظمة والإرهاب؟

● ما هو المستوى الكافي من الأمن؟

● ما هي أفضل الطرق لتحقيق الأمن القومي: هل من خلال الدخول في تحالفات؟ أم من خلال المحافظة على الحيادية؟

● ما هو نوع العمليات التي من المرجح أن تقوم بها قوات الأمن القومي؟، وهل هي مجرد عمليات دفاعية أم أنها ستشارك في عمليات خارجية، مثل حفظ السلام؟

● ما هي الوسائل التي يجب أن تكون متاحة أمام القوات المسلحة كي يتم تحقيق مستوى الأمن المرغوب؟ وما الوحدات التي تنفذها، والمدة التي تستغرقها، وما هي معايير التنفيذ؟

● ما هي المدد الزمنية الملائمة التي تتمّ فيها مراجعة السياسات الأمنية؟

● ما هي الآثار المالية والاقتصادية؟ وما حجم التكلفة المالية التي سوف يكون دافعو الضرائب على استعداد لدفعها؟

● ما هي الآثار التي ستتركها السياسات الأمنية على العلاقات الخارجية والاستقرار الإقليمي؟

● ما هي الأوضاع الاستراتيجية القومية الحالية والمستقبلية بشأن أسلحة الدمار الشامل؟

وكقاعدة عامة، يتطلب تنفيذ سياسات الأمن القومي مشاركة العديد من أجهزة وإدارات الدولة والوثائق الخاصة بهذه السياسات. ومن هنا يتعين

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

على الدولة وضع استراتيجية شاملة للأمن القومي توضح الأجهزة المعنية بجميع الجوانب الأمنية. ومن شأن هذا المدخل إمداد الحكومة بفرصة التعامل مع الجوانب الأمنية كافة بصورة شاملة ومتكاملة.

وبالنسبة إلى مسألة المخاطر الجديدة للأمن، فأخطرها على وجه التحديد هو الإرهاب والجريمة الدولية، وكلاهما يستوجب تضافر الجهود الدولية، ذلك لأن مكافحة تلك الأخطار الجديدة إنما تتطلب مشاركة العديد من المؤسسات في الدول الأطراف، مثل: المؤسسة العسكرية، وزارة المالية، وأجهزة الشرطة، وحرس الحدود، وأجهزة المخابرات..

أهمية مشاركة البرلمان

في ضوء ما سبق، وانطلاقاً من مهمة البرلمان الرئيسية -وهي التعبير عن مصالح واهتمامات الشعب- هناك عدة أسباب وراء أهمية مشاركة البرلمانات في عملية وضع سياسات الأمن القومي والموافقة عليها بصورة تتسم بالشفافية وهي كما يلي:

- تؤثر سياسات الأمن القومي في حياة الناس والقيم التي يتمسكون بها وفي سلامتهم، وبالتالي يجب ألا تخضع تلك السياسات لرؤية الأجهزة التنفيذية أو العسكرية فقط.
- يترتب على سياسات الأمن القومي نتائج جسيمة تتعلق بمستقبل المؤسسات العسكرية والعاملين فيها.
- لسياسات الأمن القومي آثار بالغة على الجوانب المالية، وبالتالي فهي ترتبط بأموال دافعي الضرائب.
- إلى جانب التكاليف المالية يمكن أن تؤدي الإجراءات الأمنية إلى تقييد حريات المواطنين وأن تنتقص بصورة كبيرة من الديمقراطية.

دور البرلمان خلال مراحل صنع السياسة الأمنية

في ما يتعلق بدور البرلمان، فإن مناقشة سياسات الأمن القومي يجب ألا تتم لمرة واحدة وإنما يجب أن تكون عملية تتم على أربع مراحل أساسية، وهي: وضع السياسات العامة في مجال الأمن، اتخاذ القرار، تنفيذ السياسات والتقييم والتعلم من الدروس المستفادة.

وبينما يتعين عدم التدخل في المسؤوليات المنوطة بالتنفيذيين عند قيامهم بوضع السياسات وتنفيذها، يجب أن تتسم هذه العملية - قدر الإمكان - بالشفافية، وأن تقوم على المشاركة البناءة بما يفسح المجال لتحقيق توازن جيد بين جميع الأطراف التي تؤثر عليها، بما في ذلك المؤسسات الأمنية ذاتها وقطاع التصنيع العسكري بالتحديد.

ومن ثم، يتعين على البرلمانيين في جميع المراحل السابقة أن يتمكنوا من استخدام الآليات المتاحة لهم لتوعية التنفيذيين على اهتمامات وتوقعات المواطنين بالنسبة إلى السياسة الأمنية، ومن ذلك تقديم الأسئلة (الشفهية والتحريرية)، والاقتراحات التشريعية، وطلبات الاستفسار عن المعلومات، وتشكيل وعقد لجان الاستماع، وإصدار وثائق برلمانية في مجال الأمن، ووجود ممثلين للبرلمان لدى الوزارات والإدارات الرسمية. (للتفصيل، أنظر الفصل الرابع عشر حول الآليات البرلمانية التي يتم اتباعها في قطاع الأمن). وفي ما يلي بعض التفصيل.

أولاً: مرحلة وضع السياسات العامة في مجال الأمن

في جميع الأنظمة البرلمانية تلعب البرلمانات دوراً محدوداً في مرحلة وضع سياسات جديدة للأمن القومي. فهذه المسؤولية تقع أولاً على الأجهزة والإدارات الحكومية المختصة. غير أنه يمكن البرلمان وأعضائه أن يقوموا بدور حيوي، ألا وهو التأكد من أن هذه السياسات تلبى احتياجات وطموحات

الشعب، فضلاً عن حق هؤلاء الأعضاء في المطالبة بإجراء تعديلات على تلك السياسات إذا دعت الحاجة.

من هنا يجب ألا يقتصر دور البرلمان نظرياً على مجرد تلقي وثيقة بشأن السياسة الأمنية، يقوم إما بالموافقة عليها أو رفضها، بل يتعين على الحكومة أن تشجع التشاور مع اللجان البرلمانية المختصة منذ البداية كي يشارك البرلمان بصورة تعكس مختلف الرؤى السياسية فيه، ويكون له تأثير في توجيهات ومضامين الوثائق التي تعبر عن السياسات الأمنية والتشريعات اللازمة لها. ولا تقتصر أهمية ذلك التعاون على مجرد التعبير عن اهتمامات الشعب خلال هذه العملية وإنما تحقق فائدة أخرى ألا وهي خلق مناخ أكثر ملاءمة داخل البرلمان، يتم فيه إجراء مناقشات موضوعية وجادة خلال طرح هذه السياسات أمام البرلمان للموافقة عليها.

وتجدر الإشارة إلى أنه يتعين على البرلمانيين تجاوز المصالح الحزبية والمناوشات المسيسة أو التناقضات بين الأغلبية والمعارضين في هذا الموضوع القومي الحساس، كي تكون المصلحة العامة للوطن في مقدمة اهتمامات جميع الأطراف، وكيلا ينخرط النواب في هذه الصراعات من دون الدراسة والمناقشة المتأنية للوثيقة الخاصة بسياسات الأمن القومي، وبصورة ديمقراطية. هذا هو المناخ الملائم الذي يجب أن يسود في البرلمان، وأن يكون هو المرجع لدى النواب عند ممارستهم حق اقتراح أو إجراء تعديلات على وثيقة السياسة الأمنية المقدمة إليهم.

ثانياً : مرحلة اتخاذ القرار

يمكن البرلمان، بل عليه، أن يضطلع بدور مهم في مرحلة اتخاذ القرار في السياسة الأمنية، لأنه بمجرد وصول وثيقة هذه السياسة التي تقترحها الحكومة إلى البرلمان فإنها تصبح «ملكاً للبرلمان» وتخضع بالتالي لمسؤوليته المباشرة. من هنا، تتعين إتاحة الوقت الكافي أمام النواب لدراستها بتعمق،

وعلى البرلمان أن يرفض أي طلب بالإسراع أو الاستعجال في النظر فيها. وقد يقرر البرلمان الموافقة على إحدى السياسات أو التشريعات الجديدة المقترحة من قبل الحكومة أو يقرر رفضها أو يقترح إدخال تعديلات عليها. ومرة أخرى، يتعين التأكيد أن على البرلمان في هذه المرحلة أن يكون مبادراً وأن يمارس بعض الضغط لإدخال تعديلات إذا لم يكن راضياً عما ورد في الوثيقة قيد البحث. ويمكن الإشارة إلى الأسئلة السابقة في بداية هذا الفصل كمدخل لمناقشة النواب لوثيقة السياسة الأمنية بشكل شامل ودراستها.

ويتمثل أهم تأثير للبرلمان في هذه المرحلة في عملية تخصيص الموازنة. (للمزيد من المعلومات، راجع الجزء السادس من الكتاب، حول الموارد المالية). وقد يتعاضد تأثير البرلمان بصورة كبيرة عندما يقوم بتكليف إحدى اللجان المتخصصة بعقد جلسة منفصلة للتصويت على كل بند من بنود الموازنة المخصصة للجوانب الأمنية، وكذلك على الموازنة الشاملة المخصصة للسياسات الأمنية بوجه عام. كما يتعين وضع الخطط الدفاعية وتقديمها إلى البرلمان في وقت مناسب كي يتمكن من دراستها، كما يتعين ربط هذه الخطط بصورة واضحة بالموازنة المطلوبة لتنفيذها.

وتجدر الإشارة إلى أن البرلمان يمكن أن يقوم بدور حيوي في تعظيم وزيادة الدعم الذي يحصل عليه من الشعب للتحقق من شرعية السياسات الأمنية التي تطرحها الحكومة. وهنا تبرز أهمية الالتزام بالشفافية أثناء المناقشات البرلمانية حول الجوانب الأمنية، بل الأهمية البالغة لتعريف المواطنين وأجهزة الإعلام بما يجري داخل المناقشات وجلسات الاستماع البرلمانية.

ثالثاً: مرحلة تنفيذ السياسات

لا تتوقف مسؤولية البرلمان الخاصة بالأمن القومي عند الموافقة على الوثيقة

الخاصة بالسياسات الأمنية أو حتى على الموازنة العسكرية، بل يتعين تعظيم دوره في عملية الرقابة والإشراف والمحاسبة. ففي أثناء مرحلة تنفيذ السياسات الأمنية يتعين على البرلمان مراقبة أنشطة الحكومة بكل ما يتوافر له من وسائل (للتفصيل، راجع الفصل الرابع عشر)، وأن يستعين في سبيل ذلك بالمؤسسات المسؤولة عن المراقبة (مثل جهاز المحاسبات، كما سيأتي تفصيلاً في الفصل الرابع والعشرين). ويمكن البرلمان، أيضاً، ممارسة نفوذه من خلال اتخاذ قرارات خاصة بتحديد بنود الموازنة المخصصة لكل من مجالات السياسة الأمنية قيد البحث. كما يتعين على البرلمان أيضاً التحقق من الكفاءة الفنية والمهنية التي تتمتع بها أجهزة المحاسبات للقيام بمهام تقييم الأداء ومدى الالتزام بالسياسة المقررة.

كذلك، يمكن البرلمان التدخل في الفترات التي تشهد تغيرات جذرية في المجتمع، أو خارجياً، وخصوصاً وقت الأزمات، حيث يجب أخذ موافقته على مقترحات الحكومة على إرسال القوات العسكرية إلى الخارج مثلاً (أنظر الفصل الثاني والعشرين) أو على إعلان حالة الطوارئ (أنظر الفصل الثامن عشر). إضافة إلى ذلك يمكن البرلمان التدخل في حالة وقوع الحكومة في أخطاء فادحة، حيث يقوم النواب بطرح الأسئلة على الحكومة، وإجراء تحقيقات خاصة في بعض الحالات.

رابعاً: مرحلة التقييم والتعلم من الدروس المستفادة

في مناخ يتسم بالديمقراطية تقع على الحكومة مسؤولية القيام بتقييم حقيقي لسياساتها وعرض نتائج هذا التقييم على البرلمان، سواء بصورة كمية أو نوعية. وفي ما يتعلق بالبرلمان يشتمل هذا التقييم بالضرورة على مراجعة الحقائق والأرقام ومستويات الأداء وعملية توجيه المخصصات في الموازنة وفق البنود التي أقرها البرلمان. حتى ولو أدى ذلك إلى تأخر عملية

التقييم فإنه لا بد منه لضمان سلامة السياسات الأمنية، القائمة أو المقترحة ومشروعيتها.

ومن الجدير بالذكر أنه كلما كان المجتمع المدني متّسماً بالديناميكية استطاعت المنظمات غير الحكومية من إجراء تقييم محايد ومستقل يساعد البرلمانيين في أداء دورهم. ومن الأمثلة على ذلك عمليات تقييم بعثات السلام وصفقات التسلح الكبرى والباهظة التكلفة، وكذلك أنظمة شؤون العاملين التابعة لوزارة الدفاع (ولا سيما التجنيد الإجباري). كما يجوز للبرلمان أيضاً تكليف استشاريين متخصصين ومحايدين بمهام تقييم أداء المؤسسات الأمنية.

نصائح للنواب

في مجال مناقشة السياسات الأمنية

- تأكد من أن هناك صلات منطقية بين سياسات الأمن القومي وأنظمة العمليات وخطط الدفاع من ناحية والموازنة المقترحة / المطلوبة من ناحية أخرى.
- عند مقارنة الأوضاع والسياسات الأمنية القومية المقترحة مع مثيلاتها في السياق الإقليمي والدولي، وكلما كان ذلك مناسباً، اطرح أسئلة حول ملاءمة خبرات وتجارب الآخرين للظروف الوطنية، ولا سيما تلك الخبرات التي جرت في دول تواجه الظروف نفسها، وناقش مدى هذه السياسات و/أو إمكانية تعديلها في ضوء التطورات المعاصرة التي تجرى وقت مناقشة السياسة الأمنية (للتفصيل، انظر الجزء الأول المعني بتطور السياسات والأطراف الأمنية).
- يجب أن يكون دور البرلمان في عمليات وضع السياسات الأمنية واتخاذ القرار بشأنها وتنفيذها وتقييمها مقنناً، مع تحديد دوره في كل مرحلة من تلك المراحل الأربع.

في مجال تقديم الأسئلة البرلمانية

- من المقترح الاستفادة من الأسئلة المقترحة في الإطار رقم ٥، كمدخل لبلورة وتقديم أسئلة برلمانية عند مناقشة السياسة الأمنية وتقييمها.

الفصل الخامس

سياسات الأمن القومي والتشريعات الدولية

الأسس الدولية

قد تسفر المعاهدات الدولية في المجال الأمني إما عن تقليص، وإما عن زيادة الاختيارات المتاحة عند وضع سياسات الأمن القومي. وبما إن أغلب دول العالم أعضاء في منظمة الأمم المتحدة، فهي تخضع بالتالي للمادتين ٣، ٢، ٤، ٢ من ميثاق الأمم المتحدة، اللتين تنصّان على ما يلي:

«تقوم الدول الأعضاء كافة بتسوية النزاعات الدولية بالسبل السلمية بما لا يهدد السلام والأمن العالمي والعدل»، وأن:

«تتخلى كافة الدول الأعضاء في علاقاتها الدولية عن التهديد باستخدام القوة أو استخدامها بما يهدد وحدة أراضي أي دولة أو استقلالها السياسي أو بما يتعارض مع أهداف الأمم المتحدة».

إضافة إلى ذلك هناك عدد من المبادئ الدولية المتعارف عليها، والتي تقدم إطاراً مرجعياً للعلاقة بين الأمن القومي والتشريعات الدولية المرتبطة به. فعلى سبيل المثال يعتبر إعلان الجمعية العامة رقم ٢٦٢٥ الصادر عام ١٩٧٠ حول مبادئ القانون الدولي في شأن علاقات الصداقة والتعاون بين الدول تفسيراً أصلياً لميثاق الأمم المتحدة، وبالتالي فهو ملزم لجميع الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة. ويشتمل الإعلان على ثمانية مبادئ متكاملة وغير قابلة للتجزئة، هي:

المبدأ ١ : التخلي عن التهديد باستخدام القوة أو استخدامها

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

المبدأ ٢ : تسوية النزاعات الدولية سلمياً

المبدأ ٣ : عدم التعدي على حدود الدول ووحدة أراضيها

المبدأ ٤ : حق الشعوب في تقرير مصيرها والحياة في سلم على أراضيها داخل حدود معترف بها ومضمونة دولياً

المبدأ ٥ : تمتع كل الدول بسيادة متساوية وعدم التدخل في شؤونها الداخلية

المبدأ ٦ : احترام حقوق الانسان

المبدأ ٧ : التعاون فيما بين الدول

المبدأ ٨ : الوفاء الصادق للواجبات المنصوص عليها في القوانين الدولية

المعاهدات الأمنية والدفاعية المتعددة الأطراف

هناك نطاق واسع من المعاهدات المتعددة الأطراف التي تتعلق بالمجالات الأمنية. وفي ما يلي التصنيفات الأساسية لتلك المعاهدات (تمثل كل معاهدة مذكورة أدناه مجرد مثال لتلك التصنيفات):

معاهدة تنظم الأمن العالمي: ميثاق الأمم المتحدة.

معاهدات دولية خاصة بالقانون الانساني العالمي تنظم الصراعات المسلحة سواء على الصعيد العالمي أو المحلي: معاهدات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩ بما في ذلك البروتوكولان الإضافيان لعام ١٩٧٧ .

معاهدات دولية تتعلق بمختلف أنواع التسلح وأنظمتها: معاهدة مناهضة الصواريخ الباليستية، ومعاهدة الحد من الأسلحة الاستراتيجية، ومعاهدة الألغام الأرضية، ومعاهدة تلتيلوكو... الخ.

المعاهدات الدولية التي يتم بموجبها تأسيس منظمات إقليمية تتعلق

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

بالمجالات الأمنية: ميثاق منظمة الدول الأمريكية، معاهدة الاتحاد الأوروبي، الاتفاقية النهائية لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبية، والمعاهدة المنشئة للاتحاد الأفريقي .

الاتفاقيات الإقليمية الخاصة بالتعاون العسكري والدعم الدفاعي المشترك: حلف شمال الأطلسي، اتفاقية «الشراكة من أجل السلام»، معاهدة اتحاد أوروبا الغربية، المعاهدة الأمريكية للدعم المشترك .

وتصدق مختلف الدول على هذه المعاهدات لأسباب منطقية تتمثل في وضع قواعد للتعاون الدولي من أجل تعزيز الأمن العالمي والاقليمي والتعاون الثنائي أو المتعدد الأطراف . غالباً ما يقوم التنفيذيون من خلال وزارات الخارجية بقيادة عملية التفاوض لإبرام تلك المعاهدات .

الاتفاقيات الثنائية أو معاهدات الصداقة والتعاون والدعم العسكري المشترك

تتأثر السياسة الأمنية على المستوى القومي بالاتفاقيات الثنائية التي تدخل الدولة طرفاً فيها . وتتميز هذه الاتفاقيات بأنها تفسح في أكبر مجال ممكن للتفاوض بشأن أحكامها كي تناسب مصالح وأهداف الأمن في الدولتين . وتعتبر معاهدات الحد من الأسلحة الاستراتيجية بين كل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفياتي السابق مثلاً على تلك الاتفاقيات .

وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم إبرام هذا النوع من الاتفاقيات بهدف تعزيز أو اصر الصداقة و ضمان عدم تعدى دولة على أخرى فقط (مثل المعاهدة الثنائية للصداقة والتعاون والدعم المشترك الموقعة بين كل من روسيا وأرمينيا في شهر آب / أغسطس من عام ١٩٧٧) وإنما أيضاً للمساعدة في حل الإشكالات العملية للتعاون العسكري، بما في ذلك حالات السماح بنشر القوات والأسلحة في الأراضي الواقعة خارج البلدين، ومثال ذلك سلسلة

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

المعاهدات الثنائية للتعاون العسكري التي وقعتها روسيا خلال التسعينيات مع الجمهوريات السابقة في الاتحاد السوفياتي .

وقد تنص هذه المعاهدات أيضاً على تقديم الدعم العسكري والتدخل المباشر إذا دعت الحاجة، ومنها ميثاق الشراكة الديمقراطية لعام ١٩٩٤ استمراراً للاتفاقية المبرمة بين الولايات المتحدة الأمريكية وكازاخستان في عام ١٩٩٢ التي مهدت الطريق إلى تنمية العلاقات العسكرية بين الدولتين .

وتعتبر المعاهدات الثنائية بوجه عام أداة لتطبيق أهداف الأمن الخارجي في سياسة الأمن القومي، كما تساعد على تعزيز علاقات الصداقة ومعالجة المشكلات البينية على نحو مباشر . وغالباً ما تكون البرلمانات أكثر يقيناً عند الموافقة على هذا النوع من الاتفاقيات عن المعاهدات الأمنية التقليدية المتعددة الأطراف، بل غالباً ما يكون أمامها مجال أوسع لاقتراح إجراء تعديلات عليها بما يمكن التنفيذيين من التفاوض بشأنها لاحقاً .

أهمية المشاركة البرلمانية والمشاركة السياسية عموماً

يتعين تعزيز المشاركة البرلمانية والعامّة في عملية التصديق على المعاهدات الدولية وذلك للحصول على تأييد المواطنين . ومبدئياً، لا يجوز في أى نظام ديمقراطي أن تقوم الحكومة أو المسؤولون التنفيذيون بإبرام أي معاهدات أو اتفاقيات ثنائية سرية من دون أن يكون البرلمان على علم بها، ويكون موافقاً عليها . فالاتفاقيات الدولية التي تمس سيادة الدولة وأراضيها ووضعها على الصعيد العالمي يجب أن تعرض على البرلمان لمناقشتها والموافقة عليها .

وفي بعض الدول، مثل سويسرا، يتم إخضاع الاتفاقيات الكبرى لاستفتاء شعبي، الأمر الذي يكفل مشاركة المجتمع المدني في التغييرات الجذرية الخاصة بالسياسات الخارجية لدولته . (أنظر الإطار رقم (٦) .)

الإطار رقم (٦)

الديمقراطية المباشرة والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية: حالة سويسرا

في سويسرا، يشارك البرلمان الفيدرالي والحكومة الفيدرالية، والمجتمع بوجه عام في عملية التصديق على الاتفاقيات الدولية. ولا تخضع الاتفاقيات المهمة للمناقشات البرلمانية فقط وإنما للمناقشة بواسطة الرأي العام أيضاً، حيث يمكن المجتمع التعبير عن آرائه في شأن الاتفاقيات قيد البحث من خلال الاستفتاءات الشعبية. إضافة إلى ذلك يتسنى للمجتمع من خلال الاستفتاء الشعبي أن يكلف الحكومة الفيدرالية إما ببدء في التفاوض بشأن الاتفاقيات المستقبلية وإما بإيقاف المفاوضات كلياً. وعموماً، يجب إجراء استفتاء شعبي إذا ما أرادت الحكومة الانضمام إلى «منظمة للأمن المشترك أو إلى مجموعة من الدول» (المادة ٤٠ أ ب من الدستور الفيدرالي).

ما دورك كبرلماني؟

في مرحلة المفاوضات الخاصة بالاتفاقيات

✳️ بَغْيَةُ التحقق من أن البرلمان، ولجانه المختصة، يقومان بما يلي:

- المشاركة في عملية التفاوض من خلال انضمام بعض النواب من مختلف الانتماءات السياسية والحزبية الى فريق التفاوض.
- استطلاع رأي ومشورة المجتمع المدني، وبخاصة بيوت الخبرة والنشطاء في مجال الاتفاقية.
- طرح آرائه على الحكومة بصورة رسمية وفي الوقت المناسب، وذلك لضمان

نقل اهتمامات وطموحات الشعب الى القيادات العليا في الحكومة.

ضرورة تحليل آثار الاتفاقية على الأمن القومي

● من الضروري التحقق من حصول البرلمان على تحليل مفصل للآثار السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية وغير ذلك من الآثار (سواء كانت الآثار متوسطة أو طويلة الأجل) التي قد تترتب على إبرام الاتفاقية وأن يكون باستطاعته مناقشتها.

في مرحلة التصديق على المعاهدة/الاتفاقية

● أهمية التأكد من المواعيد المحددة لقيام البرلمان بالتصديق على الاتفاقية.

● التحقق من عدم تعارض الاتفاقية التي يجري التصديق عليها مع أي قانون محلي، وذلك من خلال تعديل الأحكام القومية أو من خلال المطالبة بالبت فيها لاحقاً أو من خلال تخصيص بند في القوانين السارية للإشارة إلى أحكام الاتفاقية الدولية وذلك كلما كان ذلك لازماً وممكناً.

ضرورة مراجعة التحفظات والأحكام التفسيرية

● التحقق من قيام دولتك بالاطلاع على استمرارية نفاذ البنود التي تم إرجاؤها وبنود التعريف بصورة دورية.

الفصل السادس

دور المجتمع المدني وقطاع الإعلام

يعد قطاع الأمن من القطاعات الكبرى والمعقدة، الأمر الذي يشكل تحدياً كبيراً أمام البرلمانات بسبب افتقارها إلى الموارد البحثية والكوادر المتخصصة اللازمة للإشراف الفعال على قطاع الأمن. ومن هنا فقد نشأ العديد من الأجهزة التي يمكن أن تكمل دور البرلمانات، مع مراعاة أن البرلمان يظل صاحب الاختصاص والمسؤول عن مساءلة الحكومة. من هنا، يمكن كلاً من المجتمع المدني وقطاع الإعلام أن يساهم في دعم الدور الرقابي للبرلمان على قطاع الأمن، وذلك من خلال طرق يرتضيها البرلمان. وفي ما يلي بعض التفصيل لدور كل منهما.

المجتمع المدني

يشير مصطلح «المجتمع المدني» إلى المنظمات المستقلة الوسيطة بين الدولة من ناحية والأفراد والمجتمع عموماً من ناحية أخرى. ويضم المجتمع المدني نطاقاً واسعاً من الجمعيات التطوعية والحركات الاجتماعية المتنوعة، التي تعبر عن مختلف المصالح والأنشطة الاجتماعية. وفي ما يلي تحليل موجز لضرورة قيام المجتمع المدني بدور في التحقق من خضوع قطاع الأمن للمساءلة، وإشارة إلى طبيعة هذا الدور، وكيف يساهم المجتمع المدني في دعم الرقابة البرلمانية.

أولاً: المجتمع المدني والديمقراطية

يعد المجتمع المدني فاعلاً على درجة كبيرة من الأهمية في عملية التحول الديمقراطي، بل ويعتبر تطور دوره مؤشراً على هذا التحول. كذلك، يمثل

المجتمع المدني ضمانه مهمة لاستمرارية الديمقراطيات المستقرة ونمائها. ولعل أهم ملامح دور المجتمع المدني تتمثل في أنه هو الذي يذكّر القيادات السياسية بأنّ ثمة حاجات ومصالح متعددة ومتنافسة يجب وضعها بعين الاعتبار عند اتخاذ القرارات الخاصة بالإففاق العام وصناعة سياسات الدولة. ومن ثمّ يعدّ وجود مجتمع مدني نشط من المتطلبات الأساسية لأي نظام ديمقراطي.

كما أن المجتمع المدني لديه القدرة على إعادة التوازن في موازين السلطة والنفوذ، بحيث يرشّد سلطة الدولة ويقاوم الاستبداد، ويراقب الطابع المؤسسي للدولة وأن سلطاتها لا تقع في أيدي أصحاب المصالح أو بعض الفئات الخاصة.

ثانياً: المجتمع المدني وقطاع الأمن

قد تبذل بعض الفئات داخل المجتمع المدني، مثل المؤسسات الأكاديمية والمفكرين والمنظمات غير الحكومية التي تعمل في مجال حقوق الإنسان أو سياسات التنمية، قصارى جهدها للتأثير في القرارات والسياسات المتعلقة بقطاع الأمن.

ويمكن الحكومة أن تعمل بدورها على تعزيز مشاركة المنظمات غير الحكومية في المناقشات العامة المعنية بالأمن العام وشؤون القوات المسلحة وعملية وضع السياسات والمخابرات العامة. ومن شأن هذه المناقشات أيضاً زيادة شفافية الحكومة.

ثالثاً: الأدوار المحددة للمنظمات الأهلية وبيوت الخبرة في سياسة الأمن القومي

تعد المنظمات غير الحكومية بوجه عام منظمات خاصة لا تسعى إلى تحقيق الربح، وتهدف إلى التعبير عن رغبات الشعب ومصالحه. أما بالنسبة إلى

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

المعاهد البحثية فهي إما منظمات غير حكومية مستقلة عن الحكومة وإما منظمات لها صلة بالحكومة كأن تكون ممولة من الدولة .

وقد يتسنى للمنظمات غير الحكومية والمعاهد البحثية تعزيز الرقابة البرلمانية والديمقراطية على قطاع الأمن من خلال ما يلي :

* تزويد البرلمانات وقطاع الإعلام والمجتمع العام بتحليلات ومعلومات محايطة ومستقلة عن قطاع الأمن والشؤون العسكرية والدفاعية .

* مراقبة احترام سيادة القانون وحقوق الإنسان داخل قطاع الأمن والتشجيع على ذلك .

* وضع القضايا الأمنية التي تلقى اهتمام المجتمع في مقدمة أولويات الأجندة السياسية .

* المساهمة في بناء قدرات النواب ورفع كفاءة الأداء البرلماني من خلال تنظيم دورات تدريبية وندوات .

* قيام أهل الخبرة في هذه المنظمات بتقديم وجهات نظر بديلة حول السياسات الأمنية التي تضعها الحكومة، والموازنة المخصصة لها، وبدائل خاصة بصفقات الأسلحة وتوفير فرص المناقشة العامة لها وصياغة بدائل محتملة لتلك السياسات .

* التعبير عن الآراء بشأن القرارات الخاصة بسياسات الأمن القومي وطرق تنفيذها .

* توعية المواطنين وتيسير المناقشات البديلة في الساحة العامة .

وتجدر الإشارة إلى أن تدخلات المجتمع المدني بأمريكا اللاتينية تعد مثلاً حياً على الأدوار المتعددة التي يمكن أن تقوم بها المنظمات غير الحكومية والمراكز

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

البحثية في عملية الرقابة على قطاع الأمن (أنظر الإطار رقم (٧)).

الإطار رقم (٧)

المجتمع المدني في أمريكا اللاتينية: مثال لدور منظمات المجتمع المدني وأهميتها

في أواخر الثمانينيات وخلال فترة التسعينيات تأسس العديد من منظمات المجتمع المدني في دول أمريكا اللاتينية بهدف تعزيز الحوار بين المدنيين والعسكريين، ونما دورها في فترات ظهور حكومات مدنية منتخبة سعت إلى إعادة هيكلة القوات المسلحة. وقد ساعد هذا الحوار على وضع نهاية لانعزال القوات المسلحة وإفساح المجال لتبادل الآراء بين المجتمع المدني والمسؤولين المنتخبين وكبار القادة العسكريين. ومنذ ذلك الوقت أخذت هذه الجمعيات في القيام بدور أكبر حيث كانت في العديد من الأحيان تعتبر مصادر للخبرة والدعم الفني في شؤون الأمن والدفاع، واضطلعت بمسؤولية أكبر في مراقبة السياسات العسكرية والموازنات المخصصة لها.

أمثلة:

ومن بين الأمثلة على ذلك المنظمة الأرجنتينية «سير ٢٠٠٠»، التي تأسست بعد محاولة الانقلاب العسكري عام ١٩٩٠ حيث بدأت المنظمة كملتقى للحوار بين ممثلي كل من المجتمع المدني والأحزاب السياسية والمؤسسة العسكرية. وقد شكل هذا الحوار أساساً جيداً قامت من خلاله الجمعية بإشراك المواطنين في عملية تصميم وصياغة بعض مشروعات القوانين المهمة، التي شكلت بعد ذلك إطاراً لسياسة الأمن القومي الأرجنتيني.

وقد حدث الأمر نفسه تقريباً في جمهورية الدومينيكان، حيث قام فريق من الخبراء في مجال الأمن والدفاع (وكانوا أعضاء في منظمة فلاكسو) بالعمل مع المؤسسة العسكرية من أجل وضع مشروع قانون لإصلاح أجهزة الشرطة، بل وقاموا لاحقاً بتقديم المشورة إلى الحكومة والكونغرس أثناء قيامهما بدراسة مشروع القانون.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

كما تعاونت هذه المنظمات في أمريكا اللاتينية مع لجان الأمن والدفاع في البرلمانات القومية، لتعزيز القدرات البحثية والفنية للبرلمانيين للرقابة الفعالة على أداء المؤسسة العسكرية.

وتقوم «مجموعة الأيديب» وهو معهد الدراسات السياسية والاستراتيجية في بيرو بتدريب أعضاء الكونغرس والعاملين في لجنة الدفاع على وضع الموازنة العسكرية ومهارات مراقبة أداء المؤسسة العسكرية.

كما ساعدت «منظمة فلاكسو» بغواتيمالا البرلمان في تحليل عدة مشروعات قوانين عسكرية ودرستها بما في ذلك القوانين المعنية بإصلاح أجهزة المخابرات والخدمة العسكرية.

افتقار المجتمع المدني إلى الخبرة

مع ذلك، لا تزال منظمات المجتمع المدني في أمريكا اللاتينية تفتقر إلى الخبرة الكافية في المجالات الأمنية والدفاعية، الأمر الذي أعاق فعالية المؤسسات التشريعية والتنفيذية المنوط بها رقابة أعمال الهيئات العسكرية. وربما تكمن قيمة منظمات المجتمع المدني على المدى القصير في سد الحاجة إلى الخبرة الفنية، ولو محدودة، من خلال المساعدة بتقديم الاستشارات في مؤسسات الدولة من جانب والتدريب من جانب آخر.

إقامة شبكات

وتحقيقاً لهذا الهدف، قامت «منظمة سير ٢٠٠٠» مؤخراً بتشكيل شبكة إقليمية تضم بعض المفكرين والمنظمات غير الحكومية التي تركز جهودها لقضايا الأمن والدفاع. وقد قامت الشبكة والتي تحمل اسم «ريسدال» (وعنوانها الإلكتروني هو www.ser2000.org.ar ، بإعداد قاعدة بيانات تضم جميع المواد والتشريعات المتعلقة بقطاع الأمن والدفاع، وأعدت برامج يقوم المدنيون من خلالها بإجراء البحوث وزيارة المنظمة.

المصدر: كريس ساباتي، المنحة القومية للديمقراطية (NED)، واشنطن، ٢٠٠٢

قطاع الإعلام

أولاً: حرية الإعلام واستقلاله

يساعد وجود قطاع إعلام مستقل في دعم قدرات المواطنين والبرلمانيين في فهم الأمور المعقدة والمهمة، واتخاذ القرار بناءً على معرفة جيدة. من هنا، تساهم وسائل الإعلام في دعم الرقابة العامة على أعمال الحكومة والمؤسسات الرسمية عموماً، بل قد تؤثر في محتوى القضايا قيد البحث والمناقشة العامة، الأمر الذي يؤثر بدوره في الحكومة وقطاع الأعمال والأكاديميين والمجتمع المدني.. ومن ثم، يعد الإعلام الحر إحدى ركائز أي نظام ديمقراطي. ويعرض الإطار رقم (٨) للمشكلات الرئيسية التي يمكن أن يواجهها الصحفيون ممن يحاولون نقد أعمال الحكومة، ولهذا فإن ضمان أمن الصحافة شرط أساسي لتحقيق حرية الصحافة.

الإطار رقم (٨)

نوع جديد من الحروب: تهديد حرية الصحافة

« يعيش حوالي ثلث سكان العالم في بلدان تعتبر فيها حرية الصحافة - بكل بساطة - أمراً غير مسموح به (...). وهنا علينا أن نفرق بين الصحفيين ممن يقتلون بسبب وجودهم في مواقع القتال من دون أن تكون هويتهم معروفة، وأولئك الذين يقتلون عن عمد بسبب التحقيقات والمقالات التي يعدونها حول بعض القضايا الحساسة، أو بسبب استنكارهم للأعمال التعسفية وجرائم الاختلاس والظلم والجريمة والاحتلال. فقد ظهرت أنواع جديدة من الحروب لا تدور بين جيوش الماضي التقليدية وإنما بين مختلف المصالح العرقية والأيدولوجية والدينية أو بسبب الأغراض التقليدية لارتكاب الجرائم، مما أدى إلى جعل مهنة الصحافة تشكل خطورة كبيرة على من يمتنها. غير أن موت أو إصابة الصحفيين في هذه الصراعات لا يأتي من سبيل الصدفة دائماً. ففي بعض الأحيان يقوم

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

العسكريون حتى من أبناء الجيش الوطني بتعمد استهداف بعض الأشخاص غير المرغوب فيهم لكي لا يشهدوا على جرائمهم».

المصدر: التقرير السنوي لعام ٢٠٠٢، صحفيون بدون حدود.

وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة عدم استقلال قطاع الإعلام عن مؤسسات الدولة، يتم استغلاله من خلال دفعه إلى إثارة ضجة إعلامية تخدم أغراض الحكومات والنظم في الدول غير الديمقراطية. وفي هذه الحالات يتعذر على قطاع الإعلام العمل على تعزيز الشفافية والرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن.

لكن، ومع ظهور شبكة الإنترنت فقد تعاضمت بشدة إمكانات حصول أفراد المجتمع على المعلومات الرسمية. ومنذ العقد الماضي بات هناك اتجاه عام نحو المطالبة بالمزيد من الشفافية والمساءلة العامة وإمكانية الحصول على المعلومات الرسمية، وهو اتجاه يجب تعزيزه لأنه يساهم في زيادة وعي المواطنين وتحسين المناقشات العامة حول السياسات العامة، وتحسين نوعية نظام الحكم وأدائه.

غير أن لشبكة الإنترنت بعض النتائج السلبية حيث ثبت أنه يمكن الفئات المتطرفة استغلالها لنشر بعض الأفكار السلبية مثل الأفكار الخاصة بالعنصرية. وفي بعض الصراعات الأخيرة قامت بعض وسائل الإعلام، وخصوصاً محطات الراديو، بإتاحة الفرصة للقوى المتطرفة للتعبير عن آرائها ونشرها عبر تلك المحطات، الأمر الذي يزيد من جو الكراهية بين الأفراد والشعوب.

ثانياً: جمع معلومات عن القضايا الأمنية ونشرها

يحق لقطاع الإعلام - من منظور الديمقراطية والحكم الرشيد- جمع المعلومات الخاصة بالقضايا الأمنية التي تحقق المصلحة العامة ونشر تلك

المعلومات، بل وتقع عليه أيضاً مسؤولية تقديم معلومات تفي بمعايير الصدق والدقة والعدل.

من هنا يمكن قطاع الإعلام مساعدة الحكومة والبرلمان في شرح سياساتهما وقراراتهما للمواطنين، لكي يتخذوا قراراتهم ومواقفهم ويشاركوا في الحياة السياسية بناء على وعي جيد. فيمكن قطاع الإعلام-على سبيل المثال- المساهمة في الوفاء بحق المواطنين في المعرفة من خلال نشر معلومات حول أسماء المسؤولين في المناصب العليا في قطاع الأمن، وحول نوعية السياسات الأمنية المتبعة، وكذلك المعلومات عن نشر القوات العسكرية في الخارج، وصفقات التسليح، والمعاهدات والاتفاقيات الخاصة بالتعاون العسكري وأطرافها، والتحديات المستقبلية التي يتعرض لها الأمن القومي، وتشجيع المناقشة العامة بشأنها. وفي ما يتعلق بالمعلومات السرية يمكن إخضاع قطاع الاعلام للرقابة الخارجية أو الداخلية.

ثالثاً: التشريعات الخاصة بقطاع الإعلام والقضايا الأمنية

توجد في كل دولة من دول العالم تشريعات تتعلق بحرية الصحافة. ويتضمن البند ١٩ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هذا المبدأ، الذي ينص على ما يلي:

«يحق للجميع التمتع بحرية الرأي وحرية التعبير عن الرأي. ويشمل هذا الحق حرية التمسك بالرأي من دون أي تدخل والسعي إلى المعلومات والأفكار والحصول عليها ونقلها عبر أي وسيلة من الوسائل وبغض النظر عن أي حدود».

ومن الجدير بالذكر أنه بينما لا توجد أي أسس إرشادية متفق عليها دولياً حول كيفية تحقيق أو حماية هذه الحرية، فقد تمت صياغة المبدأ العالمي المذكور أعلاه بصورة عامة، من دون أي إشارة إلى ارتباطه بالجوانب الأمنية.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

ومن الجدير بالذكر أنه بينما لا توجد أي أسس إرشادية متفق عليها دولياً حول كيفية تحقيق أو حماية هذه الحرية، فقد تمت صياغة المبدأ العالمي المذكور أعلاه بصورة عامة، من دون أي إشارة إلى ارتباطه بالجوانب الأمنية.

الإطار (٩)

حرية الصحافة بعد أحداث الحادي عشر من أيلول سبتمبر ٢٠٠١

يتم الاحتفال باليوم العالمي لحرية الصحافة في الثالث من شهر أيار مايو من كل عام. وقد ركز احتفال عام ٢٠٠٢ على آثار الإجراءات التي تكون الدول قد اتخذتها لتعزيز الأمن القومي والعالمي في أعقاب أحداث الحادي عشر من أيلول سبتمبر ٢٠٠١ على حرية الصحافة.

«ومما لا شك فيه أن هناك تعارضاً بين ممارسة الحريات الأساسية والحاجة إلى المزيد من الأمن في مواجهة الإرهاب. بيد أنه يتعين أن يتمثل الهدف الرئيسي من أي حملة ضد الإرهاب في تأمين حرياتنا»، كما قال السيد كويشيرو ماتسورا المدير العام لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو).

المصدر: عالم البرلمانات، عدد ٦، مايو ٢٠٠٢، الاتحاد البرلماني الدولي

تواصل البرلمانات مع المجتمع حول القضايا الأمنية

لن تكون الرقابة الديمقراطية - باعتبارها أحد مبادئ الحكم الرشيد - فعالة ما لم يكن المجتمع على وعي بالقضايا الكبرى التي يتم مناقشتها في البرلمان.

وسوف تكون فعالية الاتصال مع المجتمع حول القضايا الأمنية مرهونة بكمية المعلومات التي يقدمها البرلمان والحكومة للمجتمع، ودقتها. ويتعين

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

على البرلمان أن يحرص على نشر المعلومات بالكم والجودة اللازمين لفهم الأوضاع الأمنية ونتائج القرار البرلماني بشأنها.

نشر الوثائق للرأي العام

من بين الأساليب الفعالة التي يمكن البرلمان أن يقوم بها، وحده أو بالتعاون مع الحكومة، لتزويد المجتمع بالمعلومات، ضمان إتاحة الوثائق الخاصة بالأمن، وكذلك إعداد موقع على شبكة الإنترنت يضم المعلومات والوثائق الخاصة بالسياسة الأمنية.

الاطار رقم (١٠)

المواقع الخاصة بالبرلمانات على شبكة الإنترنت

في شهر أيار مايو ٢٠٠٢ كان يوجد ٢٤٤ مجلس برلماني في ١٨٠ دولة (٦٤ برلماناً تتكون من مجلسين، حيث يحتفظ كل مجلس بموقع خاص به). أما بيانات الاتحاد البرلماني الدولي فتشير الى وجود ١٦٥ موقعاً برلمانياً فقط على شبكة الإنترنت من ١٢٨ دولة. ويضم الموقع الخاص بالاتحاد البرلماني على شبكة الإنترنت (وعنوانه <http://www.ipu.org>) «الأسس الإرشادية الخاصة بمحتوى وهيكल المواقع الخاصة بالبرلمانات على شبكة الإنترنت»، التي أقرها مجلس الاتحاد البرلماني في أيار/مايو ٢٠٠٠ .

وفي ما يلي أمثلة على بعض المعلومات الخاصة بالقضايا الأمنية التي يمكن تزويد المواطنين بها، مع مراعاة تبسيطها لتيسير فهمهم لها:

- الوثائق ذات الأهمية الاستراتيجية مثل سياسات الأمن القومي .
- موازنة الدفاع (مع عدم ذكر أي معلومات حول الأموال السرية).
- البيانات الصحافية التي تغطي جميع النقاشات الرئيسية والقرارات

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

والاتفاقيات والقوانين المتعلقة بالقضايا الأمنية داخل البرلمان .

● محاضر جميع الاجتماعات والمناقشات البرلمانية، بما فيها اجتماعات اللجان، التي تتعلق بالقضايا الأمنية (باستثناء الاجتماعات السرية). ويجب أن تشمل تلك المحاضر على تقارير حول موضوعات تلك الجلسات المغلقة.

● أي منشورات خاصة بالتحقيقات البرلمانية في الجوانب الأمنية.

● التقارير البرلمانية السنوية أو تقارير مراقبة البرلمان لأداء الخدمات الأمنية.

● تقارير الهيئات المعنية بتلقي الشكاوى أو المحاسبات الحكومية الخاصة بقطاع الأمن (وقد لا يسمح لهذه الهيئات بالحصول على التقارير أو التحقيقات الخاصة ونشرها وإنما تقوم بتقديمها للجهات المختصة). ويجب على الحكومة دراسة مقترحات هذه الهيئات الرقابية أو المحاسبية ومحاولة تنفيذها.

● معلومات عن الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف.

● معلومات حول كيفية قيام النواب أو القيادات الحزبية بالتصويت على القضايا الأمنية (مثل الموازنة أو الانضمام إلى تحالف دولي أو صفقات الشراء أو المسائل الخاصة بالتجنيد).

● التشريعات التي تكفل حرية تبادل المعلومات.

تيسير المشاركة الشعبية في أعمال البرلمان

لا يعدّ تدفق المعلومات في اتجاه واحد (من البرلمان أو الحكومة إلى المجتمع) كافياً. فعلى البرلمان أن يتيح للمجتمع إمكانية الاتصال به في ما يخص القضايا الأمنية. ويعد التدفق المتبادل للمعلومات على جانب كبير من الأهمية وذلك للأسباب التالية:

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

- ضمان قيام المواطنين بالمشاركة والرقابة الدائمة على الحكومة.
 - زيادة ثقة المجتمع في أداء البرلمان.
 - مراقبة أوجه القصور المحتملة في الجهاز الإداري (من خلال هيئات تلقي الشكاوى، أو لجان المقترحات والشكاوى في البرلمان).
 - ضمان الحصول على تأييد المجتمع وبالتالي إعطاء صبغة شرعية على التشريعات والسياسات الحكومية، مما يدعم بدوره من استقرار النظام الديمقراطي.
- ويمكن تعزيز الاتصال المتبادل بين البرلمان والمجتمع من خلال المعلومات البرلمانية وعقد جلسات الاستماع ومتابعة الخدمات الإخبارية والحوارات التلفزيونية ونشرات الأخبار التي يتم إعدادها خصيصاً لأعضاء اللجان ضمن الخدمات البحثية بالبرلمان، وغيرها.

الإطار رقم (١١)

البرلمان وقطاع الإعلام

تقوم الجمعية بدعوة البرلمانات على المستوى القومي للإسراع في بحث الإجراءات الرامية إلى ما يلي:

١- ضمان تحقيق المزيد من الوضوح في أعمال البرلمان بما في ذلك اجتماعات اللجان ليس فقط كأحدى سياسات الاتصال ولكن باعتبار ذلك أولوية سياسية مهمة لها آثار مباشرة على أداء الديمقراطية.

٢- الاستخدام الأفضل لأساليب الاتصال التقليدية والوسائل الجديدة في تكنولوجيا المعلومات ولا سيما ما يلي:

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

● توفير أفضل ظروف عمل ممكنة في قطاع الإعلام ولاسيما للمحررين البرلمانيين .

● ضمان سرعة نشر المعلومات حول المناقشات وذلك من خلال الإسراع بنشر المضابط والمحاضر ومناقشات النواب في الجلسات .

● توفير خدمات عبر شبكة الإنترنت للاتصال الإلكتروني المباشر مع المواطنين والصحافيين .

● إتاحة إمكانية اطلاع الأفراد على جميع الوثائق البرلمانية كي يتسنى تعزيز المناقشات العامة قبل التصويت على أي مشروع قانون .

٣- الاستفادة من المشورة التي يقدمها الخبراء في مجال الاتصال .

٤- جعل الصياغة القانونية أقل تعقيداً كي يتيسر لغير المتخصصين قراءتها .

٥- اتخاذ الخطوات اللازمة لتفعيل آثار المناقشات العامة للقضايا السياسية، مثل تبسيط الإجراءات في عملية اتخاذ القرار .

٦- تمكين المواطنين من خلال خدمات الاتصال والمعلومات وتجميع المعلومات والقوانين وشرحها تفصيلاً، وتقديم تلك الخدمات إلى الدوائر الصحافية والمهنية المعنية بالأمر .

٧- تنظيم حلقات دراسية للصحافيين حول الأنشطة البرلمانية وذلك بهدف تعريفهم بالإجراءات التشريعية والأعمال البرلمانية، وتحسين مستوى معرفتهم بالعلاقات بين البرلمانات والمؤسسات العالمية. ويتعين تركيز الاهتمام بالصحافيين العاملين بالصحف والمجلات المحلية والإقليمية .

٨- إعداد شبكات للاتصال على شبكة الإنترنت وتمكين المواطنين من الاتصال بصورة تفاعلية مع البرلمانيين، والحصول على خدمات المعلومات البرلمانية اللازمة .

٩- التشجيع على تأسيس قنوات تلفزيونية مستقلة ومخصصة للأعمال البرلمانية مثلما هو الحال في بعض الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية وكندا.

١٠- مساندة بعض وسائل الإعلام التي تسعى إلى تقديم خدمات إخبارية ذات جودة عالية وبصورة مستقلة تماما، ولاسيما إذا كانت متعثرة مالياً أو مهددة بمنافسة غير شريفة من جانب قوى السوق، وذلك من خلال تقديم التمويل لها أو أي أنواع أخرى ملائمة لمساندتها».

المصدر: قرار الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا رقم ١١٤٢ .

وتعد المشاركة الشعبية على جانب كبير من الأهمية بالنسبة إلى الاستقرار الديمقراطي الطويل الأجل لأي دولة. ويتفاوت مستوى المشاركة من دولة إلى دولة، فبعض البرلمانات تتيح لأفراد المجتمع إمكانية حضور اجتماعات اللجان وهو ما قد يكون أمرا بالغ الأهمية بالنسبة إلى أنشطة المنظمات غير الحكومية أو، للأفراد ممن يهتمون بعملية سن القوانين. حتى وإن كانت هذه المشاركة لا تتيح التدخل في المناقشات فإن مجرد وجودهم داخل اجتماعات اللجان هو أمر ذو قيمة كبيرة.

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

مساهمات الأطراف غير المؤسسية في السياسات الأمنية

- تأكد من وجود الآليات التي تمكن البرلمان من الاستفادة من مساهمات ممثلي المجتمع المدني في أعماله المتعلقة بالأمن والقضايا الأمنية.
- تحقيقاً لهذا الهدف، وكلما كان ذلك مناسباً، قم بالتشجيع على تبني التشريعات التي تفسح في المجال أمام المؤسسات المختصة والمنظمات غير الحكومية وقطاع

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الإعلام للمساهمة في أعمال اللجان البرلمانية، التي يدخل الأمن والقضايا الأمنية في نطاق تخصصها.

الوعي العام

● تأكد من أن البرلمان لديه سياسات نشطة خاصة بعلاقته مع المجتمع العام، وذلك في ما يتعلق بالقرارات التي تؤثر في الأمن وعملية اتخاذ القرار ذات الصلة بذلك.

العلاقة بين الأمن وحرية الصحافة

● تأكد من أن حرية الصحافة ولا سيما في ما يتعلق بالجوانب الأمنية مكفولة بموجب القانون وتتم ممارستها فعلياً، وأن أي قيود يتم فرضها لا تعد خرقاً لمبادئ حقوق الإنسان.

● تحقق من وجود تشريعات مناسبة تكفل حرية تداول المعلومات.

الفصل السابع

السياسات الأمنية من منظور النوع الاجتماعي

تعد المساواة في النوع الاجتماعي من القضايا التي لاقت اهتماماً عالمياً في الآونة الأخيرة، بل وباتت في الوقت الحالي أحد المقاييس المهمة المتعلقة بالقضايا الأمنية، ليس فقط لأن الأغلبية العظمى ممن يتأثرون بالصراعات المسلحة مثل اللاجئين والمشردين داخل بلادهم يكونون من النساء والأطفال، وإنما أيضاً لأن النساء - اللاتي يمثلن ما يربو على نصف سكان العالم - يتمتعن بالحقوق نفسها التي يتمتع بها الرجال، ولديهن الكثير ليساهمن به في حل القضايا الأمنية. فمن شأن استغلال مواهب المرأة وبصيرتها تحقيق استجابة للقضايا الأمنية أكثر تركيزاً على المواطنين، بل أكثر تماشياً مع مدخل أمن الإنسان وبالتالي أكثر استدامة.

من هنا، لدى السعي إلى تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في ما يتعلق بالسياسات الأمنية يتعين العمل على تحقيق هذا الهدف من زاويتين. أولاً، يجب أن تعمل السياسات الأمنية على التركيز على القضايا الحساسة لقضية النوع الاجتماعي ومواجهتها، لأن الحلول المحتملة والهياكل المقترحة تبنيهاً يجب أن تضمن احترام حقوق المرأة ومصالحها. ثانياً، إنه من المهم تعزيز مشاركة المرأة في جميع مستويات عملية صنع القرار والمجالات التي تتصل بالسياسات الأمنية.

المرأة وفضّ النزاعات

إن عمليات فضّ النزاعات وحفظ السلام وبنائه لا تمس فقط هؤلاء الذين يشاركون بصورة مباشرة في الحروب أو الصراعات المسلحة، والذين غالباً ما يكونون من الرجال. إلا أن وجود المرأة إلى طاولات مفاوضات ومفاوضات السلام لا

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

يزال هامشياً، على الرغم من أنها تجاوزت دورها التقليدي كامرأة واضطلعت بمسؤوليات مكافئة لما يقوم به الرجال حتى أثناء الحروب أو الصراعات المسلحة. بيد أنه بات هناك إدراك متزايد بأن المرأة تساهم بمهارات ورؤى وأفكار ثاقبة ومهمة. وفي واقع الأمر تتطلب المشاركة المباشرة للمرأة في عملية صنع القرار وفي عملية فضّ النزاعات وأنشطة دعم السلام تحولاً في الرؤية التقليدية إلى دور كل من الرجل والمرأة في المجتمع وأثناء الصراعات.

الإطار رقم (١٢)

المرأة في عمليات السلام

«أي عملية سلام تتجاهل احتياجات المرأة وأدوارها تعدّ غير طبيعية، وبالتالي غير مستقرة بطبيعتها(..) وتعتبر عملية تمكين المرأة أثناء التحولات التي تتبع الصراعات، على درجة كبيرة من الأهمية للبدء في عمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية. فالمرأة مثلها مثل الرجل تعتبر ضحية وطرفاً في الحروب والصراعات المسلحة وذلك بشتى الطرق وفي مختلف المجالات. وتشارك المرأة أثناء الحروب في أنشطة جديدة وتقوم بأدوار جديدة، وغالباً ما تتحمل المزيد من الأعباء. وعلى الرغم من هذه التغيرات التي طرأت، كثيراً ما يهمل دور المرأة في عمليات بناء السلام التي تتبع الصراعات وذلك في المجتمعات التي شهدت هذه الصراعات، وعند وضع استراتيجيات بناء السلام وتنفيذها من خلال المساعي الدولية لبناء السلام.

المصدر: مراعاة قضية النوع الاجتماعي في أمن الإنسان: التحول من تهميش المرأة إلى إدماجها في عملية بناء السلام، المعهد النرويجي للشئون الدولية، ٢٠٠١ .

يقدم الإطار (١٣) مقتطفات من قرار مجلس الأمن رقم ١٣٢٥ لعام ٢٠٠٠، الذي أكد على قيمة التحول من النظرة إلى المرأة باعتبارها مجرد ضحية من ضحايا الصراعات (بما في ذلك تعريضها للعنف والاعتداء كأحد الأساليب

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

المتبعة في الحروب) إلى اعتبارها شريكا في عملية فض النزاعات وبناء السلام وحفظ السلام، وذلك على قدم المساواة مع الرجل. ويتطلب هذا التحول إعادة النظر إلى أدوار وأعمال كل من النساء والرجال قبل الحروب والصراعات المسلحة وأثناءها وبعدها. كما يعني ذلك أيضاً أنه يتعين تحقيق المساواة بين المرأة والرجل ومراعاة قضايا النوع الاجتماعي في مرحلة مبكرة من مراحل صنع السياسات على كل من الصعيدين القومي والدولي، وتجسيد ذلك في التشريعات ذات الصلة.

الإطار رقم (١٣)

عمليات السلام من منظور النوع الاجتماعي

مجلس الأمن ..

٧- يحث الدول الأعضاء على زيادة الدعم المالي والفني والاداري المخصص بصورة تطوعية لجهود التدريب التي تعزز قضايا النوع الاجتماعي بما في ذلك عمليات التمويل والبرامج، ومن بينها صندوق الأمم المتحدة للمرأة، وصندوق الأمم المتحدة للطفل، ومكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وغير ذلك من المنظمات ذات الصلة.

٨- يدعو جميع الأطراف المعنية إلى تبني منظور النوع الاجتماعي عند التفاوض بشأن أي اتفاقيات للسلام أو تنفيذها، بما في ذلك، على سبيل المثال وليس الحصر، (أ) الاحتياجات الخاصة بالنساء والفتيات عند العودة إلى الوطن وإعادة الاستيطان ومن أجل إعادة التأهيل وإعادة الاندماج، وفي مرحلة الإعمار التي تتبع الصراعات، (ب) الإجراءات التي تدعم مبادرات السلام من جانب المرأة على الصعيد المحلي، والعمليات التي يقوم بها المجتمع المحلي لفض النزاعات وتلك التي يتم فيها إشراك المرأة في جميع آليات تنفيذ اتفاقيات السلام، (ج) الإجراءات التي

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

تكفل حماية حقوق الانسان الخاصة بالنساء والفتيات واحترامها ولاسيما من حيث علاقتهن بالدستور والنظام الانتخابي وأجهزة الشرطة والقضاء (...).

١٥ - يعرب عن عزمه على ضمان قيام بعثات مجلس الأمن بوضع اعتبارات النوع الاجتماعي وحقوق المرأة بعين الاعتبار، وذلك من خلال بعض الأساليب من بينها التشاور مع الجمعيات النسائية على كل من الصعيدين المحلي والدولي «(....)»

مقتطفات من قرار مجلس الأمن رقم ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، تم تطبيقه في ٣١/١٠/٢٠٠٠

وتماشياً مع القرار رقم ١٣٢٥ لعام ٢٠٠٠، قدم الأمين العام للأمم المتحدة تقريراً حول «المرأة والسلام والأمن» (في ١٦ تشرين أول / أكتوبر، ٢٠٠٢)، تناول فيه الآثار التي تخلفها الصراعات المسلحة على النساء والفتيات والإطار القانوني الدولي ودور المرأة في عمليات السلام وحفظ السلام وعمليات الإغاثة الإنسانية وإعادة الإعمار وكذلك في عمليات نزع السلاح وتسريح الجيش وعمليات إعادة الوحدة الاجتماعية والاندماج الوطني. وسيلي استعراض بعض الشروط التي أوردها التقرير في نهاية هذا الفصل.

موقع المرأة في اللجان البرلمانية المعنية بالدفاع والأمن القومي

أوضحت المسوح العالمية التي أجريت بصورة متتابعة بواسطة الاتحاد البرلماني الدولي حول مشاركة المرأة في الحياة السياسية على مدار ربع القرن الماضي أن المرأة لا تزال غائبة أو غير ممثلة تمثيلاً كافياً في اللجان البرلمانية المعنية بشؤون الدفاع والأمن القومي والقوات المسلحة، فضلاً عن أنها نادراً ما تتراأس البرلمان أو حتى إحدى هذه اللجان الاستراتيجية. وفي عام ١٩٩٧ كشف مسح قام الاتحاد البرلماني الدولي بإجرائه تحت عنوان «المرأة في السياسة: ديمقراطية لم تكتمل بعد» عن أن ٣٪ من بين ٩٧ برلماناً من البرلمانات التي قدمت بيانات عن المرأة في اللجان البرلمانية هي

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

تلك التي تترأس المرأة فيها لجان الدفاع. وبوجه عام تبلغ نسبة عدد النساء ممن يتراسن اللجان النوعية عموماً حوالي ١٨,٦٪ فقط مقارنة بنسبة الرجال.

وربما يرجع ذلك إلى عاملين، أولهما أنه لا يزال هناك عدد ضئيل جداً من النساء البرلمانيات على مستوى العالم (حيث تبلغ النسبة نحو ٤,٣٪)، حتى أيار/مايو ٢٠٠٠). وثانيهما، أنه لا تزال هناك فكرة راسخة في العقول عالمياً مؤداها أن الحرب والسلام والقضايا الأمنية بوجه عام تخص الرجل أكثر مما تخص المرأة. وهذه الفكرة خاطئة، ولا سيما أن الحروب تؤثر في جميع فئات الشعب، بل غالباً ما تتأثر المرأة أكثر من الرجل من جرائها.

التجنيد العسكري للمرأة

تمثل مشاركة المرأة في الخدمات الإدارية واللوجستية وخدمات الدعم المختلفة أثناء الصراعات المسلحة أمراً شائعاً، بل تقليدياً في أغلب دول العالم. كما يعد وجود المرأة في مواقع الاستعداد أمراً مهماً نسبياً ليس فقط أثناء فترات السلم وإنما أيضاً - بل وفي بعض الأحيان أكثر أهمية- أثناء الحروب والصراعات المسلحة.

بيد أن مشاركة المرأة داخل القوات وأثناء عمليات القتال تعتبر من الظواهر الحديثة جداً. فعلى الصعيد العالمي، وبعد إجراء جهود ومقارنات عديدة لا تتوافر معلومات دقيقة وكافية حول مشاركة المرأة في العمليات العسكرية. ويقدم الإطار رقم (١٤) مجرد مثال على مشاركة المرأة في العمليات العسكرية في الدول الأعضاء في حلف شمال الأطلسي.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الاطار رقم (١٤)

عدد النساء في القوات المسلحة: أمثلة من الدول الأعضاء في حلف شمال الأطلسي (ناتو)

الدولة	العدد	النسبة المئوية
١ أسبانيا	٦٤٦٢	٥,٨ %
٢ ألمانيا	٥٢٦٣	٢,٨ %
٣ إيطاليا	٤٣٨	٠,١ %
٤ البرتغال	٢٨٧٥	٦,٦ %
٥ بلجيكا	٣٢٠٢	٧,٦ %
٦ بولندا	٢٧٧	٠,١ %
٧ تركيا	٩١٧	٠,١ %
٨ الجمهورية التشيكية	١٩٩١	٣,٧ %
٩ الدانمرك	٨٦٣	٥,٠ %
١٠ فرنسا	٢٧,٥١٦	٨,٥ %
١١ كندا	٦٥٥٨	١١,٤ %
١٢ لكسمبرغ	٤٧	٠,٦ %
١٣ المملكة المتحدة	١٦٦٢٣	٨,١ %
١٤ النرويج	١١٥٢	٣,٢ %
١٥ هنغاريا	٣٠١٧	٩,٦ %
١٦ هولندا	٤١٧٠	٨,٠ %
١٧ الولايات المتحدة الأمريكية	١٩٨٤٥٢	١٤,٠ %
١٨ اليونان	٦١٥٥	٣,٨ %

المصدر: مسح أجراه حلف شمال الأطلسي، صيف عام ٢٠٠١

وبوجه عام يمكن القول إن تجنيد النساء أو مشاركتهن في الوحدات العسكرية المتخصصة يمكن أن يتم بناء على رغبة القيادة السياسية أو نتيجة بعض التطورات في قطاع الأمن نفسه. ويبدو أن هذه المسألة مرتبطة بظاهرتين يمكن أن تقعا بمعزل إحداهما عن الأخرى، وهما:

- إدراك الحاجة إلى تعبئة الشعب بأكمله لحماية الأمن القومي وتعزيزه.
- تحديث القوات المسلحة في إطار عملية التغيير الاجتماعي العام، فتصبح أكثر مراعاة لمفهوم المساواة بين المرأة والرجل.

الإطار رقم (١٥)

مشاركة المرأة في السياسات الأمنية كجزء من تبني قضية النوع الاجتماعي

يمكن تقييم السياسات الأمنية للحكومة من منظور عملية تبني قضية النوع الاجتماعي. وفي المؤتمر الدولي الرابع المعني بالمرأة الذي عقد في بيجينغ قامت منظمة الأمم المتحدة باعتبار عملية تبني قضية النوع الاجتماعي استراتيجية عالمية ترمي إلى تعزيز المساواة بين المرأة والرجل. وقد قدمت منظمة الأمم المتحدة تعريفاً لعملية تبني قضية النوع الاجتماعي مفاده أنها:

«...عملية يتم من خلالها تقييم آثار أي عمل مخطط بما في ذلك أي تشريع أو سياسات أو برامج على كل من النساء والرجال، وذلك في كل المجالات وعلى جميع المستويات. كما أنها تعد استراتيجية تضع اهتمامات وخبرات كل من المرأة والرجل ضمن الأبعاد الرئيسية الخاصة بتصميم السياسات والبرامج في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها كي يتسنى لكل من النساء والرجال على حد سواء الاستفادة منها، وبحيث يتم وضع نهاية لعدم المساواة في النوع الاجتماعي».

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

وقد تعمل المشاركة المتزايدة للمرأة في القوات المسلحة على تعزيز التحول من مفهوم الدفاع التقليدي إلى مفهوم أمن الإنسان، وذلك من خلال زيادة التأكيد على الوسائل الحديثة لتحقيق الأمن القومي، مثل البحوث وتكنولوجيا المعلومات، والأمن الاقتصادي والنقدي، وتحديث مجالات عمل أجهزة المخابرات. هذه الوسائل أصبحت تكمل الوسائل التقليدية لتحقيق الأمن (مثل الجهد البدني والتدريب العسكري الشاق)، وربما أصبحت بديلاً عنها في بعض الأحوال. ومع هذا التحول، تتعزز فرص انخراط المرأة في القوات المسلحة، لأن مثل هذا التحول يقدم فرصاً جديدة للمرأة، وتحقيق المساواة بين النساء والرجال في فرص التعليم والتدريب.

الإطار رقم (١٦)

التحديات والأبعاد الجديدة الناتجة عن مشاركة المرأة في قطاع الأمن

تثير المشاركة المتزايدة للمرأة في قطاع الأمن، ولاسيما في الجوانب العسكرية وفي أجهزة الشرطة، تساؤلاً حول ما إذا كان يتعين إخضاع المرأة للتدريبات نفسها (وبخاصة التدريبات البدنية) والقواعد العسكرية النظامية التي يخضع لها الرجال؟

كما تتطلب هذه المشاركة موقفاً محدداً بالنسبة إلى ممارسة الجنس أثناء الخدمة العسكرية، وهي مسألة لطالما كانت مرفوضة في الأجهزة العسكرية والشرطية عموماً. كما يتعين مناقشة الاحتياجات والالتزامات الخاصة بالعلاقات العاطفية سواء بين المتزوجين أو غير المتزوجين، فضلاً عن الجوانب الخاصة بواجبات الأم أو الأب تجاه الأبناء.

كما تتطلب هذه المشاركة أيضاً البحث في مسألة الزي العسكري، وهل سنراعي فيه درجة الأناقة والطابع الجمالي الذي يهتم المرأة؟ وهل سيخلف ذلك نوعاً من الإثارة الجنسية بين الجنود؟، بعبارة أخرى، هل يجب أن ترتدي النساء زي الرجال نفسه؟ وهل يتم صنع الملابس العسكرية فقط على مقاسات الرجال؟

وتتطلب جميع هذه المسائل فكراً جديداً، كما تتطلب وضع تشريعات على المستوى القومي وتعديل قواعد الحياة العسكرية بما يتناسب مع الواقع الجديد.

المرأة في عمليات حفظ السلام ووزارات الدفاع

كما هو موضح من البيانات التي قدمها حلف شمال الأطلس في المسح الذي أجراه في صيف عام ٢٠٠١ فإن عدد المشاركات في عمليات حفظ السلام منذ نهاية الحرب العالمية الثانية لا يزال ضئيلاً. ففي عدد محدود جداً من الدول -وهي كندا وبنغلاديش وفرنسا وهولندا والبرتغال- تشارك المرأة بنسبة تزيد عن ٥٪ في عمليات حفظ السلام. غير أن خبرة الأمم المتحدة في هذا المجال قد كشفت عن أن مشاركة المرأة في عمليات حفظ السلام تلقى قبولاً من هذه المجتمعات، بل تترك آثاراً إيجابية على عمليات حفظ السلام. فعلى سبيل المثال، عندما تشارك المرأة يتم توجيه المزيد من الاهتمام لقضايا النوع الاجتماعي والعنف.

وتجدر الإشارة إلى أنه حتى يومنا هذا يعتبر تعيين المرأة كوزير للدفاع أو حتى كنائب عن الوزير أمراً نادراً. وقد أوضح مسح دولي أجراه الاتحاد البرلماني الدولي حتى آذار/مارس ٢٠٠٠، أن نسبة شغل المرأة لمنصب الوزير بوزارات الدفاع والأمن لا تزيد عن ٣,١٪، ولمنصب نائب الوزير والوظائف القيادية العليا المشابهة، مثل وظيفة السكرتير البرلماني، لا تزيد عن ٣,٩٪.

(للتفصيل، راجع تقرير: «المرأة في الحياة السياسية ٢٠٠٠»، الذي أصدره الاتحاد البرلماني الدولي بالمشاركة مع منظمة الأمم المتحدة).

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

البيانات

- تقدم بطلب الحصول على بيانات إحصائية عن عدد ونسبة النساء العاملات في كل جهاز من الأجهزة العسكرية وسائر الهيئات

الخاضعة لها بالدولة، وبأجهزة الشرطة والمخابرات، وكذلك مراكز التدريب التابعة لها. إضافة إلى ذلك تقدم بطلب الحصول عن بيانات عن نسبة شغل النساء للمناصب القيادية ومواقع اتخاذ القرار ومدى انضمام المرأة إلى وفود دولتك التي يتم إرسالها إلى الأمم المتحدة أو حلف شمال الأطلسي أو أي منظمات دولية للتباحث بشأن القضايا الأمنية.

المرأة وفض النزاعات وإعادة الإعمار

- تأكد من أن مجموعات التفاوض تضم عدداً متساوياً من النساء والرجال كلما كان ذلك ممكناً.
- تحقق من أن معاهدات السلام تعالج بصورة منظمة وواضحة آثار الصراعات المسلحة على النساء وعلى مساهماتهن في عملية السلام واحتياجاتهن وأولوياتهن في مرحلة ما بعد الصراعات.
- تحقق من الاستفادة من المعرفة والخبرة والقدرات التي تكتسبها المرأة أثناء الحرب في مرحلة الإعمار.

المرأة وبعثات السلام

- قم بالعمل على مناصرة مشاركة المرأة في بعثات السلام وفي عمليات الإعمار التي تعقب الحروب.
- تأكد (ربما من خلال تشريعات تقضي بذلك) من أن نشطاء حفظ السلام وسائر العاملين ببعثات السلام الدولية مدربون على مراعاة الجوانب الحساسة ثقافياً وتلك الحساسة من حيث قضية النوع الاجتماعي.

- قم بالتأكد من توقيع عقوبات على قوات حفظ السلام وسائر العاملين في بعثات السلام الدولية في حالة مخالفتهم حقوق الإنسان الخاصة بالمرأة.

الحكومة

- تأكد من أن هناك مساواة في توزيع المسؤوليات على النساء والرجال داخل وزارة الدفاع، خلال فترة زمنية محددة (آخر عشر سنوات مثلاً)، وتحقق من أن المرأة داخل الوزارة تتمتع بنفس فرص الترقي إلى المناصب العليا وتولي مواقع اتخاذ القرار التي يتمتع بها الرجل، وذلك من حيث القانون والواقع معاً.

البرلمان

- تحقق من الهيكل الحالي (وقارنه بالسابق) للجنة الدفاع أو الأمن داخل البرلمان ومستوى المسؤولية التي تضطلع بها المرأة داخل هذه اللجان.
- قم بالتحقق من أن اللجنة تولي اهتماماً لقضايا النوع الاجتماعي وتمارس ضغوطاً بهدف تحقيق المزيد من التوازن والمراعاة في النوع الاجتماعي اذا كان هناك حاجة الى ذلك.

مقترحات من تقرير الأمين العام للأمم المتحدة حول المرأة والسلام والأمن، ١٦/١٠/٢٠٠٢ .

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الجزء الثالث

وحدات المنظومة الأمنية وأجهزتها

على الرغم من أن «المركب الصناعي/العسكري» عنصر أساسي في السياسات الأمنية، إلا أننا لن نتناوله في هذا السياق، لأننا نركز على الأجهزة الرسمية التابعة للدولة والمسؤولة عن صنع وتنفيذ سياسة الأمن القومي .

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٢ .

الفصل الثامن

القوات المسلحة

تبني الدول قواتها المسلحة على مر التاريخ، وتعدّها لتكون درعاً في مواجهة الأخطار والتهديدات المختلفة. ويوضح الإطار (١٧) أن عدداً محدوداً جداً من الدول لم يستطع بناء قوات مسلحة حتى منتصف عام ٢٠٠٢ .

الإطار (١٧)

الدول التي ليس فيها مؤسسة عسكرية

هناك بعض الدويلات في المحيط الجنوبي مثل دول نورو والمالديف وكيريباتي وساموا وجزر سليمان وتيوفالو وبالاو وفانواتو، وأيضاً في البحر الكاريبي مثل سان فينسنت وجزر غرينادين وسانت كيتس ونيفيس وسانت لوشيا ودولة الدومينيكان ودولة غرينادا لا توجد فيها قوات مسلحة. ومن بين الدول الأخرى التي لا توجد فيها قوات مسلحة: كوستاريكا وأيسلندا وموريشيوس وباناما وتيمور الشرقية والصومال (التي تقوم في الوقت الحالي بتكوين جيش) وأندورا وسان مارينو وهاييتي. ومع ذلك، توجد في معظم هذه الدول وحدات شبيهة بالوحدات العسكرية (مثل قوات الحرس القومي وحرس الحدود).

مهام القوات المسلحة

تركت التطورات الأمنية التي وقعت منذ انتهاء الحرب الباردة تأثيراً بالغاً على القوات العسكرية في جميع أنحاء العالم. فقد تم تكليف القوات العسكرية بمهام جديدة ومطالبتها بأداء مهامها الرئيسية بطرق مختلفة. ففي يومنا هذا يعدّ من الشائع أن تشارك القوات العسكرية في جميع أرجاء العالم في المهام الخمس التالية:

- حماية استقلال الدولة وسيادتها ووحدة أراضيها، أو بصورة أعم حماية أمن مواطنيها.
- البعثات الدولية لحفظ أو لفرض السلام.
- خدمات الإغاثة الانسانية عند وقوع كوارث.
- العمليات الأمنية الداخلية (مساعدة الهيئات المدنية المنوط بها تنفيذ القوانين المدنية في حفظ النظام اذا ما سادت الفوضى أثناء حالات الطوارئ).
- المشاركة في بناء الأمة (وهي مهمة اجتماعية).

ويختلف أداء القوات العسكرية لهذه المهام من دولة إلى أخرى، وذلك في ضوء الإطار القانوني السائد في الدولة، كذلك طبيعة الأوضاع الأمنية فيها.

حماية سيادة الدولة والمجتمع

على الرغم من جميع التطورات والتهديدات الأمنية الجديدة للأمن، تظل المهمة التقليدية التي تقوم بها القوات العسكرية هي الدفاع عن الوطن أو عن الدول المتحالفة معه ضد أي هجوم عسكري أجنبي، وهي أهم مهمة تقوم بها على الإطلاق. وهذه المهمة لا تقتصر فقط على حماية أراضي الدولة وسيادتها بل تشمل أيضاً حماية المجتمع بوجه عام.

ومنذ نهاية الحرب الباردة بات هناك إدراك متزايد لدى القيادات السياسية والمؤسسة العسكرية بأن الهجوم العسكري لا يعد الخطر الوحيد الذي يهدد سيادة الوطن. فهناك أخطار غير عسكرية مثل الإرهاب والحروب الأهلية والجريمة المنظمة والهجوم من خلال شبكة الإنترنت وشبكات الفساد (راجع الإطار (١)). وتقوم أغلبية القوات المسلحة في الوقت الحالي بإصلاحات مهمة، خصوصاً في قطاع الدفاع. ويلقي الإطار ١٨ الضوء على عمليات الإصلاح الرئيسية.

الإطار رقم (١٨)

إصلاح قطاع الدفاع: ما هو الغرض منه؟

منذ التسعينيات بدأ العمل على إصلاح معظم المؤسسات العسكرية بصورة جذرية. وقد كان لدى كل دولة الأسباب التي دفعتها إلى هذا الإصلاح. وعلى سبيل التبسيط، يمكن تصنيف أهداف الدول من وراء الإصلاح إلى ثلاثة، هي:

* التحول الديمقراطي

جاء الإصلاح في قطاع الدفاع في الدول التي كانت شيوعية في السابق، أو التي كان يحكمها نظام دكتاتوري أو تلك التي شهدت صراعات بهدف تحقيق الديمقراطية، من خلال:

● إخضاع المؤسسة العسكرية للمساءلة أمام القيادة السياسية التي تم انتخابها بصورة ديمقراطية وذلك لأن أي وضع معاكس لذلك سوف يجعل من المؤسسة العسكرية خطراً يهدد الديمقراطية.

● تحقيق التوازن بين الموارد التي تحتاجها المؤسسة العسكرية وتلك التي تحتاجها سائر قطاعات المجتمع.

* التكيف مع البيئة الأمنية الجديدة

● تعديل حجم المؤسسة العسكرية وموازنتها بما يتناسب مع الأخطار الأمنية الجديدة.

● جعل المؤسسة العسكرية على أهبة الاستعداد للاضطلاع بالمهام الجديدة مثل عمليات حفظ السلام.

* توسيع نطاق العمل على المستوى الدولي

لم تعد المؤسسات العسكرية تمارس نشاطها على الصعيد القومي فقط، بل تجاوزته إلى العمل مع وحدات عسكرية في الدول الأخرى، وهي ظاهرة في تزايد مستمر. ويمكن هذا التعاون الدولي أن يتم بصورة مؤقتة وخاصة مثلما يحدث

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

في بعثات السلام التابعة للأمم المتحدة أو أن يتم بصورة طويلة الأجل ومن خلال إطار مؤسسي مستمر (مثل حلف شمال الأطلسي) أو من خلال تعاون ثنائي أو متعدد الأطراف، عبر الوسائل التالية:

- إخضاع المؤسسة العسكرية جزئياً للقيادة الدولية وللهيكل التنظيمية الدولية.
- زيادة قدرة المؤسسة العسكرية على العمل مع المؤسسات العسكرية التابعة لدول أخرى وذلك في ما يتعلق بالجوانب الخاصة بالمعدات والتدريب واللغة والمعلومات وأنظمة القيادة والتحكم والقدرة على التنفيذ في أراضي البلدان الأخرى.

ومن بين الأمثلة على الوحدات الدولية الدائمة ما يلي:

- الفيلق الألماني - الهولندي الأول.
- الكتيبة البلطيقية (تضم ليتوانيا، إستونيا، لاتفيا).
- الفيلق البولندي - الدنمركي - الألماني.
- كتيبة سلاح المهندسين المتعددة الجنسيات بين كل من سلوفاكيا، هنغاريا، رومانيا وأوكرانيا (الكتيبة تيسا "TISA").

المساهمة في الأمن الدولي

تشارك القوات العسكرية في بعثات السلام، لسببين مهمين غالباً، أولهما منع الصراعات وتجنب ما قد تخلفه تلك الصراعات من آثار سلبية مثل زعزعة الاستقرار في الأقاليم المتوترة وإحداث خلل في الاقتصاديات والتسبب في تدفق سيل من اللاجئين يتعذر السيطرة عليه. وثانيهما أن هذه البعثات تعد ذلك وسيلة للمساهمة في أمن الإنسان وحماية المدنيين في المناطق التي تشهد صراعات.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

فلقد بات أمن الإنسان ولا سيما التمتع بحقوق الإنسان هدفاً هاماً من أهداف سياسات المجتمع الدولي وذلك نظراً إلى أن الصراعات الأخيرة قد أصبحت مصحوبة بأعمال العنف وباتت تؤثر في المدنيين. غير أنه قد تكون لمشاركة القوات العسكرية المتطورة في بعثات السلام آثار جانبية تتمثل في تدريب الوحدات العسكرية وإكسابها خبرة في المناطق المتوترة..

أعمال الإغاثة الإنسانية أثناء وقوع الكوارث

تواجه الدول العديد من الكوارث سواء الطبيعية منها مثل الزلازل والفيضانات أو تلك التي يتسبب الإنسان بوقوعها مثل حوادث الطائرات والحرائق الكبرى وغيرها. وفي حالات الطوارئ تقوم السلطات المدنية باستدعاء القوات العسكرية للمساعدة في أعمال الإغاثة وتقديم الدعم. وتقوم القوات العسكرية ببعض المهام، من بينها تطبيق القانون وحفظ النظام وتقديم المواد الغذائية والطبية...، وكذلك إصلاح خطوط الاتصال وشبكات المواصلات. غير أن لمشاركة القوات العسكرية في أعمال الإغاثة أثراً جانبياً وهو أن هذه القوات تصبح كثيفة الوجود العلني أمام الشعب مما قد يزيد من تأييد الشعب لها ودعمها.

مساعدة السلطات المدنية المنوط بها تطبيق القانون

من المهام الأخرى التي قد تقوم بها القوات العسكرية مساعدة السلطات المدنية المنوط بها تطبيق القوانين. وتعتبر الأعمال الإرهابية والجريمة المنظمة والاتجار بالمخدرات أمثلة مهمة على تدخل القوات المسلحة في مواجهة هذه الأخطار. غير أن هذه المهمة تثير الكثير من الجدل، لما قد يكون لها من آثار سلبية تتمثل في تعريض المجتمع لأخطار جسيمة تفوق قدرات السلطات المدنية وأجهزة الشرطة على مواجهتها، حيث تصبح تابعة لسيطرة القوات المسلحة.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

في ما يلي بعض الاهتمامات والأخطار التي تقتربن باستعانة السلطات المدنية بالقوات العسكرية في تطبيق القوانين:

- يمكن أن يهدد ذلك سيطرة المجتمع وإشرافه على القوات العسكرية.
- سوف يؤدي ذلك بصورة حتمية إلى إعطاء صبغة سياسية للمؤسسة العسكرية.
- قد يتسنى للقوات العسكرية مجرد تطبيق القانون وحفظ النظام بشكل مؤقت ولكن سوف يتعذر عليها القضاء على الأسباب السياسية والاجتماعية والاقتصادية الأصلية وراء الصراعات أو الفوضى.
- يجب تذكر أن القوات العسكرية مدربة على القتال في ميدان القتال، لكنها غير مدربة على أداء مهام الشرطة أو التعامل مع المدنيين داخل المجتمع.
- قد تخلق هذه المشاركة نوعاً من المنافسة المهنية بين رجال القوات العسكرية ورجال الشرطة.

الإطار رقم (١٩)

استعانة السلطات المدنية بالقوات العسكرية في تطبيق القوانين : حالة جنوب أفريقيا

يوضح النظام القانوني في جنوب أفريقيا شروط وحالات المشاركة كالتالي :

(...) يتم فقط نشر قوات الدفاع الوطني في جنوب أفريقيا في الظروف الاستثنائية مثل انتشار الفوضى العامة الى درجة تخرج عن سيطرة أجهزة الشرطة في جنوب أفريقيا أو في حالة الاعلان عن البدء في عمليات الدفاع عن الوطن (...). ويخضع التعيين الداخلي للقوات العسكرية للسيطرة البرلمانية

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

وأحكام الدستور الخاصة بالحقوق الأساسية ويتم تنظيمه بموجب التشريعات.

المصدر: ورقة بيضاء حول «الدفاع في الديمقراطية» جمهورية جنوب أفريقيا،
مايو ١٩٩٦ .

المهام الاجتماعية

هناك وعي عام بأن القوات العسكرية - ولاسيما المجندين فيها يساهمون في بناء الوطن حيث يعمل الشباب (معظمهم من الذكور) ممن ينتمون إلى جميع أنحاء الدولة وإلى مختلف الطبقات الاجتماعية والأصول العرقية جنباً إلى جنب. وينطبق ذلك أكثر ما ينطبق على المجتمعات المهاجرة أو تلك التي تضم ثقافات متعددة، حيث تعمل المؤسسة العسكرية على المزج بين مختلف هذه الفئات.

ومن المهام الاجتماعية الأخرى التي تقوم بها المؤسسة العسكرية توفير فرص التعليم لأفراد الشعب. فقد يستفيد هؤلاء الذين إما أنهم لا يجدون أي فرص للعمل أو أنهم يجدون فرصاً محدودة من خلال الالتحاق بالخدمة العسكرية. وتقوم القوات العسكرية بمهمة اجتماعية أخرى، ولا سيما في الدول النامية وهي مساندة أو دعم السلطات المحلية في المناطق النائية من خلال الاستعانة بأفراد الجيش القدامى في تقديم الخدمات التعليمية أو خدمات الرعاية الصحية الوقائية أو المشاركة في القضاء على التدهور البيئي.

وتعد هذه المهام الاجتماعية المذكورة أعلاه أمثلة على إمكانية مساهمة المؤسسة العسكرية بصورة إيجابية في المجتمع. غير أننا نجد أن المؤسسة العسكرية في بعض الدول تتدخل بصورة سلبية في الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. فعلى سبيل المثال تتدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية ببعض الدول وتهدد الحكومة. وفي دول أخرى تقوم المؤسسة العسكرية -للأسف- بممارسة الأنشطة التجارية الربحية إلى

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

جانب ما تحصل عليه من موازنة الدولة. وهذا العائد الإضافي لا يتم الإشراف أو السيطرة عليه بصورة ديمقراطية.

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

مهام القوات المسلحة

- تأكد من أن مهام المؤسسة العسكرية:
 - محددة بموجب القانون والقواعد والتشريعات العسكرية.
 - تتفق ومفاهيم الأمن القومي وسياساته.
 - تلبي احتياجات الأمن الفعلية لدى المجتمع.
 - ألا ينتقص أداء القوات العسكرية للمهام غير العسكرية من استعدادها لأداء مهامها الرئيسية ألا وهي حماية سيادة الوطن واحترام القانون والشرعية الدولية.

إصلاح قطاع الدفاع

- تحقق من أن اللجان البرلمانية المختصة تتلقى تقارير مفصلة حول عمليات الإصلاح المقترحة أو التي تم إدخالها حيز التنفيذ مدعومة بتحليل للأثار، وأنها يمكن أن تطرح بعض القضايا ذات الصلة للنقاش، مثل الدعوة الى عقد جلسات استماع.

الاستعانة بالقوات العسكرية في تطبيق القانون

- لا يُستحبّ - مبدئياً - أن تشارك القوات العسكرية في تطبيق القوانين المدنية. وإذا كانت هناك ضرورة لذلك فيتعين على البرلمان ما يلي:

● التحقق من أن مشاركة القوات العسكرية في عملية تطبيق القوانين المدنية معروفة بوضوح، وأن يتم تحديد وتنظيم هذه المشاركة بموجب القانون، وخصوصاً من حيث:

- الظروف التي يتم فيها اللجوء الى الاستعانة بالجيش .

- طبيعة هذه المشاركة وحدودها .

- مدة هذه المشاركة .

- نوع الوحدات المشاركة في كل حالة .

- المؤسسة (المؤسسات) التي تتمتع بصلاحيات اتخاذ القرار بشأن إشراك القوات العسكرية ووضع حد لهذه المشاركة .

- تحديد الجهة المختصة في حالة وقوع أي مخالفة للقانون أو انتهاكات لحقوق الانسان بسبب مشاركة القوات العسكرية .

● وضع تشريع يقضي بضرورة الحصول على موافقة أو ضمان من الجهات المختصة قبل القيام بأي أعمال تفتيش للمنازل أو إلقاء القبض على الأشخاص أو قبل الشروع في إطلاق النار .

● تحقق من وجود الآليات سواء البرلمانية أو غير ذلك من آليات مراقبة وتحقيق التوازن بشأن آثار مشاركة القوات العسكرية على التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية .

الفصل التاسع

مؤسسات أخرى شبه عسكرية

قد يكتسب تعبير «مؤسسات أخرى شبه عسكرية» معاني مختلفة تبعاً للإطار الذي يأتي فيه، أو ظروف الدول التي يستخدم فيها هذا التعبير. وعلى أي حال، يتعين التفريق بين «المؤسسات شبه العسكرية» وبين «المؤسسات العسكرية الخاصة». فطبقاً للمعهد الدولي للدراسات الاستراتيجية في لندن، فإن مفهوم المؤسسات شبه العسكرية يشمل أيضاً «قوات الدرك (أو الجندرمة)»، وكذلك العاملين في الهيئات الجمركية وحرس الحدود، إذا كانت هذه القوات مدربة على التكتيكات العسكرية ومزودة بالمعدات العسكرية على غرار القوات المسلحة، وإذا كانت تخضع لإشراف وسلطة القوات المسلحة أثناء الحروب.

هذا النوع من المؤسسات شبه العسكرية يوجد في جميع دول العالم تقريباً، وذلك إلى جانب القوات المسلحة المعروفة. وهذه المؤسسات لها صلات وثيقة بالمؤسسة العسكرية، بل في بعض الحالات تقوم المؤسسة العسكرية بتزويد تلك المؤسسات بالمعدات الفنية وتتيح لها إمكانية استخدام قواعدها العسكرية، كما تقدم لها خدمات التدريب وأنواعاً أخرى من الدعم الفني.

ومن المعروف عن تلك المؤسسات أنها في بعض الحالات تستخدم الأساليب العسكرية بصورة غير لائقة مع المدنيين خلال قيامها بمهام بوليسية، وقد تكون مسؤولة عن انتهاكات بالغة لحقوق الإنسان. ويتسبب هذا النوع من المؤسسات في اضطراب وصعوبة التفريق بين أجهزة الشرطة المدنية والقوات العسكرية، ولهذا يتعين تحديد أدوار هذه المؤسسات ووضعها بوضوح. كما أنه من المفضل استبعادها من العمليات الأمنية الداخلية.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

ويتعين على البرلمان وضع التشريعات التي تقضي بذلك وتمكنه من الرقابة على أعمال الحكومة. وينبغي أن يسمح رئيس الدولة أو رئيس الوزراء للبرلمان بالرقابة على المؤسسات شبه العسكرية، ليس فقط لأن القانون يؤكد حقوق الرقابة البرلمانية على جميع المؤسسات والمنظمات العامة التي تقوم الدولة بتمويلها وإنما أيضا بسبب التحديات والأخطار التي قد تترتب على الاستعانة بتلك المؤسسات بصورة واسعة النطاق، من دون إخضاعها للمراقبة.

الإطار رقم (٢٠)

أمثلة على وحدات شبه عسكرية أخرى في بعض الدول المختارة

الدولة	حجم القوات المسلحة	حجم القوات شبه العسكرية	أمثلة للوحدات شبه العسكرية
فنلندا	٣١٧٠٠	٣٤٠٠	حرس الحدود
الولايات المتحدة	١٣٦٥٨٠٠	٥٣٠٠٠	دوريات الطيران المدني
الاتحاد الروسي	١٠٠٤١٠٠	٤٢٣٠٠٠	حرس الحدود، قوات وزارة الداخلية، قوات حماية الاتحاد الروسي، خدمات الأمن الفيدرالي، الجهاز الفيدرالي للاتصال والمعلومات، قوات السكك الحديدية الخ.
المغرب	١٩٨٥٠٠	٤٢٠٠٠	قوات الدرك، القوات الإضافية
فرنسا	٢٩٤٤٣٠	٩٤٩٥٠	قوات الدرك.
إيطاليا	٢٥٠٦٠٠	٢٥٢٥٠٠	الحرس الخاص، وحرس الأمن العام التابع لوزارة الداخلية.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

تركيا	٦٠٩٧٠٠	٢٢٠٢٠٠	قوات الدرك، الحرس الوطني، حرس السواحل
بوركينافاسو	١٠٠٠٠	٤٤٥٠	قوات الدرك، شركات الأمن
شيلي	٨٧٠٠٠	٢٩٥٠٠	الحرس الخاص
جمهورية كوريا	٦٨٣٠٠٠	٣٥٠٠٠٠٠	وحدات الدفاع المدني والشرطة البحرية
إندونيسيا	٢٩٧٠٠٠	١٩٥٠٠٠	الشرطة والشرطة البحرية والقوات العسكرية المحلية الإضافية

المصدر: المعهد الدولي للدراسات الاستراتيجية، التوازن العسكري ٢٠٠٠-٢٠٠١، لندن.

المهام التي تضطلع بها المؤسسات شبه العسكرية

- تقوم المؤسسات شبه العسكرية بنطاق واسع من المهام، أهمها ما يلي:
- السيطرة على الحدود بما يشمل مراقبة العبور غير القانوني للأفراد أو البضائع.
 - السيطرة على أعمال الشغب.
 - حفظ القانون والنظام في حالات الطوارئ وحراسة رئيس الدولة والمنشآت الهامة مثل المحطات النووية.

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

يرجى الرجوع إلى الأجزاء ذات الصلة في فصول الكتاب، وأن تأخذ منها وتطبق ما تراه مناسباً لظروف بلدك، بحسب الأحوال.

الفصل العاشر

أجهزة الشرطة

الشرطة في الأنظمة الديمقراطية

يتعين على الشرطة في كل الأوقات العمل في ظل القانون . فالشرطة تخضع لنفس القوانين التي تعمل هي على تطبيقها وضمان التمسك بها . إضافة إلى ذلك يختلف دور أجهزة الشرطة عن أدوار سائر المؤسسات الرئيسية المختصة بالجوانب الجنائية، مثل مكتب المدعي العام، والقضاء أو نظام السجون، ويتعين أن يكون كذلك . فمن منظور الحكم الرشيد، على جميع الدول تحقيق الأمن العام وفي الوقت نفسه احترام حريات الأفراد وحقوق الإنسان .

ويحق للمواطنين في أي نظام ديمقراطي أن يتوقعوا أنهم سيعاملون بصورة عادلة وحيادية من جانب رجال الشرطة . فسلوك رجال الشرطة تجاه المجتمع في أي دولة إنما يعد أحد مؤشرات مدى تحقق الديمقراطية في هذه الدولة .

الإطار رقم (٢١)

السمات الرئيسية للأداء الديمقراطي لمهام الشرطة

- يتعين على رجال الشرطة عند أداء مهامهم احترام سيادة القانون والعمل وفقاً لأخلاقيات المهنة .
- إن الأداء الديمقراطي لمهام الشرطة يسعى إلى تحقيق الأمن العام بصورة فعالة مع احترام حقوق الإنسان .

● تتطلب المساندة البوليسية تحقيق درجة من الشفافية ووجود آليات للإشراف والسيطرة الداخلية والخارجية .

● تعد عملية أداء المهام البوليسية بأسلوب ديمقراطي عملية تبدأ من القاعدة إلى القمة وتستجيب لاحتياجات المواطنين وفئات المجتمع واهتماماتهم، وتسعى إلى اكتساب ثقة المجتمع وقبوله ودعمه. ومن هنا فهي عملية تعتمد على الشفافية والحوار. لذلك نجدها في العديد من الدول غير مركزية وذلك كي تتسنى الاستجابة بصورة كافية وسريعة للاحتياجات المحلية.

الحاجة إلى حماية خاصة

تعد أجهزة الشرطة أداة في يد السلطة التنفيذية، وتتمتع دون غيرها من الأجهزة بسلطة الإكراه الشرعي داخل المجتمع، أي استخدام أدوات القهر، مثل القبض والاعتقال والاحتجاز، وذلك كي يتسنى لها أداء المهام المنوطة بها. غير أنه ونظراً إلى تمتعها بهذه السلطة فقد يحدث أن يقوم النظام الحاكم باستغلالها للقيام بأعمال العنف أو انتهاك حقوق الإنسان أو في جرائم فساد.

ومن هنا تتطلب أجهزة الشرطة في أي نظام ديمقراطي حماية خاصة وذلك بهدف ضمان أنها تخدم مصالح المجتمع الذي تعمل على حمايته، وليس مصالح الساسة والإدارة الحكومية أو حتى الشرطة نفسها. ويجب أن تتحلى أجهزة الشرطة بالحكمة، وأن تتمتع بالاستقلالية في أداء مهامها، وعليها أيضاً أن تلتزم الحيادية عند تطبيق القانون وأن تؤدي المهام المنوطة بها بكفاءة.

كما يتعين على ضباط الشرطة أن يكونوا على علم بأخلاقيات المهنة سواء تلك الموثقة أو المتعارف عليها، والالتزام بها، مثل احترام حق كل إنسان في الحياة والالتزام بمبدأ استخدام القوة فقط لتحقيق أحد الأهداف الشرعية، مع عدم

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

المبالغة في استخدامها إذ لم تكن هناك ضرورة، أو خارج الإطار القانوني. وعند اللجوء إلى القوة يتعين على رجال الشرطة دائماً احترام قاعدة التناسب. فإلى جانب الجوانب الخاصة بالمساءلة الخارجية – السياسية والقضائية – (أنظر الفصل الثالث) يتعين اتخاذ تدابير للمساءلة الداخلية أو الذاتية. ففي أي نظام فعال لأداء المهام البوليسية يتعين إجراء مراقبة داخلية لكل ما يتردد حول أي سلوك سيئ من جانب رجال الشرطة أو أي شكاوى يتقدم بها المواطنون ضدهم.

الإطار رقم (٢٢)

أوجه الخلل والظروف التي تشكل خطراً

«يمكن أن تؤدي الإدارة السلطوية للقوات الأمنية إلى قلب منظومة الأولويات الأمنية ذاتها، بحيث قد يؤدي تبني النظام الحاكم المفهوم العسكري للأمن إلى إعطاء صبغة عسكرية لقوات الشرطة (حتى تصعب التفرقة بين الشرطة والقوات المسلحة)، أو قد يحدث العكس ويتم تخفيض التمويل المخصص لها، مما يحد من قدرتها على تحقيق الأمن والأمان للشعب.

ويعاني رجال الشرطة وقوات الأمن ولا سيما في الدول المنخفضة الدخل، من انخفاض الأجور إلى الحد الذي يمكنهم بالكاد من تلبية احتياجاتهم الأساسية، فضلاً عن عدم توافر فرص للتدريب أو توافر فرص محدودة جداً منه، واستشراء الفساد في الإدارة، وارتفاع معدلات الأمية فيما بينهم».

«لما كانت قوات الأمن هي أقوى قطاعات المجتمع، فغالباً ما يعتمد عليها القادة المنتخبون في الأنظمة الديمقراطية الناشئة، بما في ذلك الوحدات العسكرية، وذلك لضمان بقائهم في السلطة. ولهذا السبب نفسه قد يرفض هؤلاء القادة بشدة إخضاع المؤسسات العسكرية للمزيد من المساءلة أو الإفصاح عن شؤونهم، وذلك لأنهم يعتمدون على نفوذها لتحقيق مآربهم الشخصية».

تقرير التنمية البشرية، ٢٠٠٢ .

المبادرات من جانب الشعب

يمكن أيضا تعزيز الإشراف الديمقراطي على أجهزة الشرطة بواسطة الآليات غير الرسمية التي تتم من داخل المجتمع، مثل منظمات حقوق الإنسان التي تمثل الطبقات العامة من المجتمع، والتي يمكن أن تساعد على اكتساب قوات الشرطة ثقة المجتمع. كما تعمل بعض أجهزة الإشراف المدني مثل الأمبودسمان الذي يتلقى شكاوى المواطنين الخاصة بالشرطة، على إخضاع أجهزة الشرطة للمساءلة الخارجية من جانب المجتمع، الذي تعمل الشرطة على حمايته.

وفي بعض الحالات كان لتأسيس مجالس أمنية في المقاطعات تضم ممثلين عن فئات المجتمع المدني أثر إيجابي، حيث أدى ذلك إلى تحسين خدمات الشرطة المحلية. ويجب وضع بعض التشريعات التي تضمن حماية المتضررين من أداء الأمن والشرطة، وجمعيات حماية المجتمع المدني من تحرش رجال الشرطة بها أو أجهزة المخابرات أو القوات العسكرية.

الإطار رقم (٢٣)

الشرطة في إريتريا: حالة يجري تطويرها

العلاقة بين أي جهاز من أجهزة الشرطة والبيئة المحيطة به متعددة الجوانب. ويمكن الاستدلال على ذلك من خلال النظر إلى كيفية قيام أجهزة الشرطة بالمهمتين الأساسيتين المنوطتين بها، وهما استخدام القوة لتطبيق القانون وتقديم خدمات إلى عامة الشعب.

وفي الدول النامية، مثل إريتريا، تعد هذه الإشكالية أكثر وضوحاً. فقد مر هذا البلد على مدار ثلاثين عاماً بصراعات ضد إثيوبيا من أجل الحصول على استقلاله، تلك الصراعات التي تبدو كأنها لا تنتهي، حيث تم استئناف القتال مرة

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

أخرى في عامي ١٩٩٨ و١٩٩٩، وفي مطلع التسعينات تم تعيين حوالي ٥ آلاف من رجال قوات التحرير السابقين كضباط في الشرطة وهو ما يرجع إلى سبب بسيط وهو أنه كان على الحكومة في هذا الوقت رعاية المحاربين.

وبعض القيادات السياسية لها أصول عسكرية وقد عملت في مجال الشرطة كضباط عندما كانت هناك وحدة بين إريتريا وإثيوبيا.

وإلى جانب مختلف أنواع الدعم الفني الخاص بأساليب إجراء التحقيقات الجنائية وإنشاء أكاديمية الشرطة وإعداد برامج تعليمية خاصة بذلك، وهي جميعها أوجه من الدعم قدمتها الحكومة الهولندية، أدركت الهيئات المانحة وبعض الصفوة في المجتمع أن هناك حاجة إلى إجراء تغيير في الثقافة. فهؤلاء الذين سبق لهم أن قاموا بالعمل في المؤسسة العسكرية لديهم منظور مختلف بشأن استخدام القوة عن منظور الفئات الأخرى، وأهم ذلك نموذج رجل الشرطة البريطاني. ومن ثم فقد جاء مشروع التغيير الثقافي داخل قوات الشرطة في إريتريا الذي تدعمه الحكومة الهولندية بهدف تحقيق الديمقراطية داخل قوات الشرطة التي تضطلع بمسؤوليات تطبيق القانون والحفاظ على النظام مع الحد من استخدام القوة.

المصدر: كاسبر ديليو فرووم، جامعة ماساتريخت بهولندا، أحد المشاركين في مشروع التغيير الثقافي في قوات الشرطة بإريتريا.

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

الإطار الديمقراطي

* تأكد من أن أجهزة الشرطة تعمل في ظل القانون.

* تأكد من أن أجهزة الشرطة تعمل وفقاً لأخلاقيات المهنة وبما يضمن حصول جميع المواطنين على معاملة عادلة وحيادية ومتوقعة. ومن ثم تحقق من أن دولتك تلتزم بمدونة الأمم المتحدة لعام ١٩٧٩، بشأن

سلوك العاملين المنوط بهم تطبيق القانون (أنظر الإطار ٦٥) .

التدريب

• تحقق من أن التعليم والتدريب المهني الذي يخضع له رجال الشرطة يهدفان إلى ترسيخ مبدأ تطبيق القانون والحفاظ على النظام مع الحد من استخدام القوة. ومن هنا يتعين إدراج القيم الخاصة بالديمقراطية والأخلاقيات وحقوق الإنسان ومراعاة قضية النوع الاجتماعي في برامج التأهيل والتعليم والتدريب.

(يرجى أيضاً الرجوع إلى الأجزاء السادسة والسابعة والثامنة من الكتاب والتي تتعلق بالموارد المالية والبشرية والمادية).

الفصل الحادي عشر

أجهزة المخابرات

تعد أجهزة المخابرات (وتسمى في بعض الأحيان «الأجهزة الأمنية») إحدى ركائز الأمن في الدول المعاصرة، حيث تقدم تحليلاً مستقلاً للمعلومات الخاصة بأمن الدولة والمجتمع، وتسعى إلى حماية مصالح هذا المجتمع. وعلى الرغم من أن عمليات المخابرات تدخل في نطاق اختصاص الهيئة التنفيذية، فإن البرلمان يقوم بدور حيوي في الرقابة عليها.

لقد دعت الأخطار والمخاطر الجديدة التي تهدد الأمن الداخلي للدول مثل الإرهاب الدولي وتجارة المخدرات والتفريغ والجريمة المنظمة والهجرة غير القانونية... إلى ضرورة تعزيز قدرات أجهزة المخابرات. ولقد بات هناك إدراك عام لأهمية كفاءة أجهزة المخابرات لاسيما في أعقاب أحداث الحادي عشر من أيلول/سبتمبر من عام ٢٠٠١. ففي خلال الأشهر التي تلت أحداث الحادي عشر من أيلول/سبتمبر شرعت حكومات العديد من الدول إلى توسيع نطاق السلطات المخولة لأجهزة المخابرات مثل تسجيل الرسائل التي يتم تبادلها عبر شبكة الإنترنت والمكالمات التليفونية والاتصال عبر الفاكس (أنظر الفصل العشرين، حول الإرهاب).

وتعمل التكنولوجيات الجديدة على رفع القدرات الخاصة بمراقبة المتهمين المحتملين واكتشافهم وترهيبهم، بل ويجري أيضاً تعزيز التعاون فيما بين أجهزة المخابرات سواء على الصعيد القومي أو العالمي. وتقع على البرلمانات مسؤولية تحقيق التوازن بين السلطات المتزايدة التي تتمتع بها أجهزة المخابرات وبين الحريات المدنية وحقوق الإنسان.

طبيعة أجهزة المخابرات

تتمثل المهمة الطبيعية لأجهزة المخابرات في جمع المعلومات وتحليلها، وهي مهمة تتطلب درجة عالية من السرية. وعلى الجانب الآخر هناك خطورة تتمثل في إساءة استغلال هذه المعلومات في الإطار السياسي المحلي بما قد يجعل أجهزة المخابرات تهدد المجتمع ككل، بل ربما النظام السياسي الذي تعمل على حمايته.

ومن ثمّ، هناك حاجة ماسة إلى الإشراف الديمقراطي والبرلماني الواضح على أجهزة المخابرات وكذلك السيطرة من جانب السلطة التنفيذية. فمن خلال آليات الرقابة والتوازن، تمكن المساعدة على الحيولة دون قيام السلطة التنفيذية أو البرلمان بإساءة استغلال أجهزة المخابرات لتحقيق أغراضهما الذاتية أو الحزبية.

ويتعين أن تتسم أجهزة المخابرات في أي نظام ديمقراطي بالفعالية والحيادية السياسية، وأن تلتزم أخلاقيات المهنة، وأن تعمل في ظل المهام المكلفة بها بموجب القانون ووفقاً للأعراف الدستورية-القانونية والممارسات الديمقراطية للدولة.

ويجب البدء في عملية الإشراف الديمقراطي على أجهزة المخابرات من خلال إطار قانوني واضح يتم بمقتضاه تأسيس أجهزة المخابرات، وتضمينها في النظام الأساسي للدولة بعد موافقة البرلمان. كما يجب أن يحدد النظام الأساسي للدولة حدود السلطة المخولة لأجهزة المخابرات وأساليب أدائها للمهام المنوطة بها، والأسلوب الذي سيتم اتباعه لإخضاعها للمساءلة.

الإطار رقم (٢٤)

البرلمان والأموال المخصصة لأجهزة المخابرات: حالة الأرجنتين

وفقاً للمادة ٢٧ من القانون رقم ٢٥,٥٢٠ بشأن المخابرات الوطنية (بتاريخ ٢٧

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠١) تختص اللجنة المشتركة لمجلسي الكونغرس الوطني بالإشراف على بنود الموازنة المخصصة لمختلف مكونات أجهزة المخابرات الوطنية. تحقيقاً لهذا الهدف يجوز للجنة القيام بأي عمل يدخل في نطاق اختصاصها، ولا سيما:

١- المشاركة والتدخل في المناقشات المعنية بالقانون الخاص بالموازنة العامة والذي تقوم السلطة التنفيذية بإرساله إلى الكونغرس. ومن هنا على السلطة التنفيذية إرسال جميع الوثائق اللازمة وعلى الأخص ما يلي:

أ - ملحق خاص ببنود الموازنة المحتجزة لأغراض معينة أو المصنفة «سرية» أو التي يخضع استخدامها لقيود طبقاً للاختصاص
ب - ملحق يحتوي على أهداف الإنفاق وبرامجه وبنوده.

٢ - طلب المساعدة من جميع أجهزة المخابرات القائمة بموجب هذا القانون، والتي تعتبر مجبرة على توفير جميع المعلومات والتقارير المتعلقة بالمهام التي تؤديها. ويمكن أيضاً المطالبة بالحصول على البيانات والوثائق الواردة بالبند ٣٩ من القانون نفسه وذلك إذا ما اقتضت الضرورة ذلك.

٣ - التحقق من أنه يتم تخصيص الموازنة بما يتفق مع الأغراض الواردة في قانون الموازنة.

٤ - رفع تقرير سنوي إلى هيئة الكونغرس الوطني أو رئيس الدولة يشمل ما يلي:

أ - تحليل وتقييم عمليات تخصيص بنود الموازنة لأجهزة المخابرات.
ب - وصف لأنشطة الإشراف والسيطرة التي تقوم بها اللجنة الثنائية المجلس، وكذلك أي توصيات تود تقديمها.

المصدر: القانون رقم ٢٥,٥٢٠ بشأن المخابرات الوطنية بالأرجنتين، ٢٧/١١/٢٠٠١

وتجدر الإشارة إلى أن أغلبية الدول تمارس درجة من الإشراف الرسمي الذي غالباً ما يتم من خلال أدوات الرقابة البرلمانية. وفي بعض الدول تقوم لجان الدفاع أو القوات المسلحة في البرلمان بتوسيع نطاق إشرافها بحيث يشمل عمليات المخابرات. وفي دول أخرى قامت البرلمانات بتأسيس لجان برلمانية أو لجان فرعية تختص بالإشراف على أجهزة المخابرات.

ويتعين تزويد لجان الإشراف البرلماني بالمعلومات وإسناد دور لها في عملية تعيين رؤساء أجهزة المخابرات والإشراف على الجوانب الخاصة بالموازنة (أنظر الإطار رقم (٢٤) المعني بالتمويل الخاص).

وقد قامت بعض الدول، سواء تلك التي يوجد فيها لجنة برلمانية مختصة أو التي لا يوجد فيها، بتأسيس لجان للرقابة البرلمانية خارج نطاق الهيئة التنفيذية أو الحكومة. وغالباً ما يكون لأجهزة الإشراف على مستوى مجلس الوزراء أو السلطة التنفيذية مهام خاصة بالإدارة أو بالجوانب الإدارية، وبالتالي غالباً ما تكون هذه الأجهزة غير مستقلة عن الهيئات التي تعمل على الإشراف عليها وذلك بالمقارنة باللجان البرلمانية التي تضم ممثلين عن جميع الانتماءات السياسية في الدولة.

الإطار رقم (٢٥)

بعض الممارسات التي تتبعها اللجان البرلمانية التي تتعامل مع الوثائق السرية

- الاجتماع في غرف مغلقة كلما كانت هناك ضرورة لذلك.
- تقدم اللجنة تقريرها إلى البرلمان، وتتم مناقشته في جلسة عامة (باستثناء القضايا السرية).
- يحق للجنة المطالبة بأي معلومات شريطة عدم الإفصاح عن أي معلومات عن

العمليات الجارية أو أسماء العمليات الاستخباراتية أو القائمين على تلك العمليات .

● يجوز للجنة الإفصاح عن أي معلومات اذا ما وجدت (من خلال أغلبية عادية أو خاصة) أن هذا الإفصاح سوف يحقق المصلحة العامة .

● ألا تكتفي اللجنة بالمعلومات التي تطالب بالحصول عليها . فعلى الوزارات التي تدخل أجهزة المخابرات في نطاق اختصاصها المبادرة بتقديم معلومات إلى اللجنة، وذلك كلما كانت هذه المعلومات معززة من فهم اللجنة للموضوع .

معايير أجهزة المخابرات في الأنظمة الديمقراطية

يتأثر نوع الإشراف على أجهزة المخابرات بالأعراف القانونية والنظم السياسية والعوامل التاريخية . على سبيل المثال نجد أن بعض الدول التي تأثرت بالأنظمة القانونية البريطانية تميل إلى التأكيد على البعد القضائي لعملية الإشراف . وعلى الجانب الآخر تميل دول القارة الأوروبية والدول التي سبق لها أن عانت من أعمال القمع من جانب أجهزة الشرطة في تاريخها الحديث، إلى تفضيل البعد التشريعي في عملية الإشراف . ويوجد في الولايات المتحدة الأمريكية آليات للسيطرة على عملية الإشراف وذلك في الهيئات الفيدرالية التنفيذية والتشريعية والقضائية . وقد قامت بعض الدول الديمقراطية بتعيين أمبودسمان وهي مؤسسة مسؤولة عن التحقيق في أي مزاعم خاصة بانتهاك حقوق الإنسان أثناء أداء أجهزة المخابرات مهامها، وإخطار أفراد الشعب بنتائج التحقيقات . (للمزيد من المعلومات عن الأمبودسمان أنظر الفصل السادس عشر).

النطاق

غالباً ما يكون الإشراف على أجهزة المخابرات محدود النطاق وذلك من حيث نوع الأنشطة (الداخلية/ المخابرات المضادة أو المخابرات الخارجية) أو القضايا ذات الاهتمام (طرق تنفيذ العمليات والعمليات السرية).

المناقشات المفتوحة أو السرية داخل البرلمان

في المجتمعات الديمقراطية تعد عملية الإشراف على أجهزة المخابرات بوجه عام أقل انفتاحاً وتطوراً عن سائر العمليات التي تقوم بها الدولة. فعلى سبيل المثال غالباً ما لا تتم مداولات اللجان البرلمانية المختصة بالإشراف على المخابرات في جلسات عامة مفتوحة بالكامل، بل قد يطلب من أعضاء البرلمان ممن يشاركون في هذه الجلسات أن يؤديوا قسماً خاصاً ليؤكدوا التزامهم الحفاظ على سرية المعلومات التي يطلعون عليها.

وبغض النظر عن نوع الإشراف الذي يتم اتباعه، فإن الأنظمة الديمقراطية تسعى إلى الحفاظ على التوازن بين التحقق من التزام أجهزة المخابرات السلوك القانوني على نحو ملائم، وخضوعها للمساءلة من خلال الإشراف الدوري عليها من جانب، والحفاظ على سرية وفعالية حماية الأمن العام من جانب آخر.

توزيع المهام

من الأساليب الهيكلية التي تضمن السيطرة على جهاز المخابرات تجنب استئثار جهاز واحد أو هيئة واحدة بمهام المخابرات. فقد يؤدي وجود العديد من الأجهزة المنوطة بتلك المهام والتي قد تختلف من حيث الهيكل مثل القوات المسلحة وأجهزة الشرطة أو أجهزة المخابرات الداخلية والخارجية إلى تدني مستوى أداء تلك المهام، بل قد يفضي ذلك أيضاً إلى تزايد المنافسة البيروقراطية بين تلك الأجهزة. غير أنه من شأن ذلك خلق مناخ أكثر ملاءمة للسيطرة الديمقراطية.

ومن هنا، عملت بعض الدول على الفصل بين عمليات المخابرات الداخلية والمخابرات العسكرية. هذا الفصل وإن كان مفيداً من منظور الإشراف الديمقراطي فإنه سوف يؤدي إلى تجزئة عملية جمع المعلومات وتحليلها،

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

وهو ما يعرقل تكامل أداء أجهزة الأمن، مثلما حدث في إعادة تنظيم أجهزة الأمن في الولايات المتحدة الأمريكية بعد الحادي عشر من أيلول/سبتمبر.

تدريب أفراد أجهزة المخابرات

تعد عملية تدريب الخبراء في عمليات المخابرات وتكوينهم المهني أحد جوانب عملية الإشراف الرئيسية. ويتعين أن تركز البرامج التدريبية التي تستهدف العاملين في المخابرات على تدريبهم على أداء مهامهم بدرجة عالية من الاحتراف، وعلى الالتزام بمبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان والشعور بالمسؤولية القومية. وتسعى الأنظمة الديمقراطية إلى تدريب بعض أفراد المجتمع وتعيينهم في وظائف بأجهزة المخابرات حتى لا تكون هذه الوظائف حكراً على العاملين في الهيئات العسكرية.

الكشف عن المعلومات

من الأساليب الهيكلية الأخرى التي قد تيسر عملية الإشراف على أجهزة المخابرات وإخضاعها للمساءلة نشر المعلومات الخاصة بمهام المخابرات (بعد مرور فترة زمنية محددة). ويمكن العمل على تحقيق ذلك من خلال أحد التشريعات التي تكفل حرية تبادل المعلومات أو أي قواعد تقضي بضرورة نشر المعلومات السرية بعد فترة محددة من الوقت. ومن شأن هذه الشفافية المؤجلة والإشراف العام على عمليات المخابرات تيسير الرقابة الديمقراطية (أنظر الفصل الحادي والعشرين).

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

آليات الإشراف البرلماني

- تأكد من أن البرلمان فيه لجنة دائمة أو لجنة فرعية منوط بها

الإشراف على عمليات المخابرات (لإجراء مقارنة أنظر الفصل الخامس عشر المعني باللجان البرلمانية).

● تأكد من أن مسؤوليات هذه اللجنة محددة بوضوح ومحدودة، وأنه يتاح لأعضاء هذه اللجنة الحصول على المعلومات اللازمة والاستعانة بأهل الخبرة.

● تأكد أيضا من أن اللجنة البرلمانية تتخذ إجراءات وتعد تقارير دورية بشأن النتائج والخلاصات والتوصيات التي خرجت بها.

الإطار القانوني والديمقراطي

● تحقق من أنه يتم بموجب القانون الذي يحكم أجهزة المخابرات تنظيم ما يلي:

الوضع الخاص (بأجهزة المخابرات ونطاقه، مهامها، وطرق مباشرته لتلك المهام) وأي شكل من أشكال التعاون أو إسناد للمهام ومسؤوليات إعداد التقارير والإشراف على تلك المهام.

إضافة إلى ذلك، يتعين بموجب القانون تنظيم عملية استخدام بعض أساليب الحصول على المعلومات وحفظ السجلات التي تشتمل على البيانات الشخصية وكذلك الأوضاع الخاصة بالعاملين في أجهزة المخابرات.

● تأكد من أن أجهزة المخابرات تتمتع بالحيادية السياسية وتعمل وفقا لأخلاقيات المهنة بما في ذلك الالتزام بمبادئ الديمقراطية والشعور بالمسؤولية تجاه الوطن.

● تأكد من أن لجنة الإشراف البرلماني المعنية بعمليات المخابرات تتخذ

الإجراءات اللازمة للتأكد من أن العاملين بأجهزة المخابرات قد تعلموا مبادئ الديمقراطية وقانون حقوق الإنسان.

• يتعين على البرلمان سن القوانين التي تسند أدواراً تكميلية لهيئات الدولة الثلاث وهي:

- تقع على الهيئة التنفيذية في نهاية المطاف مسؤولية إسناد المهام لجهاز المخابرات ووضع أولويات التنفيذ.

- يقوم البرلمان بسن القوانين الملائمة والإشراف على الجوانب الخاصة بالموازنة وعلى دور الحكومة وأداء جهاز المخابرات. غير أنه يتعين على البرلمان ألا يتدخل على الإطلاق في عمليات المخابرات الجارية.

- تقوم الهيئة القضائية بإصدار ضمانات في حالة رغبة أجهزة المخابرات دخول المساكن والممتلكات الخاصة و/أو التنصت على الاتصالات الخاصة والتحقق من أن عمليات أجهزة المخابرات تتم طبقاً للقانون.

الشفافية والمساءلة

• تحقق من أنه يتم استشارة لجنة الإشراف البرلماني المعنية بأجهزة المخابرات وإبلاغها عن السياسات العامة للمخابرات التي تضعها الهيئة التنفيذية.

• تأكد من أن لجنة الإشراف البرلماني المعنية بأجهزة المخابرات تسعى إلى التحقق من أن عمليات المخابرات تتم بصورة قانونية وملائمة وتخضع للمساءلة، وفي الوقت نفسه تحافظ على مستوى السرية والفاعلية المطلوبة. ويشمل ذلك الأحكام القانونية الخاصة بمراقبة المكالمات الهاتفية.

- تحقق من أنه يتم إبلاغ اللجنة بشأن أنشطة أجهزة المخابرات بصورة مفصلة وأنها تضطلع بدور في تعيين رؤساء أجهزة المخابرات.

القضايا الخاصة بالسرية

- تأكد من أن التشريعات التي تقضي بحرية تبادل المعلومات تعتبر وسيلة مهمة لإخضاع عمليات المخابرات للمساءلة والإشراف عليها سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

- يتعين إجراء عمليات خاصة للتدقيق الحسابي، وذلك في ما يتعلق بتخصيص الأموال السرية وذلك للحفاظ على السرية، وفي الوقت نفسه إخضاع عملية تخصيص تلك الأموال للمساءلة.

- تحقق من أن المعايير الخاصة بنشر المعلومات التي كانت سرية وتأجيل الإفصاح عنها واردة في القانون وذلك كي يتم تحقيق الشفافية المؤجلة أو الإشارة إليها. ويتعين بصورة دورية نشر عناوين التقارير التي يمكن الحصول عليها بموجب تشريع حرية تبادل المعلومات.

- (أنظر أيضا إلى الفصل العشرين بشأن الإرهاب، والجزء السادس بشأن الموارد المالية).

الفصل الثاني عشر

الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة

تحتكر الدولة الحق الشرعي في استخدام القوة، وتحمل وحدها مسؤولية توفير الأمن، والحفاظ على الأمن الداخلي، والدفاع عن المجتمع ومصالحه ضد أي تهديدات خارجية. وفي خضم الصراعات الإقليمية والمحلية، برزت مؤخراً ظاهرة يمكن تسميتها «خصخصة العمليات الأمنية»، تتمثل في ظهور تنظيمات ومؤسسات أمنية جديدة خاصة، أي لا تتبع منظومة الأمن القومي الرسمي ولا تخضع لإشراف الدولة، وبالتالي تتحدى مبدأ المراقبة الديمقراطية على قطاع الأمن.

ومنذ التسعينيات انتشرت هذه الظاهرة، وتضم غالباً ثلاثة أنواع من التنظيمات والأساليب الأمنية، هي: الجنود المستأجرون، والشركات العسكرية الخاصة، والشركات الأمنية الخاصة. ومن الأهمية بمكان السيطرة على أنشطة تلك المؤسسات بواسطة آليات تضعها الدولة.

مهام الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة والأخطار التي تسببها

عادة، تلجأ الدول التي شهدت صراعات طاحنة وفشلت في تحقيق الأمن الوطني إلى الاستعانة بشركات أمنية وعسكرية خاصة. وغالباً ما تقوم هذه الدول بذلك بدافع التعويض عن القصور في التدريبات والقدرات العسكرية، بما يجعلها غير قادرة على توفير الأمن لجميع المواطنين أو / وفئات معينة، أو بسبب عدم رغبة النخبة الحاكمة في دعم احتكار الدولة حق استخدام القوة وما يترتب عليه من خضوعها لمراقبة ديمقراطية فعلية، أو بسبب تعرضها لتهديدات نابعة من صراعات محلية مختلفة.

وفي هذه الحالات قد يبدو أن للاستعانة بهذه الشركات العسكرية والأمنية الخاصة آثاراً إيجابية على المدى القصير، حيث يساعد ذلك على تحسين المهارات المهنية على الصعيد القومي وزيادة فرص التدريب، بل وفي بعض الأحيان زيادة الثقة بالنفس. غير أن للاستعانة بالشركات الخاصة أثراً سلبياً على عملية التحول إلى الديمقراطية وهو أثر قد يكون بالغاً ومتعدد الأوجه كما هو موضح في الإطار رقم ٢٦ .

ويحتاج المجتمع العام والمؤسسات التي يتم انتخابها بصورة ديمقراطية - بل الأهم البرلمانات في الدول المتلقية للمعونات - إلى آليات كافية وفعالة للإشراف والرقابة الديمقراطية ليس فقط على الأجهزة الأمنية التابعة للدولة وإنما أيضاً على الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة التي تتم الاستعانة بها.

الإطار رقم (٢٦)

الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة وبعض الأخطار التي قد تهدد الديمقراطية

- قد تؤدي مشاركة الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة إلى تحقيق نوع من الاستقرار في الساحة الأمنية والعسكرية، غير أنه على المدى الطويل قد ترى الحكومات أن الاعتماد على القوات العسكرية هو الأسلوب الأوحى لحل المشكلات الداخلية.
- تثير عملية الاستعانة بالشركات الخاصة عدة تساؤلات، مثل: المهام العسكرية والأمنية الفعلية التي سوف تقوم بها تلك الشركات والجوانب الخاصة بالموازنة: ويتعين من منظور الديمقراطية والحكم الرشيد العمل على الإجابة عن تلك التساؤلات في مناقشات عامة وبرلمانية.
- في العديد من الأحيان تعمل هذه الشركات كسماسرة أو تجار في الأسلحة، وذلك تحت ستار مهامها الرئيسية (والأكثر شرعية).

المرتزقة

تعتبر الاستعانة بالمرتزقة ظاهرة قديمة نسبياً. غير أن الصراعات الأخيرة قد أثبتت أنه لا يزال تتم الاستعانة بهم في العديد من أنحاء العالم.

لقد تم تعريف المرتزقة في البند الأول من الاتفاقية الدولية التي تم إبرامها في عام ١٩٨٩ ضد تعيين أو استخدام أو تمويل أو تدريب المرتزقة، والتي تبنتها الجمعية العامة في قرارها رقم ٤٤/٣٤ الصادر في الرابع من كانون الأول/ديسمبر، ١٩٨٩، وقد تم البدء في تطبيق الاتفاقية في العشرين من شهر تشرين الأول/أكتوبر من عام ٢٠٠١، وإن كان عدد محدود فقط من الدول صدّق عليها حتى اليوم. وقد تم في الاتفاقية توسيع نطاق التعريف الذي جاء في البند رقم ٤٧ من البروتوكول الإضافي ١ والخاص باتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ ولاسيما في ما يتعلق بهؤلاء، ممن يتم الاستعانة بهم للمشاركة في أعمال العنف الجماعية وذلك بهدف الإطاحة بالحكومة أو اللجوء إلى أي وسيلة لإحداث خلل في النظام الدستوري أو بوحدة الأراضي):

«البند ١ - لأغراض الاتفاقية الحالية»

١- المرتزق هو أي شخص :

أ- يتم تشغيله داخل البلاد أو خارجها للمشاركة في الصراعات المسلحة،

ب - يتم تحفيزه للمشاركة في الأعمال العدوانية وذلك بغرض تحقيق منفعة خاصة، وتتعهد له أي دولة مشاركة في الصراع أو من ينوب عنها بتقديم تعويضات مادية كبيرة له تفوق تلك التي تقدمها هذه الدولة إلى المحاربين بالدرجة نفسها أو ممن يقومون بالمهام نفسها في القوات المسلحة،

ج- لا يعد أحد مواطني الدول المشاركة في الصراع أو أحد المقيمين على الأراضي التي تسيطر عليها،

د- لا يعد أحد أفراد القوات المسلحة في الدولة المشاركة في الصراع،

هـ- لم يتم إرساله بواسطة أي دولة غير مشاركة في الصراع للمشاركة رسمياً كأحد أفراد القوات المسلحة.

٢- المرتزق هو أيضاً الشخص الذي يتم في أي ظروف أخرى:

أ- تشغيله داخل البلاد أو خارجها بهدف المشاركة في أعمال عنف جماعية تهدف إلى:

١- الإطاحة بالحكومة أو إحداث خلل بالنظام الدستوري للدولة،

٢- تهديد وحدة أراضي أي دولة،

ب- تحفيزه على المشاركة في أعمال العنف بدافع تحقيق منفعة خاصة أو بدافع تحقيق مكسب مادي كبير،

ج- لا يعد مواطناً أو مقيماً في الدولة التي يتم شن أعمال عنف ضدها،

د- لم يتم إرساله بواسطة الدولة للمشاركة رسمياً في تلك الأعمال،

هـ- لا يعد أحد أفراد القوات المسلحة في الدولة التي تتعرض أراضيها لتلك الأعمال.

وفي إطار الاتفاقية العالمية يكون أي شخص قد ارتكب جرمًا إذا ما قام بتشغيل المرتزقة أو الاستعانة بهم أو تمويلهم أو تدريبهم أو حاول اقتراح هذا الجرم أو كان أحد المتواطئين فيه أو في محاولات لاقترافه. غير أنه في بعض الحالات تقوم الحكومات بالاستعانة بخبراء عسكريين من الأجانب

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

للقيام ببعض المهام الخاصة)طيارين حربيين، خبراء مكافحة الإرهاب، إلخ).

وقد أوصى مقرر شؤون المرتزقة في مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في تقريره بضرورة «قيام الجمعية العامة بإعادة دعوة الدول كافة غير الأعضاء إلى الموافقة والتصديق على الاتفاقية. وعلى الجمعية العامة - في الوقت ذاته - دعوة الدول الأعضاء فيها إلى تعديل التشريعات القومية بما يتماشى وبنود الاتفاقية». (الفقرة ٧٠) .

الشركات العسكرية الخاصة

الشركات العسكرية الخاصة إنما هي نوع جديد من أنواع «المرتزقة» يتخذ شكل شركة خاصة. من هنا تسعى تلك الشركات إلى تحقيق الربح، وذلك من خلال تقديم الخدمات العسكرية والتدريب العسكري أو بصورة أكثر دقة، المشاركة في القتال و/أو الاضطلاع بمهام أخرى أمنية وشبه قتالية. غير أن التعريف الخاص بالمرتزقة لا ينطبق على تلك الشركات، وذلك من الناحية القانونية حيث تتكون هذه الشركات غالباً من أفراد القوات المسلحة المتقاعدين. وتقدم الشركات العسكرية الخاصة العديد من الخدمات بدءاً من تقديم الدعم أثناء القتال وفي العمليات الحربية أو تقديم المشورة والتدريب وحتى شراء الأسلحة وجمع المعلومات أو إنقاذ الرهائن... إلخ. وبغض النظر عن نوع الخدمات التي تقدمها تلك الشركات فإنها جميعاً تعمل بناء على طلب النظام الحاكم ولا سيما أثناء الصراعات أو في فترات الإعمار التي تليها.

وتعتبر شركة MPRI الأمريكية مثلاً على الشركات العسكرية الخاصة، حيث تقدم خدمات متخصصة تتعلق بالتعاقد الخاص بعمليات الدفاع، مع التركيز على تقديم الدعم في الجوانب الدفاعية مثل تقديم الخبرات اللازمة في عمليات تطبيق القوانين وتنمية مهارات القيادة. وقد تأسست الشركة في عام ١٩٨٨ ولا تزال تدار بواسطة كبار الضباط السابقين بالجيش الأمريكي.

الشركات الأمنية الخاصة

تقدم الشركات الأمنية الخاصة خدمات تهدف إلى حماية الشركات والممتلكات، وبالتالي المساهمة في القضاء على الجريمة. ومن ثم نجد هذه الشركات قائمة في كل مكان، وان كانت هناك اتجاهات حديثة تشير إلى تزايد ظاهرة الاستعانة بهذه الشركات لا سيما في المناطق التي تشهد صراعات، والتي يشعر فيها أصحاب الأعمال بالحاجة إلى مستوى أعلى من الحماية عن تلك التي توفرها الدولة. فهناك اعتقاد أن هذه الشركات تهتم في المقام الأول بحماية الممتلكات والأفراد أكثر من اهتمامها بالجانب العسكري للصراعات. وفي العديد من الأحيان تجمع تلك الشركات بين الخدمات العسكرية والأمنية، وذلك نظراً للأهمية المتساوية التي يحظى بها هذان النوعان من الخدمات في الأقاليم التي تعمل بها تلك الشركات، وهو ما يؤدي إلى عدم القدرة على التمييز بين الشركات العسكرية الخاصة والشركات الأمنية الخاصة.

ونظراً إلى انتشار الشركات الأمنية الخاصة والأهمية المتزايدة التي تكتسبها تلك الشركات فقد بات من الضروري أن تقوم المؤسسات الديمقراطية، ولا سيما البرلمانات، بالوفاء بالحد الأدنى من الإشراف والمراقبة على هذه الشركات التي تضطلع بدور جديد في قطاع الأمن، وإلا فسوف تكون المبادئ الأساسية للديمقراطية على المحك.

ما يمكن أن تقوم به برلماني

وضع التشريعات المناسبة

- تحقق من أن دولتك انضمت إلى الاتفاقية العالمية ضد تشغيل أو استخدام أو تمويل أو تدريب المرتزقة المبرمة في عام ١٩٨٩، وأنها قد سنت التشريعات التي تتماشى مع ذلك بصورة مناسبة.

- تحقق من أنه تم تطبيق الإطار القانوني الخاص بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

احترام معايير حظر شحن الأسلحة

- لما كانت الشركات العسكرية والأمنية الخاصة تعمل في الخارج وفي المناطق التي تشهد صراعات، قم بتشجيع البرلمان على التحقق من أن أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة القائمة في دولتك تتفق واستراتيجية الأمن القومي والسياسات الخارجية والقوانين والمعايير والقرارات الدولية ذات الصلة.
- قم بإضافة مادة قانونية تقضي بعدم السماح للشركات العسكرية والأمنية الخاصة بالعمل في المناطق أو الدول التي تخضع لحظر شحن الأسلحة إليها.

الشفافية

- تأكد من عدم السماح لأي شركة عسكرية أو أمنية خاصة بالعمل في أرض الوطن من دون الحصول على موافقة البرلمان بصورة مسبقة حتى وإن كان ذلك بناء على طلب الحكومة أو بعد موافقتها.
- تأكد من قيام البرلمان بالإشراف على ما تقوم به الحكومة من تخصيص الموازنة للشركات العسكرية أو الأمنية الخاصة وأنشطة تلك الشركات.

المساءلة

- تأكد من أن الحكومة تخضع للمساءلة أمام البرلمان فيما يتعلق بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، وأن ذلك يتم بموجب القانون وعلى أرض الواقع وفي داخل البلاد وخارجها.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الجزء الرابع

الرقابة البرلمانية على الأمن القومي:

الشروط والآليات

الفصل الثالث عشر

متطلبات الرقابة البرلمانية الفعالة

تعتمد الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن، على السلطة التي يتمتع بها البرلمان بالنسبة إلى الحكومة وفي مجال الخدمات الأمنية خصوصاً. ومن هذا المنطلق فإن كلمة «سلطة» تعني القدرة على التأثير في خيارات الحكومة وأعمالها، وذلك بناء على إرادة الشعب، التي يعبر عنها في البرلمان. كما يشتمل ذلك أيضاً على القدرة على ممارسة الرقابة على عملية تنفيذ السياسات والتشريعات والقرارات والعمليات الخاصة بالموازنة بعد موافقة البرلمان.

ولا يستمد البرلمان هذه السلطة من الدستور أو القوانين السارية فقط، بل أيضاً من القواعد التي تحكم الإجراءات البرلمانية والممارسات المتبعة داخل البرلمان. ومن أهم الشروط الواجب توافرها لممارسة رقابة برلمانية فعالة في مجال الأمن القومي:

● أولاً: سلطات دستورية وقانونية محددة بوضوح

● ثانياً: الممارسات المتبعة

● ثالثاً: الموارد والخبرة

● رابعاً: الإرادة السياسية

وفي ما يلي بعض التفصيل لهذه الشروط:

أولاً: السلطات الدستورية والقانونية

يعد الدستور أو النظام القانوني السائد أهم قاعدة قانونية تركز عليها مشروعية الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن. وعلى الرغم من اختلاف الدساتير من دولة إلى أخرى، وذلك تبعاً للأطر السياسية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، فإن معظم الدساتير تنص على ما يلي:

- تضطلع السلطة التنفيذية (على سبيل المثال رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو وزير الدفاع) بمسؤولية تقديم الخدمات الأمنية.
- تخضع السلطة التنفيذية للمساءلة من قبل البرلمان.

ولما كانت الأحكام الدستورية هي أكثر النصوص القانونية قوة، فمن الأهمية بمكان صياغة نص دستوري يتم بمقتضاه إعطاء البرلمان سلطة الرقابة على قطاع الأمن. فالنصوص الدستورية لا يمكن تعديلها بسهولة، ويتطلب أي تعديل فيها موافقة أغلبية خاصة بالبرلمان. ومن هنا يعد الدستور أداة فعالة لحماية سلطة البرلمان في ما يتعلق بقطاع حساس مثل قطاع الأمن. ويمكن تدعيم تلك السلطة من خلال سن تشريع خاص بذلك وكذلك من خلال القواعد الخاصة بالإجراءات البرلمانية. بالإضافة إلى ذلك فقد تطورت الأعراف والممارسات الاجتماعية الخاصة بالمساءلة والرقابة البرلمانية مع مرور الوقت واستقرت قواعدها.

ويلقي الإطار (٢٧) الضوء على نطاق واسع من السلطات التي يمكن أن يستخدمها البرلمان عند ممارسة الرقابة على قطاع الأمن (كما سوف تقدم الفصول التالية مزيداً من الشرح لها).

الإطار رقم (٢٧)

الأساليب والأدوات التي يستخدمها البرلمان لضمان الإشراف الديمقراطي على قطاع الأمن

١- السلطات العامة

- أ- البدء في صياغة التشريعات.
- ب- تعديل أو إعادة صياغة القوانين.
- ج- التحقيق مع أعضاء الهيئة التنفيذية.
- د- دعوة أعضاء الهيئة التنفيذية إلى الشهادة داخل الاجتماعات البرلمانية.
- هـ- دعوة العاملين في الهيئات العسكرية أو المسؤولين في الحكومة إلى الشهادة داخل البرلمان.
- و- دعوة الخبراء المدنيين إلى الشهادة داخل الاجتماعات البرلمانية.
- ز- الحصول على الوثائق من التنفيذيين.
- ح- إجراء التحقيقات البرلمانية.
- ط- عقد جلسات الاستماع.

٢- التحكم بالموازنة

- أ- الحصول على جميع الوثائق الخاصة بالموازنة.
- ب - الحق في مراجعة بنود الموازنة المخصصة للجوانب الأمنية والدفاعية وتعديلها.
- ج- تتم ممارسة عملية التحكم بالميزانية على مستوى البرامج والمشاريع

والبنود.

د- حق الموافقة على رفض مقترحات بزيادة الموازنة المخصصة للجوانب الأمنية والدفاعية.

٣- بعثات السلام، نشر القوات في الخارج: حق البرلمان في الموافقة على ذلك أو الرفض

ا- المشاركة في عملية اتخاذ القرار قبل إرسال القوات العسكرية إلى الخارج.

ب- المهام المسندة إلى البعثات، والتحقق من إسناد دور إلى منظمة الأمم المتحدة.

ج- الموازنة المخصصة للبعثة.

د- المخاطر التي يتعرض لها أفراد القوات المسلحة من جراء ذلك.

هـ- قواعد المشاركة.

و- سلسلة أو تسلسل القيادة والتحكم.

ز- مدة البعثة.

ح- الحق في زيارة رجال القوات في الخارج.

٤- صفقات الشراء

ا- وجوب قيام الهيئة التنفيذية بإخطار البرلمان بشأن أي قرارات خاصة بإبرام صفقات.

ب- الحق في الموافقة على عقود الشراء أو رفضها.

ج- مراجعة المراحل التالية من عملية الشراء:

- تحديد الحاجة إلى معدات جديدة.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

- إجراء مقارنات بين مختلف الجهات المصنعة لتلك المعدات وتوقيع اختيار إحداها.

- تقييم العروض في ما يتعلق بالقيمة والمردود.

٥ - سياسات الأمن والدفاع العامة: الحق في الموافقة عليها أو رفضها

أ- مفهوم سياسات الأمن.

ب- مفهوم إدارة الأزمات.

ج- هيكل القوات.

د- الاستراتيجية العسكرية / النظام العسكري.

٦- العاملون في قطاع الأمن/ الدفاع

أ- الحق في الموافقة على الخطة الخاصة بشؤون العاملين أو رفضها.

ب- الحق في تحديد حد أقصى لعدد العاملين.

ج- الحق في الموافقة / الرفض أو الحق في أن تتم استشارة البرلمان بشأن تعيين كبار القيادات العسكرية مثل رئيس أركان حرب القوات المسلحة.

ثانياً: الممارسات المتبعة

لا يمكن تنظيم جميع الممارسات وعمليات التفاعل بواسطة القانون. ومن ثم، تعتبر عملية تنمية العادات والممارسات الخاصة بالرقابة البرلمانية والحفاظ عليها استناداً إلى القيم الاجتماعية مثل الاحترام والثقة المتبادلة على الدرجة نفسها من الأهمية. فإخطار النواب في البرلمان وإشراكهم بالكامل وفي الوقت المناسب بجميع التطورات الأمنية الجارية، وعلى سبيل المثال يجب ألا يتم فقط التزاماً بمتطلبات الشفافية أو خوفاً من المساءلة القانونية وإنما استناداً إلى مبدأ تعزيز الحوار بين الجميع.

ثالثاً: الموارد والخبرة

تتأثر قدرة البرلمان بوجه عام على ممارسة الرقابة على قطاع الأمن بعامل الوقت وبما يتاح لها من خبرات ومعلومات، وذلك كالتالي:

أ- عامل الوقت

يتعين تزويد البرلمان، وفي الوقت المناسب، بمعلومات بشأن أي نيات أو قرارات من جانب الحكومة خاصة بالقضايا الأمنية أو بقطاع الأمن، وذلك لأنه لن يتسنى للبرلمان المساهمة بفاعلية إذا ما قامت الحكومة بإخطاره بعد اتخاذ القرار النهائي. وفي هذه الحالة سوف يواجه البرلمان الأمر الواقع، ولن يكون أمامه أي بديل آخر غير الموافقة أو الرفض.

واستجابة للأزمات أو حالات الطوارئ تتخذ الحكومات قرارات سريعة وتقوم بعدها بإخطار البرلمان. غير أن ذلك يجب ألا يعطي الحكومة مبرراً للتصرف خارج إطار يوافق عليه البرلمان.

وفي ما يتعلق بالسياسات الخاصة بالقضايا العادية أو الطويلة الأجل تتعين إتاحة الوقت الكافي للبرلمان للقيام بتحليل القضايا المهمة ومناقشتها مثل القرارات الخاصة بالموازنة المخصصة للدفاع وصفقات الشراء أو مراجعة عملية الدفاع.

ومن بين الأساليب التي يمكن الاستعانة بها للتغلب على مشكلة ضيق الوقت، والتي عادة ما يواجهها النواب في البرلمان أثناء مباشرتهم مهامهم، اتخاذ زمام المبادرة ووضع استراتيجية للتحرك. ويقدم الإطار رقم ٢٨ بعض عناصر استراتيجية المبادرة المقترحة أمام النواب لممارسة الرقابة على قطاع الأمن.

الإطار رقم (٢٨)

استراتيجيات المبادرة من أجل الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن

غالباً ما تتحكم الأخبار اليومية بعمل النواب في البرلمان، كما قد تكون الأجندة السياسية الخاصة بهم مفروضة عليهم من قبل الحكومة. ومن الأساليب الفعالة التي يمكن من خلالها التغلب على مشكلة ضيق الوقت وضع استراتيجيات للمبادرة بالرقابة البرلمانية. وفي ما يتعلق بقطاع الأمن يتعين أن تشمل هذه الاستراتيجية ما يلي:

إعداد الأجندة: يتعين على البرلمانيين دائماً ترجمة نيات الشعب واحتياجاته إلى قضايا محددة وطرحها على الأجندة السياسية.

التطورات الأخيرة: يتعين أن يكون البرلمان دائماً على علم بالتطورات الأخيرة في المجالات الأمنية والعسكرية وذلك على كل من الصعيدين المحلي أو الدولي، وهو ما قد يتسنى تحقيقه ليس فقط من خلال الجهات الحكومية بل أيضاً من خلال المنظمات غير الحكومية مثل الجامعات والباحثين والمتخصصين، وغيرهم.

الدروس المستفادة: يتعين على البرلمان أن يتعلم من العمليات السابقة التي قام بها صناع القرار في قطاع الأمن، وذلك من خلال المتابعة الدورية والمنظمة.

المتابعة المستمرة: عند تعديل سياسات الأمن على البرلمان مطالبة الحكومة بوضع جميع النيات والتطورات والدروس المستفادة في الحسبان.

ب – المعلومات والخبرات والعاملون في البرلمانات

تتطلب الرقابة البرلمانية الفعالة على قطاع الأمن توافر الخبرات والموارد داخل البرلمان أو في ضوء إمكانية استعانة البرلمان بأهل الخبرة أو تعبئة تلك الموارد عند الحاجة. غير أنه كلما ترقى الخبرة المتاحة داخل البرلمان إلى مستوى

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

خبرة الجهات الحكومية أو القوات الأمنية، بل ولا يوجد في معظم البرلمانات إلا عدد قليل جداً من الباحثين ذلك إن وجدوا أصلاً، في الوقت الذي يمكن فيه للحكومة الاعتماد على خبرات العاملين بوزارة الدفاع وسائر الوزارات التي تتعامل مع قطاع الأمن. وتضم بعض البرلمانات مثل الكونغرس الأرجنتيني مكتباً للتنسيق العسكري، يكون تابعاً لها بصورة دائمة، وتتمثل وظيفته في تمكين البرلمانيين والعاملين في البرلمان ولا سيما في اللجان المختصة بقضايا الدفاع والأمن من ممارسة عملهم، والحصول على مشورته.

إضافة إلى ذلك يظل البرلمانيون المنتخبون لفترة محدودة جداً داخل البرلمان، بينما يمضي المسؤولون في الحكومة والعاملون في الهيئات العسكرية حياتهم المهنية بالكامل في وزارة الدفاع. بيد أن المشكلة الأساسية تكمن في أن معظم المعلومات التي يحصل عليها البرلمان يحصل عليها من الجهات الحكومية والعسكرية، تلك الجهات التي يفترض أنه يشرف عليها، الأمر الذي يضع البرلمانيين في موقف أقل قوة في مواجهة الجهات الحكومية والعسكرية، بل ومما يزيد الأمر سوءاً طبيعة قطاع الأمن الذي يتسم بالانغلاق نظراً إلى أنشطته ذات الطابع العسكري والثقافة السائدة فيه والتعليم والقوانين السرية.

يقدم الإطار رقم (٢٩) بعض المقترحات حول كيفية تعزيز خبرات البرلمانيين الخاصة بقطاع الأمن.

الإطار رقم (٢٩)

آليات وممارسات تعزيز الخبرات البرلمانية الخاصة بالقضايا الأمنية :

بعض المقترحات

- تأسيس لجنة برلمانية مختصة بقضايا الدفاع والأمن (هذا إذا لم تكن قائمة

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

بالفعل وكانت ذات كيان منفصل) تعمل على زيادة خبرات ومعارف البرلمانيين الخاصة بالجوانب الأمنية. ويمكن البرلمان أن يضع في الاعتبار تقسيم لجنة الدفاع إلى لجان فرعية تختص كل منها بجانب، مثل لجنة مخصصة لصفقات الشراء وأخرى لشؤون العاملين وأخرى للموازنة وأخرى لبعثات السلام.

● حضور الحلقات الدراسية التي يتم عقدها داخل البلاد أو خارجها والانضمام الى البعثات الدراسية وزيارة مواقع العمليات الأمنية (أنظر الفصل الحادي عشر، عن جهاز المخابرات) وعقد دورات تدريبية للبرلمانيين. وقد يشمل ذلك أيضا تقديم عروض (presentations) الى البرلمانيين الذين يغادرون البلاد متجهين إلى دول تشارك فيها القوات الوطنية في بعثات السلام.

● قيام البرلمانيين من مختلف الدول بتبادل الخبرات والممارسات وهو ما قد يحدث أثناء جلسات الاتحادات البرلمانية الدولية.

● توافر عدد كافٍ من البرلمانيين المتخصصين والمدربين تدريباً جيداً.

● إتاحة إمكانيات استخدام المكتبات المتخصصة والمحدثه ومراكز التوثيق والبحوث، بما في ذلك قواعد البيانات الإلكترونية.

● إتاحة إمكانية الحصول على مشورة أهل الخبرة والمنظمات غير الحكومية والمستقلة عن الدولة مثل الجامعات والمفكرين أو القادة العسكريين المتقاعدين (أنظر الفصل السادس، المعني بالمجتمع المدني).

● توفير جميع الوثائق الخاصة بالاتفاقيات الدولية أو الإقليمية للبرلمانيين على أن تكون مترجمة إلى لغتهم الأصلية وكذلك الوضع الخاص بالتصديق على تلك الاتفاقيات وأي وثائق تقوم بإعدادها الهيئات المنوطة بمتابعة تنفيذ هذه الاتفاقيات، إن وجدت.

● إختيار موضوعين أو ثلاثة موضوعات متعلقة بقطاع الأمن سنويا يتم دراستها بالتفصيل (بواسطة اللجنة الفرعية).

● تكوين مجموعة من البرلمانيين تضم جميع الأطراف ذات الصلة (من كلا المجلسين كلما كان ذلك مناسباً) للنظر في الجوانب المتعلقة بالأمن والدفاع. ويمكن أن تكون هذه المجموعة بمثابة بيت خبرة think tank (أو لجنة غير رسمية لتقديم الأفكار والمشورة) بشأن هذه القضايا.

رابعاً: الإرادة السياسية

تجدر الإشارة إلى أنه حتى وإن كانت الرقابة البرلمانية تستند إلى أساس قانوني جيد ويتوافر لها من الموارد والخبرة ما يمكّنها من تناول تلك القضايا، لا يمكن التسليم تلقائياً بوجود رقابة برلمانية فعالة على قطاع الأمن وذلك لأن عنصر الإرادة السياسية لدى البرلمانيين لاستخدام الأدوات والآليات المتاحة لهم يعتبر أحد الشروط الأساسية للرقابة البرلمانية الفعالة على هذا القطاع الحساس .

وقد يرجع الافتقار إلى الإرادة السياسية للرقابة على الخدمات الأمنية إلى عدة أسباب منها:

● الالتزام الحزبي: لما كان من مصلحة البرلمانيين ممن يمثلون الحزب الحاكم إبقاء الحكومة (حكومتهم) في السلطة فإنهم لن يميلوا إلى انتقاد السلطة التنفيذية علانية .

● اهتمام الدائرة الانتخابية أو عدم اهتمامها: عادة، لا يهتم المجتمع العام في العديد من الدول بالقضايا الأمنية، الأمر الذي يجعل العديد من البرلمانيين يعتقدون أن تمضيّتهم وقتاً طويلاً في الجوانب الأمنية لن يساعدهم في جذب انتباه الناخبين لهم، وإعادة انتخابهم مرة أخرى .

● الاعتبارات الأمنية التي تفرض على البرلمانيين مثل الأعضاء في اللجان المختصة بالمخابرات عدم الإفصاح عن النتائج التي يتوصلون إليها .

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

ونظراً إلى الأسباب المذكورة أعلاه، فإنه قد يتم استخدام الأساليب البرلمانية بصورة سلبية عند ممارسة الرقابة على سياسات وأعمال الهيئة التنفيذية إلا في بعض الحالات الاستثنائية مثل وقوع فضيحة أو حالة طوارئ تفرض غير ذلك. بيد أن المراقبة الدقيقة لنيات السلطة التنفيذية وأعمالها تظل واجباً دستورياً ومهمة حيوية على البرلمانين الوفاء بهما.

الفصل الرابع عشر

تطبيقات الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن

تقدم جميع الأنظمة القانونية مختلف الأساليب التي يتسنى للبرلمانات من خلالها الحصول على المعلومات التي تمكنها من مراقبة السياسات والرقابة على الإدارة الحكومية، وحماية الأفراد أو الكشف عن أي انتهاك أو ظلم والقضاء عليهما. إضافة إلى ذلك يمكن البرلمانيين الاستفادة من بعض الممارسات الفعالة والأساليب غير الرسمية التي تعتبر إضافة إلى الآليات والأدوات الدستورية والقانونية.

وفي ما يلي ثلاثة بدائل قانونية شائعة يمكن البرلمانات من خلالها الحصول على معلومات من الجهات الحكومية:

• المناقشات البرلمانية

• الأسئلة والاستجوابات البرلمانية

• التحقيقات البرلمانية

المناقشات البرلمانية المعنية بالجوانب الأمنية

تتيح المناقشات البرلمانية المعنية بالجوانب الأمنية إمكانية تبادل الآراء وجمع معلومات مهمة بشأن العديد من الحقائق وكذلك حول نيات الحكومة. و بوجه عام يتم إجراء المناقشات البرلمانية المعنية بقضايا وسياسات الأمن في الحالات الخمس التالية:

• بعد تقديم السلطة التنفيذية الموازنة السنوية المقترح تخصيصها لقطاع الدفاع.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

- بعد قيام أحد الوزراء المختصين مثل وزير الدفاع أو وزير الشؤون الخارجية بإصدار تصريحات رسمية أو غير رسمية.
- في ما يتعلق بتقييم الدفاع الوطني عند إعلان سياسة الحكومة في مجال الدفاع أو أي وثائق مهمة خاصة بالدفاع الوطني.
- في ما يتعلق ببرامج الحكومة، التي غالباً ما يتم الإعلان عنها بعد انتهاء الانتخابات.
- أي قضية خاصة تحتاج إلى إجراء مناقشة برلمانية بشأنها مثل وقوع فضيحة أو أي قضية أو كارثة تتصل بالجوانب الأمنية.

الإطار رقم (٣٠)

السمات المشتركة للأنظمة والإجراءات البرلمانية الخاصة بالرقابة على السلطة التنفيذية

المناقشات العامة

«في بعض الدول تفرض أحكام الدستور على السلطة التنفيذية إخطار البرلمان بصورة دورية وتقديم تقارير محاسبية لأنشطتها (...) وفي معظم الدول لا يتم إخضاع القضايا الخاصة بالسياسات العامة بصورة تلقائية إلى التقييم الدوري. ويتم في معظم الأحيان إجراء مناقشات حول تلك القضايا إذا ما أثارها أحد نواب البرلمان (...)»

الاستجواب

«(...) يعد الاستجواب مجموعة الإجراءات التي تهدف إلى الحصول على المعلومات وممارسة السيطرة في النظام البرلماني التقليدي. ويقوم أحد نواب البرلمان بعملية الاستجواب التي إما أن تكون موجهة إلى أحد الوزراء لشرح أحد الأعمال التي قامت بها وزارته وإما أنها موجهة إلى رئيس الحكومة بشأن إحدى

القضايا الخاصة بالسياسات العامة. وتتسم عملية الاستجواب بخصيصتين أولاهما أنها تفضي إلى إجراء مناقشة عامة والثانية أنها تنطوي على احتمال توقيع عقوبة سياسية، وذلك لأن المناقشة تنتهي بالتصويت على مقترح يعكس إما رضى البرلمان وإما عدم رضاه عن البيان الذي قدمته الحكومة. وتعد عملية الاستجواب أكثر الإجراءات فاعلية نظراً إلى أنها تقوم بدعوة الوزراء واستجوابهم. ولا تعد هذه العملية مجرد أسلوب للحصول على المعلومات وإنما تعد شكلاً من أشكال المراقبة (...).

طلب التأجيل

«لا تعد عملية الاستجواب عملية معروفة في النظام البريطاني، وإن كانت عملية طلب التأجيل لا تختلف عنها كثيراً. ويتم تقديم طلب التأجيل مباشرة قبل بداية العطلة السنوية للبرلمان، وذلك لإتاحة فرصة لمناقشة بعض القضايا مع الحكومة. ولا يتم في هذه العملية أي تصويت (...).

طرح الأسئلة

«يتمثل الهدف من عملية طرح الأسئلة في الحصول على معلومات ملموسة من الجهاز الإداري ومطالبته بالتحرك والكشف عن أي انتهاكات، والسعي إلى تصحيح ذلك إذا كانت هناك حاجة إليه. وتساعد هذه العملية أيضاً في الحصول على بيانات مفصلة من شأنها مساعدة النواب في البرلمان على فهم الموضوعات المعقدة الخاصة بمشاريع القوانين والأدوات القانونية التي يتم عرضها على البرلمان (...). كما تتيح هذه العملية لنواب البرلمان الذين يمثلون المعارضة أسلوباً يتسنى لهم من خلاله اكتشاف مواطن ضعف الحكومة. ونظراً إلى الحملة الإعلامية التي تركز عليهم فإن المعارضة تأثراً إيجابياً على الجهاز الإداري (...). وتلقى هذه العملية قبولاً كبيراً وهو ما يرجع إلى حقيقة أنه عند استخدام الحق في طرح الأسئلة فإن النائب في البرلمان يكون بمثابة وكيل يتمتع بالحرية الكاملة.

لجان التحقيق: أنظر الإطار (٣٢).

المصدر: البرلمانات، ميشيل أميلار، الاتحاد البرلماني، ١٩٦٦ .

الأسئلة والاستجابات البرلمانية المتعلقة بالجوانب الأمنية

تشكل الأسئلة -سواء تلك المطروحة شفهيًا أو المقدمة كتابة- جزءاً مهماً من مهمة البرلمان الخاصة بإجراء التحقيقات، بل تعد أحد أكثر الأساليب البرلمانية التي يشجع استخدامها عند ممارسة الرقابة على أداء الحكومة.

ويمكن أن تعزز عملية طرح الأسئلة من فعالية الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن وذلك نظراً إلى الدور الحيوي الذي تؤديه. وفي ما يتعلق بقطاع الأمن تعمل الأسئلة البرلمانية على:

● إعطاء نواب البرلمان فرصة الحصول على معلومات دقيقة وحديثة عن سياسات الحكومة المعنية بقضايا الأمن والدفاع وعن القضايا الأمنية بوجه عام وذلك في الوقت المناسب.

● مساعدة البرلمان على مراقبة عملية تطبيق قوانين النظام الأساسي ذات الصلة بالجوانب الأمنية والتي يوافق عليها البرلمان.

● المساعدة على توجيه اهتمام المجتمع العام إلى قضايا الأمن والدفاع ولا سيما إذا كان السؤال شفهيًا ويتم الإعلان عن الإجابة عنه عبر وسائل الإعلام مثل التلفاز أو المذياع أو/ و يتم طرحه مرة أخرى في المناقشات البرلمانية أو إدراجه ضمن النشرة الوطنية الرسمية (من الواضح أن دور الأسئلة البرلمانية لا يقتصر على تزويد البرلمان وحده بالمعلومات وإنما أيضاً إلى تزويد الجمهور العام بتلك المعلومات مثل أجهزة الإعلام والمنظمات غير الحكومية والمجتمع بوجه عام).

● التأثير على الأجندة السياسية للحكومة، التي تتعلق بالجوانب الأمنية أو إعادة توجيهها.

● السماح لنواب البرلمان الذين يمثلون أحزاب المعارضة بطرح أسئلة حول

القضايا الأمنية ذات الاهتمام أو حول الموضوعات التي لم يتسنّ لهم الحصول على معلومات كافية بشأنها.

غالباً ما تكون الأسئلة البرلمانية ذات الصلة بالجوانب الأمنية أسئلة حساسة للغاية، الأمر الذي يحد من رغبة الوزير المختص في الإجابة عنها. ويرجع ذلك أساساً إلى طبيعة الأنشطة الأمنية التي تتسم بالسرية. فغالباً ما تكون الوثائق الخاصة بالأمن العام سرية وبالتالي لا تتم إتاحة فرصة الاطلاع عليها للبرلمان أو للمجتمع العام.

الإطار رقم (٣١)

اقتراحات للمساعدة على طرح الأسئلة البرلمانية على نحو فعال

- **الإعداد الجيد:** يكاد يكون من المستحيل الارتجال عند إلقاء أي أسئلة تتعلق بالجوانب الأمنية ولا سيما الأسئلة الفنية. كما يعود الاتصال غير الرسمي بالعاملين في المؤسسة العسكرية (أو أشخاص لديهم خلفيات عسكرية أو شبه عسكرية) بفائدة كبيرة.
- **اللغة الواضحة:** يؤدي عدم الوضوح في صياغة الأسئلة إلى تعذر فهمها وبالتالي إلى الحصول على إجابة غير وافية من الوزير المختص.
- **التوقيت:** يعد التوقيت الذي يتم فيه طرح أي سؤال من العوامل المهمة التي تؤثر في فعالية هذا السؤال والأثر الذي يتركه بما في ذلك التغطية الإعلامية التي يحصل عليها.

غير أن سلطة الهيئات التنفيذية بتصنيف الوثائق كوثائق سرية إنما هي سلطة محددة بموجب القانون. ويتعين أن تتم عملية تصنيف الوثائق كوثائق سرية بصورة تتسم بالشفافية حتى تكون الجهة التي تقرر أي من الوثائق يتم التعامل معها كوثائق سرية معروفة وكذلك المدة التي تظل فيها هذه

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الوثائق سرية والشروط الخاصة بسرية الوثائق أو عدم سريتها.

وفي ما يتعلق بالإطار المؤسسي قد تساعد العوامل التالية على زيادة فعالية الأسئلة التي يتم طرحها:

- إمكانية قيام البرلمانين بطرح المزيد من الأسئلة إذا ما شعروا بعدم الرضاء عن الإجابة التي حصلوا عليها أو إذا ما كانوا في حاجة إلى الاستيضاح.
- إمكانية قيام البرلمانين بالبدء في مناقشة بشأن القضايا التي يتم طرحها أثناء الساعة المخصصة لطرح الأسئلة.
- مدى رغبة النواب في البرلمان في التواجد أثناء طرح الأسئلة لاغتنام فرصة طرح الأسئلة
- إمكانية حضور أفراد المجتمع أثناء الفترة المخصصة لطرح الأسئلة أو متابعة ذلك عبر المذياع أو التلفاز.
- التغطية الإعلامية للمناقشات التي تتبع عملية طرح الأسئلة ونشر الأسئلة وإجاباتها في وثائق مع توفير إمكانية اطلاع المجتمع العام عليها.

التحقيقات البرلمانية في موضوع الأمن

تقوم اللجان البرلمانية بدور في الرقابة الفعالة على السياسات الحكومية وذلك إلى جانب دورها في العمليات التشريعية. ويمكن مراقبة الأنشطة الحكومية من خلال تكاليف معلوماتية مؤقتة قد تتطلب مشاركة أكثر من لجنة واحدة، وعادة ما تسفر عن نشر تقرير يشمل المعلومات. ويتعين أن تتمتع لجان التحقيق البرلمانية بسلطات استدعاء بعض الأشخاص أنفسهم للشهادة، وتلك السلطات هي التي تتمتع بها الهيئات القضائية.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

المزايا والخصائص الرئيسية للجان التحقيق

في ما يتعلق بقضايا الأمن والدفاع تتسم اللجان غير الرسمية بأنها تتمتع بأهمية خاصة وبمزايا عديدة وبخاصة ما يلي :

- يمكن أن ينظر إليها ولا سيما من قبل المجتمع العام كمؤشر سياسي إيجابي .
- يمكن أن تكون تلك اللجان أداة كافية للمراقبة الدقيقة للقضايا الأمنية ذات الحساسية السياسية .
- قد تساعد على التقييم الدقيق لسياسات الحكومة الخاصة ببعض القضايا الأمنية، وكلما كان ممكنا اقتراح أساليب لمعالجة أوجه القصور وتعديل الاتجاهات التي سوف تلقى قبولا من كل من البرلمان والحكومة .

الإطار رقم (٣٢)

الخصائص الأساسية للجان التحقيق البرلمانية

« (...) يشيع استخدام لجان التحقيق لدراسة قضايا بعينها . وتحقيقا لهذا الهدف يقوم البرلمان بإصدار تعليمات إلى عدد من النواب بجمع المعلومات التي يحتاجها كي يتسنى له ممارسة المراقبة الفعالة وإعداد تقرير يكون الأساس الذي يتم عليه عقد مناقشة واتخاذ قرار، وذلك إذا تراءى له ذلك .

إن الحق في تأسيس لجنة تحقيق إنما هو تطور طبيعي لمبدأ مؤداه أنه يتعين إخطار البرلمان بصورة وافية حول أي قضية من القضايا التي تتخذ السلطة التنفيذية إجراءات بشأنها (...) .

وفي بعض الدول يتعذر على لجان التحقيق إجراء التحقيق بصورة فعالة لافتقار هذه اللجان في العديد من الأحيان إلى سلطة إجبار الأشخاص على الحضور إلا

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

عن طريق أمر من المحكمة، وهو ما سوف يؤدي إلى تدخل الهيئات الحكومية وإبطاء أعمال اللجنة والإقلال من أثرها. (...) ويتمثل أفضل أسلوب لإجراء تحقيق برلماني فعال في إلزام أي شخص يقدم دليلاً على حلف اليمين.

تشكل الأدلة التي يقدمها الموظفون في الحكومة إلى لجان التحقيق مشكلة خاصة وذلك نظراً لأنهم يخضعون للوزير الذي تدخل الإدارة التي يعملون بها في نطاق تخصصه. فإلى أي مدى يمكن أن تطالبهم الحكومة بعدم الرد على الأسئلة الموجهة إليهم من قبل البرلمانين؟ (...) في بعض الدول يتعين دائماً الحصول على موافقة الإدارة التي يعمل فيها هؤلاء الموظفون قبل توفيرهم أي دليل في حوزتهم. غير أنه لا يجوز عدم الإفصاح عن تلك الأدلة إلا إذا كان هذا الإفصاح سوف يلحق ضرراً بالأمن العام أو قد يهدد أو يصعب من أداء الخدمات العامة (...).

تجدر الإشارة إلى أنه بغض النظر عن الإجراء الذي يتم اتباعه فإن لجنة التحقيق لا تعدو كونها جهازاً للتحقيق وكشف الحقائق يضطلع بمهمة واحدة وهي إعداد تقرير يتم تقديمه إلى البرلمان والذي قام بتشكيل هذه اللجنة من البداية. ومن هنا تقع على البرلمان مسؤولية التوصل إلى النتائج والبيانات التي يتيحها التحقيق «(...)»

المصدر: البرلمانات، ميشيل أميلار، الاتحاد البرلماني، ١٩٦٦ .

ومن الخصائص المهمة الأخرى التي تتميز بها تلك اللجان، الهيكل التنظيمي الخاص بها. فنسبة النواب الذين يمثلون أحزاب المعارضة في البرلمان بالنسبة إلى الأغلبية تعتبر على درجة كبيرة من الأهمية في ما يتعلق بنتائج التحقيق.

وتتباين سلطات التحقيق من برلمان إلى آخر ومن لجنة إلى أخرى. غير أن السلطات الرئيسية تشمل عادة ما يلي:

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

- اختيار موضوع التحقيق ونطاقه.
 - إجراء زيارات إلى القواعد العسكرية أو إلى مواقع أمنية أخرى (أنظر الفصل السابع عشر).
 - جمع جميع المعلومات ذات الصلة، بما في ذلك الوثائق السرية وتلك الفائقة السرية، وذلك من رئاسة الدولة أو الأجهزة الحكومية أو من العاملين في الحكومة بشكل عام.
 - الحصول على الأدلة بعد أداء أعضاء الرئاسة أو الإدارات الحكومية أو الهيئات العسكرية أو حتى أفراد المجتمع المدني لليمين.
 - تنظيم جلسات استماع عامة أو مغلقة.
- وتعد التحقيقات التي تم إجراؤها في كندا بخصوص نشر القوات العسكرية الكندية في الصومال مثالا حيا على ذلك (أنظر الإطار رقم (٣٣) .

الإطار رقم (٣٣)

لجنة التحقيق في قضية نشر القوات العسكرية الكندية في الصومال:

مثال على أثر الرأي العام في التقارير البرلمانية في مجال الأمن

وقعت أحداث أثناء نشر القوات العسكرية الكندية في الصومال في عام ١٩٩٣ روعت أغلبية الشعب الكندي، وهي إطلاق النار على بعض الأشخاص الصوماليين ممن تطفلوا على مجمع كندي في منطقة بيليت هون، وضرب بعض الجنود الكنديين شاباً كان محتجزاً لدى الوحدات الجوية الكندية حتى الموت ومحاولة أحد هؤلاء الجنود الكنديين الانتحار، وأحداث أخرى ترددت بعد انتهاء العملية بشأن التكتّم على بعض المعلومات المهمة أو تحريفها. كما كشفت بعض

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

أشرطة الفيديو التي ظهرت عن اقتراح بعض الجنود في الوحدات الجوية الكندية ممارسات التحرش . وقد وجدت الحكومة في هذا الوقت أن مجلس التحقيق العسكري المنوط به التحقيق في تلك الأحداث لا يقوم بذلك على النحو الذي يتفق والمعايير الكندية الخاصة بالمساءلة العامة، وبالتالي فقد بادر البرلمان الكندي بموجب قانون التحقيقات إلى إجراء تحقيق عام بشأن هذه الأحداث .

النطاق والسلطات، يتم بموجب قانون التحقيقات إعطاء حق استدعاء بعض الأشخاص للشهادة والاستماع إلى الشهادة والاستعانة بالخبراء والاستشاريين للاستفادة من خبراتهم وتقييم الأدلة . وقد كانت سلطة الإجبار على الشهادة من الآليات الرئيسية التي كان يتم الاستعانة بها للتحقيق في الأحداث التي وقعت في الصومال وفي مركز قيادة الدفاع الوطني حيث قام حوالي ١١٦ شاهداً بالإدلاء بالشهادة أمام اللجنة في جلسات مفتوحة تم عرضها في التلفزيون الكندي . ولم يقتصر التحقيق على الأحداث التي وقعت في الصومال فقط، بل امتد ليشمل الإطار العام بما في ذلك عناصر أخرى مثل نظام تسلسل القيادة العسكرية ومدى التزام القوات الكندية والعمليات العسكرية التي تقوم بها، وكذلك أعمال وقرارات وزارة الدفاع الوطني . أما المهمة الثانية التي كانت منوطة باللجنة فقد تمثلت في قيام الأعضاء ببحث قضايا بعينها، وهي تلك التي تتعلق بالمرحلة السابقة لنشر القوات داخل ميدان القتال أو خارجه وذلك في ما يتعلق بعملية الصومال .

ليست محاكمة، تجدر الإشارة إلى أن التحقيق في الأحداث التي وقعت في الصومال لم يكن يهدف إلى تقديم الأشخاص للمحاكمة وان كانت جلسات الاستماع تضمنت دراسة الأسباب المؤسسية وراء الأحداث التي كانت قد أدت إلى اتهام ومحاكمة بعض الأشخاص والاستجابة لتلك الأحداث . فقد ركز التحقيق في المقام الأول على الجوانب المؤسسية والتنظيمية الخاصة بتنظيم القوات العسكرية الكندية ووزارة الدفاع الوطني وإدارتها بدلاً من الأفراد الذين يعملون في تلك المؤسسات . غير أن هذا التركيز على الجوانب المؤسسية والتنظيمية فرض على

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

اللجنة البحث في بعض الأعمال التي قام بها بعض القادة العسكريين وأسلوب ممارستهم للقيادة العسكرية.

نتائج التحقيق، لقد أسفرت أعمال اللجنة، التي امتدت لفترة سنتين عن إعداد تقرير مفصل يغطي نطاقاً واسعاً من القضايا، التي تشتمل على ما يلي: هيكل القوات العسكرية الكندية ووزارة الدفاع الوطني وتنظيمها أثناء عملية الصومال، أهمية القادة العسكريين في القوات العسكرية الكندية، الثقافة العسكرية والأخلاقيات المرتبطة بذلك، العلاقات المدنية-العسكرية في كندا، إلخ. وقد خلص التقرير الى عدد من التوصيات بتعديل العديد من أنشطة الحكومة والقوات الكندية والسياسات التي تتبعها. ويجري في الوقت الحالي تنفيذ العديد من تلك التوصيات.

المصدر/ د. دونا وينسلو المستشار الفني للجنة التحقيق البرلماني (الكندية)، ١٩٩٦ .

الفصل الخامس عشر

اللجان البرلمانية المختصة بالدفاع والأمن القومي

لما كان قطاع الأمن من القطاعات المعقدة، فإن وجود لجنة ذات هيكل متطور على جانب كبير من الأهمية، وذلك إذا ما كان البرلمان يسعى إلى التأثير الفعلي على السلطة التنفيذية. ولا تتطلب الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن لجنة واحدة بل عدة لجان قد تحمل مسميات مختلفة في مختلف البرلمانات (وفي بعض الأحيان تجمع هذه اللجان بين بعض المهام المسندة إليها).

في ما يلي أكثر تلك اللجان شيوعاً (قد يتم في بعض الأحيان عقد جلسات تشترك فيها أكثر من لجنة):

● **لجنة الدفاع:** (ونجدها في بعض البرلمانات تحمل مسميات عدة مثل «لجنة القوات المسلحة» أو «لجنة الدفاع والأمن الوطني» أو «لجنة الأمن والشؤون الخارجية»). وتتعامل هذه اللجنة بوجه عام مع القضايا الخاصة بقطاع الأمن مثل المهام العسكرية وتنظيم الهيئات العسكرية والعاملين فيها والعمليات العسكرية وتمويلها، والجوانب الخاصة بالتجنيد، وصفقات شراء المعدات والأسلحة.

● **لجنة الشؤون الخارجية:** وتتعامل مع القرارات الخاصة بالمشاركة في بعثات السلام أو قبول وجود بعثات للسلام داخل البلاد، والشؤون الخاصة بالأمن الدولي، والمنظمات والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والإقليمية.

● **لجنة الموازنة أو الشؤون المالية:** التي يكون لها الرأي الأخير في الموازنة المخصصة للمنظمات الأمنية كافة. وقد تحمل هذه اللجنة مسمى «لجنة

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

المحاسبات العامة»، التي تضطلع بمراجعة تقارير التدقيق المالي الخاصة بالموازنة العامة للدولة، بما في ذلك الموازنة المخصصة لقطاع الدفاع.

• **لجنة عمليات أو شؤون المخابرات:** (أو اللجنة الفرعية للمخابرات) التي غالباً ما تنعقد في جلسات مغلقة.

• **لجنة الصناعة والتجارة:** والتي يكون لها دور في الشؤون الخاصة بمشتريات السلاح.

• **لجنة العلوم والتكنولوجيا:** (لإجراء البحوث العسكرية والتطوير).

• **لجنة الشؤون الداخلية:** (أو الشؤون الوطنية) التي تتعامل مع أجهزة الشرطة وقوات حرس الحدود وفي العديد من الأحيان مع الهيئات شبه العسكرية.

السلطات والأساليب

تختلف سلطة جمع الأدلة والحصول عليها من المصادر الخارجية من برلمان إلى آخر. فبعض اللجان البرلمانية مثل اللجان الخاصة أو المؤقتة في مجلس العموم البريطاني لا تتمتع بحق جمع الأدلة بصورة مباشرة مثلما تتمتع لجان برلمانية أخرى، مثل لجان هيئة الكونغرس الأمريكي بسلطات لا نهاية لها خاصة بالحصول على الأدلة من المصادر الخارجية بعد حلف اليمين.

كما تتمتع بعض اللجان البرلمانية بسلطة التشريع – سواء الموافقة على / أو حتى صياغة قوانين جديدة أو اقتراح إدخال تعديلات على التشريعات السارية – وذلك في الوقت الذي يقتصر فيه دور لجان أخرى على مراقبة أداء السلطة التنفيذية والمخصصات من الموازنة من دون أن يكون لها أي دور في عملية التشريع.

وتجدر الإشارة إلى أن الأساليب والخبرات المتاحة سوف تكون من العوامل

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

المهمة التي تساعد اللجان في أداء المهام المنوطة بها على نحو فعال، وخصوصاً: عدد العاملين ممن يساهمون في اللجان وقدراتهم ومدى استقرارهم، وكذلك قدرات إجراء البحوث ونوع هذه البحوث (بحوث عامة أو متخصصة، إجراء البحوث بصورة منفصلة أو من خلال وحدة برلمانية متخصصة في إجراء البحوث)، وإمكانية الحصول على البيانات والوثائق المدعمة لتلك البيانات (إمكانيات الحصول عليها وإعادة طبعها)، وإمكانية الاستعانة بأهل الخبرة، وإمكانية عقد جلسات الاستماع وإجراء التحقيقات، للمزيد من المعلومات أنظر الفصل الرابع عشر المعني بالآليات والأدوات البرلمانية).

الإطار رقم (٣٤)

المهام التي قد تضطلع بها اللجنة البرلمانية المختصة بقضايا الأمن والدفاع

السياسات الأمنية

- دراسة أي مبادرة مهمة لوضع سياسات تعلن عنها وزارة الدفاع وإعداد تقرير بشأنها.
- المتابعة الدورية لمدى تحمل وزير الدفاع للمسؤوليات التي تنطوي عليها السياسات.
- مراقبة مدى التزام وزارة الدفاع بالتشريعات التي تقضي بحرية تبادل المعلومات والاستعانة بجميع الطرق التي تضمن فعالية عملية تزويد البرلمان بالمعلومات التي يحتاج إليها.
- النظر إلى الالتماسات والشكاوى التي يتقدم بها العاملون في المؤسسة العسكرية وأفراد المجتمع في ما يتعلق بقطاع الأمن.

المهام التشريعية

- النظر إلى أي مشروع قانون تقترحه الحكومة ويرفعه البرلمان وإعداد تقرير بشأنه.
- النظر إلى المعاهدات والاتفاقيات الدولية والإقليمية التي تدخل في نطاق اختصاص وزارة الدفاع.
- كلما كان ملائماً، البدء في سن أي تشريع جديد من خلال مطالبة الوزير المختص باقتراح سن قانون جديد أو من خلال صياغة القانون بصورة مباشرة.

الجوانب الخاصة بالإنفاق

- دراسة البنود التقديرية للموازنة الأساسية وبنود الإنفاق السنوي الخاصة بوزارة الدفاع وإعداد تقرير بذلك.
- النظر إلى كل بند تقديري إضافي تقدمه وزارة الدفاع ورفع تقرير بذلك إلى البرلمان إذا ما كانت هناك حاجة إلى المزيد من البحث.
- إصدار تعليمات إلى الهيئات المختصة بإجراء تدقيق حسابي وذلك كلما كانت هناك حاجة إلى ذلك.

الإدارة والجوانب الإدارية

- النظر إلى كل عملية تعيين كبرى تقوم بها الهيئة التنفيذية المختصة (تعيين القيادات العسكرية وكبار الموظفين بالحكومة) وكلما كان ملائماً الحصول على أدلة وإعداد تقرير بذلك.
- النظر إلى التنظيم الداخلي لقطاع الأمن وذلك من خلال الأجهزة الخارجية ذات

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الصلة بالبرلمان (مثل مكتب الأمبودسمان) وإخطار البرلمان عن سوء أداء القطاع للمهام المنوطة به .

(المصدر: يستند الى تقرير اللجنة الخاصة بهيئة محاضر جلسات البرلمان البريطاني عن الرقابة البرلمانية، المملكة المتحدة، ٢٠٠١) .

ويقدم الإطار التالي رقم (٣٥) مثالاً حياً عن الأسلوب المتبع في البرلمان النرويجي .

الإطار رقم (٣٥)

الجلسات المشتركة للجنة الشؤون الخارجية ولجنة الدفاع بالبرلمان النرويجي

«تمثل مهمة اللجنة العليا للشؤون الخارجية في مناقشة القضايا المهمة المتعلقة بالشؤون الخارجية وسياسات التجارة وسياسات الأمن القومي مع الحكومة. ويتعين إجراء هذه المناقشات قبل اتخاذ القرارات المهمة. وفي بعض الأحيان قد تقوم اللجنة العليا بتقديم مقترحات إلى البرلمان النرويجي «الستورتنج» (Storting) .

وتضم اللجنة أعضاء اللجنة الدائمة المعنية بالشؤون الخارجية ورئيس الستورتنج ونائب الرئيس (ما لم يكونا بالفعل من أعضاء اللجنة) وكذلك رئيس اللجنة الأصلية للدفاع وأحد عشر عضواً يتم تعيينهم بواسطة لجنة الانتخاب. وعندما تتم التعيينات يتعين أيضاً أخذ تمثيل الأحزاب كافة في الحسبان .

وإعمالاً للمبدأ نفسه تقوم لجنة الانتخاب بتعيين نواب الرؤساء ممن يتم استدعاؤهم في حالة غياب الرؤساء أو قضائهم لإجازات .

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

وتنعتقد اللجنة إذا ما تراءى للرئيس ذلك أو بناء على طلب رئيس الوزراء أو وزير الشؤون الخارجية أو ثلث عدد أعضاء اللجنة.

وتتم أعمال اللجنة العليا كافة في سرية تامة ما لم تتم المطالبة بغير ذلك، وهو ما ينطبق أيضاً على الاجتماعات المشتركة التي تجمع بين أعضاء هذه اللجنة وأعضاء لجان أخرى. وقد يصدر رئيس اللجنة تعليمات بالحفاظ على سرية عملية استدعاء الأعضاء لحضور اجتماعاتها.

ويتم تناول أحد الموضوعات المدرجة في جدول أعمال اجتماع اللجنة العليا للشؤون الخارجية قبل اجتماع الستورتنج، وذلك في حالة مطالبة ستة أعضاء على الأقل بذلك في اجتماع يكون فيه هذا الموضوع مدرجاً على جدول الأعمال. وسوف تقوم اللجنة بالبت في ما إذا كانت الشروط الخاصة ببحث الستورتنج لهذا الموضوع مستوفاة وفي هذه الحالة يتم إخطار المجلس الأعلى للرئاسة بذلك. ويقرر الستورتنج بصورة سرية ما إذا كان الاجتماع سيكون سرياً أو علنياً، وسوف تبدأ في بحث هذا الموضوع بعد قيام أحد كبار المسؤولين في الحكومة بإصدار تصريح يفيد ذلك. ويتم بموجب قرار من الستورتنج تحديد ما إذا كان سوف يتم إجراء مناقشات بشأن هذا الموضوع بعد إصدار التصريح بصورة فورية أو في اجتماع لاحق. ولا يجوز تقديم عروض الى اللجان للنظر فيها.»

المصدر: الجزء ١٢ من دليل القواعد التي تحكم إجراءات البرلمان النرويجي

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

الجوانب التي تتناولها اللجنة المختصة بقضايا الدفاع في البرلمان أو المجلس الذي تتبعه

أهمية أن تقوم بمراجعة المهام المنوطة باللجنة أو أي لجان فرعية قد تكون تابعة لها كي تتحقق من أن تلك المهام:

- محددة بصورة جيدة.

- تسمح للجنة تناول كل القضايا بصورة متعمقة.

- أنها تتفق والسياسات الأمنية والسياسات الخاصة بسائر المهام الوزارية الأخرى التي قد تكون ذات صلة بالجوانب الأمنية مثل الشؤون الخارجية والأمن الجوي/البحري والصناعي والخاص بالإمداد بالكهرباء/... الخ.

يتم من خلال اللجنة البرلمانية:

- التحقق من أن اللجنة المختصة أو اللجنة الفرعية في البرلمان أو المجلس الذي تتبعه مزودة فعليا وبموجب القانون بالآليات المذكورة في الإطار رقم (٣٤).

- البحث في تشكيل لجان فرعية معنية ببعض القضايا المحددة ذات الصلة بالدفاع مثل لجان خاصة بالموازنة أو بالشراء أو بشؤون العاملين أو ببعثات السلام.

- البدء في سن تشريعات خاصة بسياسات تبادل المعلومات داخل قطاع الأمن ووضع عملية للمراجعة ولا سيما مراجعة الإنفاق على قطاع الدفاع.

- التحقق من أنه يتوافر للجنة الموارد والإمكانات التي تحتاجها بما في ذلك إمكانات الاستعانة بأهل الخبرة.

- دراسة ومراجعة أفضل الممارسات المتبعة دوليا في الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن.

الفصل السادس عشر

الأمبودسمان

يحتل الأمبودسمان مكانة خاصة بين المؤسسات المستقلة التي تعمل على مراقبة قطاع الأمن. وفي بعض الدول يتمتع الأمبودسمان بنطاق اختصاص عام ويتعامل مع جميع المشكلات التي تترتب عن سوء أداء الهيئات الإدارية للمهام المنوطة بها. ويوجد في دول أخرى جهاز آخر يقوم بأداء دور مماثل، مثل المفوض أو لجنة الشكاوي العامة (مثل نيجيريا). غير أنه في دول أخرى توجد هيئة تختص بالتعامل مع القوات المسلحة.

الإطار رقم ٣٦

مكتب الأمبودسمان

«(...) يتعامل الأمبودسمان مع الشكاوي التي يتقدم بها أفراد المجتمع بشأن القرارات التي تتخذها الإدارات العامة أو الأعمال أو التصرفات التي تقوم بها. ويتم انتخاب الشخص الذي يتقلد هذا المنصب من قبل البرلمان، أو تعيينه بواسطة رئيس الدولة أو الحكومة أو بواسطة أو بعد التشاور مع البرلمان.

ويضطلع الأمبودسمان بمسؤولية حماية أفراد الشعب ضد أي انتهاك للحقوق أو سوء استغلال للسلطة أو اقتراف للأخطاء أو الإهمال أو القرارات المجحفة أو سوء الإدارة، وذلك بهدف تحسين الإدارة العامة وجعل أعمال الحكومة أكثر انفتاحاً، واخضاع الحكومة وموظفيها للمساءلة أمام أفراد الشعب. ويمكن أن يكون منصب الأمبودسمان منصوصاً عليه في الدستور ومدعماً بالتشريعات أو من خلال قوانين تصدرها الهيئة التشريعية (...).

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

وحماية لحقوق أفراد الشعب يتمتع الأمبودسمان بسلطات متعددة، وذلك كما يلي:

١ - التحقق من أن الحكومة لا تخالف القانون وأنها لا تظلم أحداً عند أدائها المهام المنوطة بها.

٢ - القضاء على أي سوء إدارة من جانب الحكومة إذا ما كشف تحقيق موضوعي عن ذلك.

٣ - رفع تقرير إلى الحكومة وإلى المتقدمين بالشكاوى حول الأنشطة التي يقوم بها وذلك في بعض الحالات. وفي حالة عدم تقبل الحكومة التوصيات التي يقدمها في شأن بعض الحالات الخاصة عليه رفع التقرير إلى الهيئة التشريعية. كما تقوم معظم مكاتب الأمبودسمان بإعداد تقرير سنوي حول أعمالها يتم عرضه على الهيئة التشريعية وعلى المجتمع بوجه عام.

لا يتمتع الأمبودسمان عادة بسلطة اتخاذ قرارات تكون ملزمة للحكومة، وإنما يقوم بتقديم بعض التوصيات من أجل إجراء تغييرات (...). وبوجه عام غالباً ما يدخل في نطاق اختصاص الأمبودسمان بالقطاع العام عدد كبير من الأجهزة الحكومية. وقد يمتد هذا النطاق في بعض الأحيان ليشمل أجهزة الشرطة والهيئات القضائية والمؤسسة العسكرية، بينما قد يخرج واحد أو أكثر من هذه الأجهزة عن نطاق اختصاص الأمبودسمان.

المصدر: كتيب معلومات المعهد الدولي الخاص بالأمبودسمان:

<http://www.law.ualberta.ca/centureslioi>

يرجى الاطلاع أيضاً على: مكتب المفوضية العليا لحقوق الإنسان بالأمم المتحدة، بيان الحقائق رقم ١٩ المعني بالمؤسسات القومية الخاصة بالترويج والحماية

مكتب الأمبودسمان المختص بالجوانب الدفاعية

يوجد في العديد من الدول مكتب أمبودسمان مختص بالجوانب الدفاعية

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

وذلك تحت مسميات مختلفة مثل «مكتب الأمبودسمان الخاص بالدفاع» مثلما هو الحال في فنلندا والنرويج والبرتغال وألمانيا، ومثل «المفوض بتلقي الشكاوى الخاصة بالقوات العسكرية» كما هو الحال في إسرائيل، أو «الأمبودسمان الخاص بإدارة الدفاع الوطني والقوات الكندية» وذلك في كندا و«الأمبودسمان بقوات الدفاع الأسترالية» في أستراليا.

الإطار رقم (٣٧)

نظرة عامة على الأمبودسمان المختص بقضايا الدفاع في بعض الدول المختارة

الدولة	الاختصاصات	الوظائف	جهة تلقي التقارير وعلاقتها السياسية
أستراليا	الأمبودسمان بقوات الدفاع - يتم تعيينه بموجب قرار وزاري	أي سوء إدارة من قبل قوات الدفاع الأسترالية.	يرفع تقارير سنوية إلى الوزارة ليتم عرضها على البرلمان.
كندا	الأمبودسمان المعني بقضايا الدفاع - يتم تعيينه بموجب قرار وزاري.	حماية العاملين في وزارة الدفاع الوطني وأفراد القوات الكندية من أي انتهاكات لحقوق الانسان.	- رفع تقارير إلى وزارة الدفاع الوطني أو القوات الكندية حول بعض القضايا الخاصة وتقارير سنوية إلى الوزير بشأن أنشطته. - مجلس حيادي وموضوعي. مستقل عن إدارة وزير الدفاع.
النرويج	مكتب الأمبودسمان المختص بالدفاع - داخل إطار البرلمان النرويجي.	الحفاظ على سلامة كل جندي، دور رئيسي في فض النزاعات والحفاظ على الثقة والانفتاح داخل مختلف قطاعات مؤسسة الدفاع.	- التقييم والنقد وتقديم توصيات تقوم الأجهزة العامة المختصة بالالتزام بها طوعاً.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

إضافة إلى ذلك يمثل الأمبودسمان آلية أخرى لمراقبة المؤسسة العسكرية، وذلك بالنيابة عن المواطنين و/أو البرلمان. وتتمثل مهمة الأمبودسمان المختص بالقطاع العسكري في التحقيق في أي مزاعم حول قيام أي شخص ينوب عن الوزراء المختصين بالجوانب الأمنية وبخاصة المؤسسة العسكرية باتخاذ قرارات تعسفية أو اقرار أي أخطاء.

ويختلف مدى الاندماج المؤسسي للأمبودسمان المختص بالجوانب العسكرية في النظام السياسي من دولة إلى أخرى. ويمكن تعيين الأمبودسمان المختص بالجوانب الدفاعية بواسطة البرلمان وفي هذه الحالة فإنه يرفع التقارير إلى البرلمان (مثلما هو الحال في السويد وألمانيا) أو بواسطة وزير الدفاع (مثلما هو الحال في إسرائيل وكندا). وفي بعض الدول نجد أن الأمبودسمان يتخذ من البرلمان مقراً له (كما هو الحال في مكتب المفوض البرلماني الألماني المختص بالقوات المسلحة، أنظر الإطار رقم ٣٨)، أو أنه يتم تأسيس مكتب للأمبودسمان خارج البرلمان (كما هو الحال في السويد).

ويمكن للمواطنين أو العسكريين ممن تعرضوا لسوء المعاملة من قبل المؤسسة العسكرية مطالبة الأمبودسمان بالبدء في إجراء تحقيق. إضافة إلى ذلك، يمكن البرلمانيين أن يطالبوه بالتحقيق في أي مزاعم أو شكاوى عن أي انتهاكات. وعادة ما تتعلق القضايا التي يقوم الأمبودسمان بالتحقيق فيها بالإعفاء من الخدمة العسكرية الإلزامية أو تأجيلها، ونقل بعض أفراد القوات العسكرية إلى مواقع أخرى أو إعادتهم إلى مواقعهم خلال فترة الخدمة العسكرية، والنظام الغذائي وعملية تسريح القوات، والغياب عن الخدمة أو أي جرائم تستوجب توقيع عقوبات واتخاذ إجراءات تأديبية. وإذا ما تبين للأمبودسمان أن الشكوى المقدمة في محلها، تعين عليه تقديم توصيات يتم من خلالها مطالبة المؤسسة صاحبة القرار بتعديل القرار أو إعادة النظر فيه.

الأمبودسمان والسرية

نظراً إلى الطبيعة الحساسة لقطاع الأمن فإنه لا يمكن الإفصاح عن بعض المعلومات، وذلك لدواعي الأمن القومي. وقد قامت بعض الدول بإضافة أحكام إلى بعض القوانين تحكم عمل الأمبودسمان في مجالات الأمن القومي. وتجدر الإشارة بوجه عام إلى أنه حتى وإن كانت هناك قواعد تحتم الحفاظ على السرية التامة، يجب أن يسمح للأمبودسمان بإجراء جميع التحقيقات اللازمة، وأن تتاح له إمكانية الدخول إلى القواعد العسكرية والاطلاع على جميع الوثائق المهمة. غير أنه يتعين على متلقي الشكوى عدم الإفصاح عن نتائج التحقيق الخاص به إلى عامة الشعب.

الإطار رقم (٣٨)

مكتب المفوض البرلماني الألماني المختص بالقوات المسلحة

عندما قامت ألمانيا بإعادة تشكيل القوات المسلحة في فترة الخمسينيات، أولت اهتماماً خاصاً بالمراقبة البرلمانية. وكي تتحقق من أن عمل القوات المسلحة يستند إلى قيم الدستور نفسها، تلك القيم التي تضع الإنسان في مقدمة الاهتمامات، فقد تمت إضافة البند رقم ٤٥ ب على القانون الأساسي في ألمانيا الذي ينص على ما يلي:

«... يعين مفوض برلماني لحماية الحقوق الأساسية لأفراد القوات المسلحة ولمساندة هيئة البوندستاغ (البرلمان الألماني) في ممارسة الرقابة البرلمانية. ويتضمن قانون مكتب المفوض البرلماني المختص بالقوات المسلحة جميع التفاصيل الخاصة بتطبيق هذا البند».

والمفوض البرلماني هو عضو مساعد للبرلمان الألماني (البوندستاغ)، وبالتالي فهو يعد ركناً من أركان السلطة التشريعية. ويجوز للمفوض (المفوضة) التحقيق في

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

بعض القضايا، وذلك بناء على تعليمات من هيئة البوندستاغ أو لجنة الدفاع فيها، أو أن يتخذ ما يترأى له من إجراءات إذا ما وجد ضرورة لذلك .

وتماشياً مع مبدأ فصل السلطات يضطلع المفوض بمسؤولية الرقابة على أعمال وزير الدفاع ويجوز له في سبيل ذلك طلب الحصول على معلومات والاطلاع على السجلات من الوزارة أو الهيئات التابعة لها والعاملين فيها. كما يجوز له في أي وقت - ومن دون إنذار مسبق - زيارة أي وحدات أو مقار أو هيئات عسكرية أو مؤسسات تابعة للقوات المسلحة. ويجوز له أيضاً البدء في إجراء تحقيقات لاسيما عند تلقي شكاوى من أفراد القوات المسلحة على اختلاف درجاتهم ومناصبهم. كما يحق لأي فرد من أفراد القوات المسلحة اللجوء إلى المفوض (مباشرة) دون الحاجة إلى المرور بالقنوات الرسمية ودون أن يؤدي ذلك إلى تعرضه لاحتمالات اتخاذ إجراءات تأديبية أو تمييز ضده.

المصدر: <http://www.bundestag.de/>

الأمبودسمان : أداة لتعزيز الثقة في المؤسسة العسكرية

لقد أوضحت السجلات الخاصة بالأمبودسمان المختص بالجوانب العسكرية مثل مكتب الأمبودسمان بالسويد (تأسس في عام ١٩١٥) أن الأمبودسمان قد أصبح أداة فعالة لتعزيز ثقة المجتمع بقطاع الدفاع. كما يعمل الأمبودسمان على حماية أفراد القوات العسكرية رجالاً ونساءً من سوء المعاملة داخل المؤسسة العسكرية. وتجدر الإشارة إلى أن أهم الإنجازات التي تحققت بواسطة مكتب الأمبودسمان فيما يتعلق بقطاع الأمن هو المساهمة في تعزيز الثقة بقطاع الأمن، وذلك من خلال تعزيز الفعالية داخل النظام الإداري برمته دون المساس بتدرج الرتب العسكرية أو بالاستعداد العسكري.

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

بالنسبة إلى وجود مكتب الأمبودسمان

- في حالة عدم وجود مكتب أمبودسمان في دولتك، فكر في اتخاذ خطوات لتأسيس مكتب الأمبودسمان.
- عند اتخاذ هذه الإجراءات يرجى الرجوع إلى الأسس الإرشادية والوثائق المرجعية والدروس المستفادة من الخبرات السابقة، وذلك من خلال موقع هيئة الأمبودسمان الدولية على شبكة الإنترنت، وهو كما يلي : <http://www.ombudsmaninternational.com>

الأمبودسمان المختص بقطاع الدفاع أو الأمن

- في حالة عدم وجود مكتب أمبودسمان مختص بقطاع الدفاع أو الأمن في دولتك، فكر في اتخاذ خطوات تساعد على تأسيسه.
- تزود بمعلومات عن الدروس المستفادة من خبرات الدول التي فيها أمبودسمان للدفاع.
- إذا ما كانت دولتك من الدول التي كان فيها أمبودسمان للدفاع لفترة ما، طالب بالحصول على مجال اختصاص الأمبودسمان ومهامه والإجراءات العامة، بما في ذلك رفع التقارير إلى البرلمان وتأثيره، والإجراءات الخاصة بالموارد والموازنة وذلك مقارنة بالمؤسسات المماثلة له في الدول الأخرى التي تواجه الظروف الأمنية نفسها.

الفصل السابع عشر

زيارة المواقع الأمنية

أهمية الزيارات

من الأهمية بمكان أن يتعرف النواب في البرلمان على جميع الجوانب الخاصة بقطاع الأمن وأن تكون معرفتهم بالجوانب النظرية مدعومة بمعرفة بالجوانب العملية والميدانية وذلك كي يتسنى لهم فهم احتياجات قطاع الأمن بصورة أفضل. من هذا المنطلق يمكن النظر إلى الزيارات البرلمانية إلى المواقع الأمنية باعتبارها وسيلة لتعزيز الحوار والفهم وبناء الثقة فيما بين القيادات السياسية والقيادات العسكرية. فمن شأن زيارات البرلمانيين إلى المواقع الأمنية زيادة وعيهم بالمشكلات اليومية التي يواجهها الجنود والتأكيد للعسكريين أن القيادة السياسية مهتمة، بل ملتزمة بمهام الجنود وسلامتهم.

الإطار رقم (٣٩)

حالة الأرجنتين

يقوم الساسة بإجراء زيارات إلى القواعد والوحدات العسكرية بهدف تبادل الرأي مع العاملين في المؤسسة العسكرية، وهي زيارات تتم بعلم من هيئات القوات المسلحة وتساعد على بناء جسور الثقة وإزالة التحيز بين هاتين المؤسستين. ويسفر هذا الاتصال بين البرلمانيين ورجال القوات المسلحة عن تعزيز فهم البرلمانيين لطبيعة المشكلات العسكرية. فالتوقيات والقواعد التي تحكم قطاع الأمن تختلف عن مثيلاتها في القطاعات الأخرى ومن ثم، فإن الزيارات البرلمانية تساعد الساسة على فهم هذه الحقيقة.

المصدر: بابلو كارلوس مارتينيز، «إعادة هيكلة القوات المسلحة ودور البرلمان: تجربة الأرجنتين»،

<http://www.pdgs.org>

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

في المعتقلات والسجون يخضع المعتقلون والمساجين لإشراف رجال الأمن وسيطرتهم الكاملة، الأمر الذي يجعلهم أكثر عرضة لمختلف أشكال انتهاكات حقوق الإنسان بل وتنتشر -للأسف- أعمال التعذيب وسوء المعاملة في السجون والمعتقلات. من هنا، يتعين إخضاع تلك المؤسسات لآليات خاصة للمراقبة والسيطرة.

ومن بين الآليات الفعالة لتنفيذ هذه المراقبة قيامُ البرلمانين والخبراء بإجراء زيارات إلى تلك المواقع وذلك للكشف عن أي انتهاكات والحويلة دون وقوعها. ويلقي الإطار رقم ٤٠ الضوء على آلية إجراء الزيارات إلى المعتقلات التي جاء بها البروتوكول الإضافي لاتفاقية الأمم المتحدة ضد أعمال التعذيب.

الإطار رقم (٤٠)

البروتوكول الاختياري لاتفاقية الأمم المتحدة ضد التعذيب والزيارات للمواقع الأمنية

في شهر كانون الأول/ديسمبر من عام ٢٠٠٢ وافقت الجمعية العامة على إضافة بروتوكول اختياري إلى اتفاقية الأمم المتحدة ضد أعمال التعذيب والمعاملة أو العقوبات القاسية وغير الأدمية أو المهينة. وتم بموجب البروتوكول إجبار الدول على فتح معتقلاتها عند قيام خبراء مستقلين من داخل البلاد أو خارجها بإجراء زيارات إليها وذلك لتقديم توصيات بشأن الحد من التعرض لسوء المعاملة.

للحصول على المزيد من المعلومات يرجى الرجوع إلى الموقع التالي على شبكة الإنترنت:

www.unhchr.ch

الشروط الواجب توافرها لإنجاح تلك الزيارات

من الضروري أن يتم التنسيق حول الزيارات التي يتم إجراؤها إلى المواقع الأمنية مثل مواقع القوات المسلحة أو القواعد العسكرية مع الوزارة المختصة

(مثل وزارة الدفاع) وذلك لأنه قد يكون للزيارات المفاجئة أو التي لا يتم تنظيمها بصورة مسبقة آثار عكسية حيث يمكن أن يفسر ذلك كنوع من عدم الثقة بالمؤسسة العسكرية أو التخطيط للرتب العسكرية، بل يمكن أن يعيق المؤسسة العسكرية عن أداء المهام المنوطة بها. كما يقوم بهذه الزيارات نواب يمثلون مختلف الأحزاب السياسية وأن يكونوا مؤهلين من الناحية الفنية والمعلوماتية.

غير أن ثمة قصوراً في هذه الزيارات حيث لا يتأتي لأعضاء اللجنة البرلمانية ممن يقومون بهذه الزيارات رؤية إلا ما يتيحها القادة العسكريون لهم، وبالتالي، فإن تلك الزيارات لا تكشف عن طبيعة المشكلات الكامنة في تلك المواقع، وإنما تعطي القادة العسكريين فرصة قلب الأوضاع بما يتماشى مع رغباتهم ولا سيما في ما يتعلق بالمتطلبات من الموازنة.

وتمكن مواجهة هذا القصور إلى حد ما من خلال الاتفاق على إجراء ثلاثة أنواع من الزيارات، هي: زيارات تقترحها المؤسسة العسكرية، وزيارات يقترحها البرلمان ويتم الإعلان عنها بصورة مسبقة، وزيارات يقترحها البرلمان قبل إجرائها بفترة وجيزة (يوم واحد مثلاً).

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

التشريعات التي تحكم عملية إجراء زيارات إلى المواقع الأمنية

- قم بالدعوة إلى إضافة نص قانوني يفسح في المجال إلى إمكانية قيام البرلمانين بزيارة المواقع الأمنية (بما في ذلك مواقع القوات العسكرية خارج البلاد، كالقواعد العسكرية).
- في حالة عدم وجود قانون يقضي بضرورة قيام البرلمانين بزيارة المواقع الأمنية، تحقق مما إذا كانت تتم دعوة البرلمانين للانضمام

إلى زيارات تتم بالفعل إلى المواقع الأمنية مع تحديد الأساس الذي يتم عليه القيام بهذه الزيارات والإجراءات المتبعة والمعايير التي يتم بناء عليها اختيار البرلمانيين ممن تتم دعوتهم والآثار المترتبة على ذلك .

● تحقق من وجود التشريعات التي تحدد ما يلي :

– أي من المواقع الأمنية يتم زيارتها .

– الظروف والحالات التي يتم فيها القيام بهذه الزيارات . على سبيل المثال هل يمكن القيام بهذه الزيارات في أي وقت؟

– الإجراءات الفعلية المتبعة عند إجراء هذه الزيارات وعدد المرات التي يتم فيها زيارة القواعد أو الوحدات العسكرية داخل البلاد .

● تحقق من تقديم التقارير المفصلة التي يتم إعدادها إلى البرلمان أو اللجنة البرلمانية المختصة وأنه يتم إجراء مناقشة برلمانية بشأنها .

● قم بتقييم أثر الزيارات السابقة .

● تأكد مما إذا كانت دولتك قد صدقت على اتفاقية الأمم المتحدة ضد أعمال التعذيب والبروتوكول الملحق بها .

الانضمام إلى الوفود البرلمانية التي تقوم بزيارة المواقع الأمنية

● تحقق من أن البرلمانيين ممن انضموا إلى الوفود لا يمثلون حزباً سياسياً واحداً، وأن الوفد يضم ممثلين عن حزب الأغلبية في البرلمان وكذلك ممثلين عن أحزاب المعارضة .

● تأكد من أن الوفود تضم عدداً متساوياً من الرجال والنساء، وذلك قدر الإمكان .

الإعداد للزيارة

- تحقق من أنه تم التنسيق بشأن إجراء الزيارة مع وزارة الدفاع، وذلك لتجنب أي آثار عكسية.

رفع التقارير إلى البرلمان

- تحقق من رفع تقرير مفصل عن الزيارة إلى البرلمان أو اللجان المختصة به ومن مناقشة التقرير.
- تحقق من أن الهيئات الأمنية المختصة تحصل على التقرير في توقيت مناسب يسمح لها بتقديم ملاحظاتها عليه.

أثر الزيارات والإعلان عن نتائجها

- تأكد من أنه يتم تنفيذ جميع النتائج والتوصيات التي يقدمها الوفد البرلماني وكذلك القرار الذي يتم اتخاذه في البرلمان ومن أنه يتم الالتزام بمقتضيات الإعلان عن ذلك واتخاذ القرار الخاص بالإعلان.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الجزء الخامس

مراقبة الخدمات الأمنية على أرض الواقع:

ظروف وعمليات خاصة

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الفصل الثامن عشر

الحالات الاستثنائية

هناك بعض الظروف الاستثنائية مثل الحرب أو الصراعات الداخلية أو أي حالات طوارئ أخرى يتعين فيها على الدولة ممارسة بعض السلطات واتخاذ إجراءات لاحتواء الأزمة. ويجب اتخاذ هذه الإجراءات من دون المساس بالنظام الديمقراطي للحكومة.

وقد تستدعي الحرب، أو أي أشكال أخرى من حالات الطوارئ، البدء بالأعمال العسكرية أو حتى الإعلان عن تطبيق قانون الطوارئ، وفي هذه الحالات يظل من الضروري ضمان إخضاع كل من المؤسسة العسكرية بوجه خاص وقطاع الأمن بوجه عام لسلسلة من المبادئ والضمانات الدولية، مثل قواعد القانون الإنساني الدولي، وأيضاً للرقابة الديمقراطية. كما يتعين أيضاً العمل قدر الإمكان على احترام حقوق الإنسان، وكذلك عدم استبعاد الفئات الضعيفة أو التخلص منها، كما أكدت لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان في التعليق العام رقم ٢٩ الصادر عنها في شهر آب/أغسطس من عام ٢٠٠١ حول البند رقم ٤ من الميثاق الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية.

حالة الحرب

ينص البند رقم ٤, ٢ من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي:

«تمتنع الدول الأعضاء في المنظمة في علاقاتها الدولية عن اللجوء إلى التهديد باستخدام القوة أو استخدامها (...).»

وكما هو واضح، هناك قيود شديدة على إمكانية لجوء أي دولة إلى استخدام

القوة ضد أي دولة أخرى. ويتمثل دور البرلمان في مراقبة السلطة التنفيذية والتحقق من أنها تحترم القيود الدولية الخاصة باستخدام القوة أو التهديد باستخدامها، وأنها لا تتجاوز هذه القيود أثناء الصراعات. وترفض بعض الدول المحايدة مثل سويسرا مبدأ اللجوء إلى القوة كوسيلة لفض النزاعات مع الدول الأخرى. وهناك على الأقل دولة أخرى وهي اليابان، ينص دستور ١٩٤٦ الخاص بها صراحة على حظر وجود جيش. كما ترفض دول أخرى مثل هنغاريا استخدام القوة كوسيلة لفض النزاعات مع الدول الأخرى.

وفي أثناء الحرب يمكن البرلمانات التدخل في عملية صنع القرار من خلال ثلاث وسائل على الأقل، وفقاً للدستور. وفي ما يلي هذه الوسائل الثلاث التي تبدأ بالأهم فالأقل أهمية:

١- قد ينص الدستور على حكم يجيز فيه للبرلمان نفسه الإعلان عن البدء في حالة الحرب أو السلام.

غير أنه قد تبين أنه قد يتعذر إدخال هذا الحكم الدستوري حيز التنفيذ، وذلك لأن الحرب تنشأ عادة من دون سابق إنذار، وقد تتطور الأحداث بسرعة تعيق البرلمان عن اتخاذ قرار في هذا الصدد.

٢- قد يقضي الدستور بضرورة حصول السلطة التنفيذية على الموافقة الصريحة من البرلمان قبل الشروع في استخدام القوة أو البدء في أي عمل سلمي.

ويتيح هذا الحكم الدستوري للبرلمان إمكانية مناقشة القضية قيد البحث قبل البدء بأي عملية حربية أو الشروع بأي تدخل عسكري في الخارج.

٣- قد يقضي الدستور بضرورة إخطار البرلمان بأي قرار تتخذه السلطة التنفيذية.

بشأن البدء بأعمال عسكرية من دون أن يكون عليها الحصول على موافقة

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

مسبقة من البرلمان . وفي واقع الأمر تقتضي معظم الدساتير بإخطار البرلمان .

حالة الطوارئ

قد يؤدي العديد من الظروف إلى وقوع حالات طوارئ أو أزمات قومية . وقد حددت الأنظمة القانونية والدستورية بعض الظروف التي قد تدعو الدولة إلى الإعلان عن حالة طوارئ، مثل الأعمال العسكرية التي تهدد النظام الدستوري أو النظام العام، أو الكوارث الطبيعية، أو تفشي الأوبئة، أو أي أزمات مالية أو اقتصادية . ويتعين ألا يتم الإعلان عن حالة الطوارئ إلا في الظروف الاستثنائية، وفي هذه الحالة يجب اتباع بعض الأسس المهمة كي لا ينال ذلك من مبادئ الديمقراطية (راجع الإطار رقم ٤١) .

وسوف تتوقف الظروف الاستثنائية التي يتم تحديدها على طبيعة النظام الدستوري والقانوني في كل دولة . ويتعين بموجب الدستور الحيلولة دون الإعلان عن حالة طوارئ لخدمة الدوافع السياسية لأي حزب من الأحزاب . كما يتعين أن ينص الدستور والقوانين ذات الصلة على عدم دستورية الانقلابات العسكرية

الإطار رقم (٤١)

حالات الطوارئ: الأهداف والمبادئ

«تنص جميع الأنظمة القانونية على ضرورة اتخاذ بعض التدابير الخاصة للتعامل مع حالات الطوارئ . غير أنه عندما تقتضي الضرورة انتهاك أو استبعاد بعض الحقوق وذلك لاحتواء الأزمة، فإن ذلك يجب أن يكون بصفة مؤقتة فقط وأن يهدف إلى إعادة الأوضاع إلى طبيعتها والحفاظ على الحقوق الأساسية (٠٠٠) .

المبادئ الدولية

في ما يلي ملخص بالمبادئ الدولية التي نشأت حول حالات الطوارئ:

مبدأ المشروعية:

يدعو هذا المبدأ إلى ضرورة وجود توافق بين الإعلان عن حالة طوارئ والإجراءات التي يتم اتخاذها في هذه الحالة من جهة، وبين الإعلان عن حالة طوارئ والتشريعات القومية للدولة من جهة أخرى. كما يدعو المبدأ إلى ضرورة وجود تناغم بين القوانين الداخلية وبين القانون الدولي.

مبدأ الإعلان عن حالة الطوارئ:

يدعو هذا المبدأ إلى ضرورة الإعلان عن حالة الطوارئ بصورة علنية.

مبدأ التواصل

يدعو المبدأ إلى وجوب إخطار سائر الدول الأعضاء بالمعاهدة، وأيضاً من خلال المفوض السامي لحقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة بشأن الأوضاع الخاصة بحقوق الإنسان أثناء حالات الطوارئ.

مبدأ الصفة المؤقتة

يتعلق المبدأ بالطبيعة الاستثنائية والمؤقتة لحالة الطوارئ التي يتم الإعلان عنها.

مبدأ وجود أخطار استثنائية

ومؤداه أن الأزمة هي: خطر حقيقي وحال، أو على الأقل وشيك، على المجتمع.

مبدأ التناسب

يدعو هذا المبدأ إلى ضرورة وجود تناسب بين خطورة الأزمة والتدابير التي يتم اتخاذها لمواجهةها.

مبدأ السمو المعنوي

أي وجود حقوق أساسية، تتعلق بكيان الإنسان وأدميته، يتعين عدم التهاون فيها مهما كانت الظروف والأزمات.

«من الأهمية بمكان ألا يكون البرلمان - وهو الجهة التي تعمل على حماية حقوق الإنسان- هو أول ضحية من ضحايا الإعلان عن حالة الطوارئ سواء أكان ذلك نتيجة حله أو استبعاده أو الحد من السلطات التشريعية المخولة إليه أو سلطته الرقابية على السلطة التنفيذية. ومن الأهمية بمكان أن يضطلع البرلمان بدور عند الإعلان عن بدء حالة الطوارئ أو في حالة رفعها (...).

الطبيعة القانونية لحالة الطوارئ

«(...) يتعين أن تكون حالة الطوارئ ذات صبغة قانونية بحيث تستند الأعمال التي تؤدي إلى وجودها (الإعلان عن بدء حالة الطوارئ والتصديق على ذلك) والتدابير التي يتم اتخاذها لمواجهةها (استبعاد أو وضع قيود على بعض الحقوق) إلى مبادئ سيادة القانون وبالتالي تكون خاضعة للمراقبة.

أداء البرلمان لدوره

«هناك إدراك بأن مبدأ استقلال مختلف القوى في الدولة وتوازنها (...) إنما هو جزء لا يتجزأ من سيادة القانون، وهو السبب الذي يدعو معظم الأنظمة القانونية في أنحاء العالم كافة إلى إشراك البرلمان بشكل فعال سواء في الإعلان عن بدء حالة الطوارئ أو في التصديق على قرار من جانب السلطة التنفيذية يفيد ذلك. والهدف من وراء كل هذا هو عدم استئثار السلطة التنفيذية بسلطة اتخاذ قرار على هذه الدرجة من الأهمية (...).

مستوى الأحكام القانونية الخاصة بحالات الطوارئ

«لقد أثبتت التجارب أنه من المفضل أن ترقى الأحكام القانونية التي تحكم حالات

الطوارئ إلى مستوى الأحكام الدستورية وهو ما يتم بالفعل في معظم الأنظمة التشريعية وإن كانت هناك أنظمة أخرى تقضي بذلك بصورة غير مباشرة وذلك بالإشارة إلى «أنه لا يجوز لأي سلطة أن تضطلع بالمهام التشريعية أثناء حالات الطوارئ» (...).

مقتطفات مأخوذة من تقرير أعده السيد ديسبوي، مفوض الأمم المتحدة لشئون حقوق الإنسان وحالات الطوارئ، إلى منتدى الاتحاد البرلماني، بعنوان: «البرلمان: حامي حقوق الإنسان»، الذي عقد في بودابست - المجر، عام ١٩٩٣ .

حالات الطوارئ الفعلية، التي تمتد لفترات طويلة

قد تخلق حالات الطوارئ التي تمتد لفترات طويلة أو التي يمدها البرلمان بصورة دورية لعدة سنوات أو حتى عقود أوضاعاً تهدد مبدأ خضوع قطاع الأمن للسيطرة المدنية، بل قد تعطي المنظمات الأمنية نوعاً من الحصانة تنتقص من الديمقراطية، الأمر الذي يضع البرلمان في موقف ضعيف وحساس. وتشكل حالات الطوارئ الفعلية أو العنيفة مثل تلك التي يشهدها عدد من الدول خطراً مباشراً على الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن الذي سوف يتمتع في واقع الأمر بحرية كبيرة في أنشطته.

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

التشريعات المعنية بحالات الطوارئ

- تحقق من أن مختلف أنواع حالات الطوارئ محددة بوضوح في الدستور أو القوانين.
- يتعين إنهاء حالات الطوارئ بصورة تلقائية بعد مرور فترة تتراوح بين ثلاثة

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

وستة أشهر ما لم يتم تجديدها بعد إجراء مناقشة برلمانية يتم فيها التصويت على التجديد.

● ضرورة السعي إلى تضمين المبادئ الدولية الخاصة بحالات الطوارئ مثل مبادئ المشروعية والإعلان عن حالات الطوارئ والاتصال والصفة المؤقتة ووجود أخطار استثنائية والتناسب وعدم انتهاك الحقوق بصورة مرضية في التشريعات الوطنية التي تحكم حالات الطوارئ.

● تأكد من أنه يتم الالتزام بالقانون الإنساني والضمانات الدستورية وقانون حقوق الإنسان أثناء حالات الطوارئ.

● تحقق أيضاً من أن اختصاصات كل من السلطة التنفيذية والبرلمان على التوالي في ما يتعلق بالإعلان عن البدء في حالات الطوارئ أو انتهائها محددة بصورة واضحة وشاملة في الدستور أو القوانين.

البرلمان أثناء حالات الطوارئ

● تأكد من أن الإعلان عن أي حالة طوارئ لا يعيق البرلمان عن ممارسة سلطات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في ما يتعلق بالجوانب الأمنية وحقوق الإنسان غير القابلة للتهاون بشأنها.

الفصل التاسع عشر

الحفاظ على الأمن الداخلي

لا شك في أن الأمن الداخلي والنظام العام هما قاعدة حماية المصلحة العامة، ويجب أن يستفيد كل أفراد المجتمع من الأمن والنظام، من دون استبعاد أي فئة من الفئات، مثل المهاجرين أو الأجانب الموجودين على أرض الوطن، أو غيرهم. كما يتعين عدم استغلال الأمن العام أو النظام لخدمة الأغراض الشخصية للقيادة السياسية أو أي قوة سياسية أو لخدمة مصالح قطاع الأمن ذاته الذي يعتبر أداة تتمثل مهمتها الأساسية في الحفاظ على الأمن الداخلي والنظام.

المنطق العام والخصائص الخاصة بتلك التشريعات

تتضمن الأنظمة القانونية كافة نوعاً من التشريعات تحكم الحالات التي لا تقتضي الإعلان عن البدء في حالة طوارئ وإن كانت - وعلى الرغم من ذلك - تشكل خطراً حقيقياً أو قد تهدد الأمن الداخلي والنظام.

وتعطي تلك التشريعات - وبدرجات متفاوتة - بعض السلطات إلى السلطة التنفيذية بل وتقضي بوضع بعض القيود على بعض الحقوق أو حتى استبعادها بالكامل بصورة مؤقتة وذلك بهدف حماية حقوق أخرى أكثر أهمية قد تكون معرضة للخطر تحت ظروف معينة، تلك الظروف التي يتعين أيضاً تحديدها بوضوح بموجب تلك التشريعات ذاتها.

وتشمل الحقوق التي عادة ما يتم وضع قيود عليها أو استبعادها الحق في تبادل المعلومات وفي تنظيم مظاهرات عامة والتمتع بالحريّة والحق في اللجوء السياسي. ويقضي القانون الدولي بعدم استبعاد بعض الحقوق

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الأساسية غير القابلة للتهاون فيها مثل الحق في الحياة والحق في عدم التعرض للتعذيب أو أي شكل من أشكال العقوبات البدنية أو المعاملة المهينة أو غير الأدمية. ومن الفئات التي يتم تركيز الاهتمام عليها المهاجرون والصحافيون والنشطاء السياسيون والمناصرون لحقوق الإنسان والمطالبون بحق اللجوء السياسي واللاجئون فضلاً عن الأقليات الدينية أو العرقية.

المخاطر التي تنطوي عليها تلك التشريعات

تشتمل المخاطر التي تنطوي عليها التشريعات الخاصة بالحفاظ على الأمن الداخلي والنظام على ما يلي:

- تعريف غير واضح لطبيعة الأخطار بما يفسح في المجال أمام السلطة التنفيذية لتفسيرها بما يتناسب مع مصالحها في هذه الظروف.
- إعطاء السلطة التنفيذية والمنظمات الأخرى التابعة لقطاع الأمن سلطات واسعة ولمدة طويلة من دون إجراء تحقيق ورقابة سليمة عليها ومن دون توقيع عقوبات إدارية أو قضائية عليها في حالة المخالفة.
- في بعض الأحيان يتم استخدام الأمن الداخلي والنظام كحجة لحماية مصالح فئة معينة من فئات المجتمع أو القيادة السياسية أو قطاع الأمن نفسه أو كوسيلة لوضع قيود على حقوق أو حريات أفراد الشعب.
- إعطاء صبغة عسكرية إلى قوات الشرطة التي تعمل على حماية القانون والنظام الداخلي بحيث يتعذر التمييز بينها وبين القوات العسكرية التي تعمل على حماية الأمن الخارجي، وهو ما يشكل خطراً عندما لا يتوافر لقوات الشرطة موارد مالية كافية بما قد يدفعها إلى استغلال الظروف الأمنية لاقتراف جرائم الفساد من دون الخضوع لأي مساءلة.

ويشكل اكتساب قوات الشرطة لصبغة عسكرية خطراً آخر يتمثل في استغلال القوى السياسية لقوات الشرطة (وفي بعض الأحيان استغلال أجهزة المخابرات والأجهزة شبه العسكرية أيضاً) كأداة لا تعمل على حماية الأمن والنظام الداخلي، بل تعمل للسيطرة على المعارضة وقمعها. بالإضافة إلى ذلك قد تؤدي الاستعانة بالقوات العسكرية في حفظ النظام بصورة متكررة إلى اكتساب القوات العسكرية صبغة بوليسية (إلى تدخل العسكريين أو الجيش في السياسة).

● إعاقة البرلمان أو السلطة القضائية عن أداء مهامهما ولا سيما عندما يكونان في موقف لا يسمح لهما بتحدي السلطة التنفيذية.

من هنا نجد أن الإجراءات التي يتم اتخاذها للحفاظ على الأمن الداخلي والنظام قد تفضي إلى انتهاك حقوق الإنسان بواسطة أفراد قوات الأمن، بل وفي بعض الحالات والظروف تنتفع هذه القوات من تلك الإجراءات دون الخضوع لأي عقوبات. وفي ما يلي الحقوق التي عادة ما يتم انتهاكها في هذه الظروف: الحق في الحياة، والحق في عدم التعرض للتعذيب أو للمعاملة المهينة أو غير الآدمية، والحق في عدم التعرض للاعتقال التعسفي، والحق في المثول أمام محاكمة عادلة في محكمة مستقلة تأسست بموجب القانون، وحرية التمسك بالرأي، وحرية التعبير والانضمام إلى جمعيات.

الإطار رقم (٤٢)

حماية الأمن والديمقراطية

على مدار التاريخ لطالما عملت الحكومات المستبدة في العديد من الدول النامية على مقاومة ومناهضة مساعي الديمقراطية وذلك بحجة أن الديمقراطية تتعارض مع حفظ النظام والأمن. غير أن التجارب قد أثبتت غير ذلك، حيث تبين أن المراقبة

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الديمقراطية من جانب الشعب لقوات الأمن لا تتعارض مع أمن الأفراد، بل في واقع الأمر تعزز من أمنهم. فمن دون هذه المراقبة يمكن أن يكون هؤلاء الذين يفترض أنهم يحمون أمن الأفراد هم أنفسهم الخطر الذي يهددهم. (..)

تقرير التنمية البشرية الصادر عن منظمة الأمم المتحدة، ٢٠٠٢ (ص. ٨٧).

وقد قامت بعض الدول بسن تشريع يقضي بحماية الديمقراطية مثل الأرجنتين حيث تم في عام ١٩٨٤ سنّ قانون «الدفاع عن الديمقراطية رقم ٢٣,٠٧٧» وتعديل المدونة الجنائية وتحديد أنواع الجرائم التي قد ترتكب ضد النظام الديمقراطي مثل توقيع عقوبات على التأسيس غير القانوني بهدف تهديد الديمقراطية أو احترام الدستور.

اعتقال الأفراد بسبب تهديدهم للأمن الداخلي والنظام

تقضي جميع التشريعات الخاصة بالأمن الداخلي والنظام بضرورة اعتقال الأفراد المشتبه في أنهم يهددون الأمن والنظام. وهناك على الأقل نوعان من التشريعات:

- تشريعات تقضي باعتقال الأفراد الذين يشكلون خطراً حقيقياً على الأمن القومي: وهذه الاعتقالات وإن كانت تتم عادة بناء على تعليمات من السلطة القضائية، فإنها في بعض الأحيان تتم بناء على تعليمات من السلطة التنفيذية وحدها.
- تشريعات تقضي باعتقال الأفراد الذين يتراءى للسلطة التنفيذية أنهم قد يشكلون خطراً على الأمن القومي، وهي تشريعات تخول السلطة التنفيذية سلطات خاصة بهدف السيطرة أو منع الظروف التي قد تهدد الأمن القومي.

ويوجد في معظم دول الكومنولث البريطاني تشريعات من النوع الثاني، وهي التي يتم بمقتضاها السماح للسلطة التنفيذية بتطبيق نطاق واسع من السلطات يتم من خلالها استبعاد عدد من الضمانات الدستورية من دون الحصول على موافقة مسبقة من الهيئة التشريعية أو القضائية أو من دون الحاجة إلى إشراكهما. ومن الجوانب المهمة في ذلك قدرة السلطة التنفيذية على إصدار تعليمات بالاعتقال الإداري أو لأفراد قد يشكلون خطراً على الأمن القومي. ويظل المعتقلون تحت تصرف السلطة التنفيذية لفترة زمنية قد تكون إما قصيرة وإما ممتدة أو قد تكون قابلة للمد أو حتى لأجل غير مسمى. وتتطلب بعض هذه التشريعات - وليس كلها - وجود جهاز للتقييم، الذي قد يكون إما ذا طبيعة استشارية وإما على العكس، قد يتمتع بسلطة إصدار أمر إلى السلطة التنفيذية بالإفراج عن المعتقلين. وقد يرتبط تنظيم هذا الجهاز بالهيئة التنفيذية.

وتجدر الإشارة إلى أنه في العديد من الدول يتم إجراء مناقشات حول هذه التشريعات التي تعود إلى الحقب الاستعمارية والطعن فيها، وذلك بسبب السلطات اللامتناهية التي يتم إعطاؤها للسلطة التنفيذية والهيئات الأمنية - وعلى الأخص أجهزة الشرطة - وما يترتب على ذلك من آثار سلبية على التمتع بالحقوق المدنية والسياسية

الإطار رقم (٤٣)

أوجه الخلل ذات العواقب الوخيمة

عندما تعتمد الحكومات على قطاع الأمن لحماية سلطاتها، تصبح القوات الأمنية هي السبب الرئيسي القائم وراء افتقار المواطنين ودول الجوار للأمن. (...) وعندما تتدخل قوات وزارة الداخلية وأجهزة الشرطة شبه العسكرية وأجهزة

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

المخبرات في الصراعات السياسية الداخلية، عادة ما تجهز المساعي الرامية إلى الرقابة الديمقراطية من جانب المواطنين.

تقرير التنمية البشرية الصادر عن منظمة الأمم المتحدة، ٢٠٠٢ (ص. ٨٧ - ٩٢)

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

التشريعات التي تعمل على حماية الأمن الداخلي والنظام

• ضع في عين الاعتبار أن الأمن الداخلي والنظام هما في خدمة الشعب، وبالتالي يجب عدم استخدامهما كحجة أو كوسيلة لقمع المواطنين أو لتحقيق الأهداف السياسية للحزب.

تحقق من أنه يتم تجنب استخدام الأمن الداخلي والنظام كوسيلة للقمع ومن عدم المبالغة في إعطاء قوات الشرطة سلطات عسكرية.

• قم بإخضاع السلطة التنفيذية للمساءلة أمام البرلمان، وقم بتحديد نطاق قانوني واضح لسلطاتها.

• كلما كان مناسباً، طالب بخضوع قطاع الأمن للعقوبات الإدارية أو القضائية، وذلك إذا ما بالغ في استخدام سلطاته أو القوة.

• قم بتحليل مدى إمكانية سن قانون للدفاع عن الديمقراطية ومدى ملاءمة ذلك.

الرقابة البرلمانية

• تحقق من أن البرلمان يقوم بصورة دورية بمناقشة القضايا الخاصة

بالأمن الداخلي والنظام والنظر في مدى ملاءمة التشريعات السارية في هذا المجال.

• تحقق من أن اللجان المختصة بالمنظمات شبه العسكرية تستخدم كل ما يتاح لها من وسائل وموارد للحصول على معلومات سليمة، وأنها تبذل قصارى جهدها في الرقابة الفعالة على الأمن الداخلي والنظام. قم أيضاً باتخاذ إجراءات لتعزيز الوسائل وزيادة الموارد المتاحة للجنة بما في ذلك الخبرات التي تحتاجها وذلك كلما كانت هناك حاجة إلى ذلك.

• قم بالتشجيع على عقد جلسات استماع بشأن هذه القضية كلما كان ذلك ممكناً وضرورياً.

• قم بإقامة حوار - سواء بين المؤسسات أو حواراً شخصياً - مع المنظمات غير الحكومية المعنية بالأمن الداخلي والنظام، وأثر الأعمال التي يتم اتخاذها في هذا المجال على تمتع المواطنين بحقوق الإنسان والحريات الأساسية.

الفصل العشرون

الإرهاب

«إن الإرهاب هو أحد الأخطار التي يتعين على كل دولة حماية مواطنيها منه. ولا تعد هذه الحماية حقاً للدولة وإنما هي واجب، وعليها الوفاء به. بيد أنه على الدولة أيضاً أن تتوخى الحذر وتتأكد من أن الإجراءات التي تتخذها لمكافحة الإرهاب لا تستخدم للتستر على أي انتهاكات لحقوق الإنسان أو لتسويتها».

«... ويكمن الخطر على الصعيد المحلي في أنه عندما نسعى إلى تحقيق الأمن فإننا في نهاية الأمر نجد أنفسنا نضحي بالحريات الأساسية، الأمر الذي ينال من الأمن العام ولا يعززه. ومن هنا فإننا نعمل على تآكل هيكل الحكم الديمقراطي من الداخل».

من كلمة السيد كوفي آنان، الأمين العام للأمم المتحدة، ١٢ / ١١ / ٢٠٠١ .

الإرهاب هو أحد أهم الأخطار التي تهدد الأمن القومي والإقليمي والدولي. ولما كان الإرهاب يقترن عادة بالجريمة المنظمة، فإن الإجراءات الرامية إلى مواجهته تعتبر على درجة كبيرة من التعقيد، وهي إجراءات تتخذها مختلف الهيئات، مثل أجهزة الشرطة وحرس الحدود وأجهزة المخابرات، وفي مجالات مختلفة، مثل الإجراءات الخاصة بالجوانب المالية والقانون الجنائي وتكنولوجيا المعلومات.

وفي أعقاب أحداث الحادي عشر من أيلول / سبتمبر أدرك العديد من الدول أهمية تعزيز التشريعات التي تحكم المجالات المذكورة أعلاه. إضافة إلى ذلك، تم العمل على تعزيز التعاون فيما بين الدول ولا سيما التعاون في مجال

المخابرات وتكنولوجيا المعلومات وهو ما هدد تمتع أفراد المجتمع بحقوق الإنسان والحريات المدنية.

وتعزيزاً للتعاون الدولي الرامي إلى مكافحة الإرهاب، فقد أصدر مجلس الأمن القرار ١٣٧٣ (تمت الموافقة عليه في الثامن والعشرين من شهر أيلول/سبتمبر من عام ٢٠٠١، أنظر الإطار ٤٤) والذي أولى أهمية خاصة بقضية السيطرة على الأصول المالية، وأكد أهمية مراقبة الحدود والتحقق من البطاقات الشخصية ووثائق السفر، وذلك بهدف الحيلولة دون تحرك الإرهابيين والمجموعات الإرهابية داخل البلاد وعبر الحدود الدولية. كما يشتمل القرار أيضاً على عدد من التوصيات بشأن كيفية السيطرة على تشغيل الإرهابيين وإمدادهم بالأسلحة وبالمواد الحساسة وكذلك على كيفية دعم الأعمال الوقائية مثل التعاون فيما بين الدول.

كما يحث القرار على ضرورة محاكمة هؤلاء الذين يشاركون في تمويل الأعمال الإرهابية أو التخطيط أو الإعداد لها أو ارتكابها أو يدعمون تلك الأعمال، واتخاذ الإجراءات اللازمة معهم، ويدعو إلى اعتبار تلك الأعمال جرائم تخالف القوانين والتشريعات المحلية، وبالتالي يتعين إنزال عقوبات بمرتكبيها. كما يدعو القرار إلى تبادل المعلومات تماشياً مع القوانين الدولية والمحلية وإلى تعزيز التعاون في المجالات الإدارية والقضائية، وذلك للحيلولة دون ارتكاب الأعمال الإرهابية. إضافة إلى ذلك تم بموجب القرار تأسيس لجنة تابعة لمجلس الأمن تضم أعضاء المجلس كافة لمتابعة تطبيق القرار، وذلك بمساعدة أهل الخبرة.

الإطار رقم (٤٤)

استجابة مجلس الأمن إلى أحداث الحادي عشر من أيلول / سبتمبر

مجلس الأمن (...)

٣- يدعو جميع الدول الأعضاء إلى :

(أ) التوصل إلى وسائل من شأنها تكثيف عملية تبادل المعلومات والإسراع بها ولا سيما في ما يتعلق بتحريك الإرهابيين أو الشبكات الإرهابية وبتزوير وثائق السفر أو تحريف المعلومات المدونة عليها، والاتجار بالأسلحة والمتفجرات أو المواد الحساسة، واستخدام الإرهابيين تكنولوجيا الاتصال وما تشكله حيازة الإرهابيين لأسلحة الدمار الشامل من أخطار.

(ب) تبادل المعلومات طبقاً للقوانين المحلية والدولية والتعاون في الجوانب الإدارية والقضائية للحيلولة دون ارتكاب الأعمال الإرهابية.

(ج) التعاون - ولا سيما من خلال الاتفاقيات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف - لمنع وإجهاض الأعمال الإرهابية واتخاذ الإجراءات اللازمة بحق مرتكبي تلك الأعمال.

(د) الانضمام بأسرع وقت ممكن إلى الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المعنية بقضية الإرهاب بما في ذلك الاتفاقية الدولية المعنية بمنع تمويل العمليات الإرهابية المبرمة في التاسع من كانون الأول / ديسمبر من عام ١٩٩٩ .

(هـ) تعزيز التعاون والتطبيق الكامل للاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المعنية بقضية الإرهاب وقرارات مجلس الأمن رقم ١٢٦٩ (١٩٩٩) و ١٣٦٨ (٢٠٠١).

(و) اتخاذ الإجراءات الملائمة تماشياً مع أحكام القوانين المحلية والدولية ذات الصلة

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

بما في ذلك المعايير الدولية الخاصة بحقوق الإنسان قبل إعطاء صفة اللاجئ، وذلك بهدف التحقق من أن المطالبين بحق اللجوء السياسي لم يخطئوا أو يبسروا أو يشاركون في أي عمل إرهابي .

(ز) التحقق طبقاً للقانون الدولي من أنه لا تتم إساءة استغلال صفة اللاجئ بواسطة أي مرتكب للأعمال الإرهابية أو منظم أو ميسر لها، ومن عدم اعتبار المزاем الخاصة بوجود دوافع سياسية سبباً لرفض المطالب بنفي بعض الأشخاص ممن يشتبه في أنهم يشاركون في الأعمال الإرهابية .

المصدر: قرار مجلس الأمن رقم ١٣٧٣، في: ٢٨ سبتمبر ٢٠٠١

وتجدر الإشارة إلى أن الاتفاقية الدولية الخاصة بمنع تمويل الأعمال الإرهابية، التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في التاسع من كانون الأول/ديسمبر من عام ١٩٩٩ تفرض على جميع الدول الأعضاء في الاتفاقية تسليم الأشخاص المتورطين في تمويل الأعمال الإرهابية واتخاذ إجراءات للتحقيق في بعض عمليات تحويل الأموال المشكوك فيها. واعتباراً من الثاني من شهر نيسان/أبريل من عام ٢٠٠٢ وقعت ١٣٢ دولة على الاتفاقية وانتهت ٢٦ دولة من إجراءات التصديق عليها. وقد دخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في عام ٢٠٠٢ .

آثار الحادي عشر من أيلول / سبتمبر

يتعين على البرلمانيين ممارسة الرقابة على الحكومة للتحقق من أنها تتبع مدخلا متوازناً إزاء العمليات الإرهابية وهو مدخل يعمل على الحفاظ على الأمن وفي الوقت نفسه حماية حقوق الإنسان. ومن منظور البرلمانيين، تتمثل القضايا المتعلقة بالإرهاب في الجوانب التشريعية والمدخل الجديد والشامل نحو الأمن وإجراءات مكافحة الإرهاب وتحقيق التوازن بين الحفاظ على الأمن والتمتع بالحريات.

تعريف الإرهاب من الناحية القانونية

لم يتم - حتى يومنا هذا - وضع تعريف للإرهاب متفق عليه دولياً. وإلى أن يتوصل المجتمع الدولي إلى تعريف عام للإرهاب، سوف يستمر تعريفه من خلال تعريف الأعمال التي لا تدخل في نطاق الأعمال الإرهابية. وطبقاً للقانون الدولي يعتبر النضال الذي يهدف إلى تحرير الوطن من الاحتلال الأجنبي والحصول على الاستقلال حقاً مشروعاً، بل لا يمثل هذا الهدف في حد ذاته عملاً إرهابياً. إضافة إلى ذلك، أكد المجتمع الدولي والاتحاد البرلماني الدولي مرة تلو الأخرى على أنه يتعين عدم الربط بين الإرهاب وأي ديانة أو جنسية أو حضارة وعدم تبرير الأعمال الإرهابية تحت هذه المسميات.

ومن الوسائل التي يتم اتباعها لتعريف الإرهاب وصف الأعمال التي يقترفها الإرهابيون عادة ويدينها المجتمع الدولي مثل الأعمال التالية: الهجوم الإرهابي العنيف غير المميز ولا سيما ذلك الذي يستهدف الأبرياء، أو أي شكل من أشكال العنف غير المميز من جانب المجموعات الإرهابية المحلية، أو من خلال عملاء سريين.

وتتسم الأعمال الإرهابية بارتكاب أعمال عنف تستهدف المدنيين من دون الاكتراث بالقيم الإنسانية، ولا سيما في ضوء الاهتمام البالغ بالتغطية الإعلامية لتلك الأعمال الإرهابية. ومن الأساليب الشائع استخدامها في الأعمال الإرهابية خطف الطائرات وتفجير السيارات، والهجمات الانتحارية، والاعتقالات، وأعمال القتل الجماعي. وتتطلب حملات الإرهاب التي تستمر لفترات طويلة الدعم المالي والإمداد الدائم بالأسلحة والذخيرة، بل تتطلب في العديد من الأحيان مساندة شبكة دولية منظمة. وغالباً ما تقوم دولة ثالثة بمؤازرة الإرهابيين وإيوائهم.

ويقدم الإطار رقم (٤٥) بعض السمات المهمة للمدخل المتوازن نحو مكافحة الإرهاب الذي يؤكد على الحاجة إلى حماية الحق الشرعي في الاحتجاج

وكذلك الحاجة إلى اتخاذ إجراءات لمكافحة الإرهاب. ويشير البند ٣٧ إلى أهمية أن تسعى الإجراءات الرامية إلى مكافحة الإرهاب إلى تحقيق التنمية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في الدول التي يمكن أن تكون مهدداً لأجيال جديدة من الإرهابيين.

الإطار رقم (٤٥)

الحرب ضد الإرهاب

٣٤- (...) يشير المؤتمر إلى أن المقاومة من أجل تحرير الوطن من الاحتلال الأجنبي والحصول على الاستقلال إنما هي حق مشروع مثلما جاء في القرارات الدولية، وأن هذا الهدف في حد ذاته لا يعتبر عملاً إرهابياً. غير أن المؤتمر يؤكد أن ما من مقاومة يمكن أن تبرر الهجوم غير المميز ولا سيما ذلك الذي يستهدف المدنيين أو أي شكل من أشكال الإرهاب المنظم من جانب الدولة.

٣٧- يود المؤتمر أن يؤكد أن هناك حاجة ماسة إلى دعم الإجراءات الأمنية ضد الأعمال الإرهابية بواسطة إجراءات هيكلية تعزز من التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتعزز الديمقراطية النيابية.

المصدر: الوثيقة النهائية لمؤتمر الاتحاد البرلماني الثالث المعني بالأمن والتعاون والذي عقد في مدينة فاليتا، مالطا في تشرين الثاني / نوفمبر من عام ١٩٩٥ .

ويشتمل العديد من القوانين المعنية بمكافحة الإرهاب مثلما هو الحال في النمسا (مشروع الفقرة ٢٧٨ ب من القانون الجنائي) وألمانيا (الفقرة ٢٩ أ من القانون الجنائي) وكندا (مشروع القانون ج-٣٦) على الجوانب التالية:

- قائمة محدودة بالأعمال الإرهابية: أي عمل أو إلغاء أو تهديد يمثل جرماً مثل القتل أو احتجاز الرهائن أو الاستيلاء غير الشرعي على الطائرات أو إطلاق المتفجرات أو تمويل الأعمال الإرهابية. ومعظم الجرائم الواردة في

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

هذه القائمة هي بالفعل أعمال غير قانونية بموجب القوانين السارية في تلك الدول (قوانين مكافحة الإرهاب في كل من ألمانيا والنمسا وكندا).

● تعدّ قيادة أو دعم (الدعم المالي وغير ذلك من أشكال الدعم) أي منظمة إرهابية عملاً غير قانوني (ألمانيا والنمسا وكندا).

● الأسباب: الأعمال المسببة للأعمال الإرهابية، التي قد تكون سياسية أو أيديولوجية أو دينية (كندا).

● الأهداف: الهدف من وراء الأعمال الإرهابية هو ترويع أو تهديد المجتمع العام أو إرغام أفراد الشعب أو الحكومة على التصرف بشكل معين أو التنحي عن القيام ببعض الأعمال (كندا).

● الهدف المباشر من وراء العمل الإرهابي هو التسبب في موت أو إلحاق أذى بالأفراد، وذلك من خلال أعمال العنف أو التهديد بالقتل أو التسبب في إلحاق أضرار بالخدمات والأنظمة الحيوية العامة أو الخاصة أو إعاقتها (كندا).

● استبعاد الأعمال التي تسعى إلى ترسيخ أو إعادة ترسيخ الديمقراطية وسيادة القانون وحماية القوانين الإنسانية (النمسا). ومن شأن هذا الحكم القانوني الحيلولة دون تجريم الاحتجاجات والمقاومة المشروعة.

وعند النظر إلى تلك التشريعات الخاصة بمكافحة الإرهاب نجد أن هناك فكرة سائدة في جميعها، ألا وهي أن الإرهاب يقتصر بالعنف وبالإلحاق أضرار بالأفراد والمؤسسات. إضافة إلى ذلك، فإن تلك القوانين تضم قوائم محدودة بالأعمال التي تدخل في نطاق الأعمال الإرهابية. وتتفق جميع تلك القوانين على أنه مثلما يعتبر تنفيذ الأعمال الإرهابية عملاً غير قانوني فإن مجرد الانضمام إلى منظمة إرهابية (كعضو أو كمساند أو كقائد) يعتبر عملاً إرهابياً أيضاً.

ومن الأهمية بمكان - من منظور الرقابة البرلمانية - استخدام تعريف سليم لمفهوم الإرهاب في القوانين الجديدة الخاصة بمكافحة الإرهاب. ويتعين ألا يكون هذا التعريف قاصراً بحيث يستبعد بعض الأعمال التي قد تقتربها المنظمات الإرهابية من جانب، وفي الوقت نفسه ألا يكون واسع النطاق بحيث يؤدي إلى تجريم المقاومة الديمقراطية القانونية والمشروعة من الجانب الآخر.

وهنا يدور تساؤل وهو: إلى أي مدى يتم تسويق العنف في أي مجتمع ديمقراطي؟ وقد جاءت إجابات العديد من رجال القانون متفاوتة، وذلك لأن كل مجتمع قد حدد مفهوم مشروعية العنف الخاص به مع مرور الوقت. وعند النظر إلى هذا التساؤل، يتعين أن نضع في عين الاعتبار مدى مشروعية الأهداف من وراء هذا العنف. فإذا كان لهذا العنف مسوغاته فيجب أن يتناسب مستوى العنف مع المخاطر التي يشكلها ومع أهدافه.

وتتمثل ثاني قضية في أنه يتعين أن تتناسب إجراءات مكافحة الإرهاب أيضاً مع مدى خطورة الأعمال الإرهابية ذاتها بحيث يجب ألا نغفل أن قوانين مكافحة الإرهاب تهدف إلى مساعدة رجال الشرطة وسائر الأجهزة الأمنية على اتخاذ إجراءات فعالة ضد هؤلاء الذين يشتركون في الأعمال الإرهابية ولا تهدف إلى تقييد حرية التعبير أو حرية الانضمام إلى جمعيات، بل يجب ألا تؤدي إلى القضاء على المعارضة السياسية المشروعة أو إجهاد أي تغيير سياسي.

ثلاثة مداخل لمواجهة الإرهاب

حماية للمجتمع ومؤسسات الدولة، يمكن الأجهزة الأمنية أن تتبع ثلاثة مداخل لمواجهة الهجمات الإرهابية، وهي:

● إجراءات الحماية من الإرهاب: وهي إجراءات تسعى إلى الحد من تعرض

المجتمع والحياة العامة والمباني والبنية الأساسية للإرهاب .

● إجراءات مكافحة الإرهاب: وهي إجراءات تسعى إلى منع الإرهابيين من اقتحام جرائمهم وذلك من خلال تحديدهم والتصدي لهم .

● إدارة الأزمات: احتواء الأزمة واستعادة الاستقرار (الكوارث، حالة طوارئ) بعد وقوع عملية إرهابية .

وقد أوضحت التحليلات أن معظم إجراءات الحماية من الإرهاب تتعلق بالجوانب التالية: ١ - التشريع والتنسيق وتخصيص الأموال على الصعيد القومي، ٢ - الأمن الداخلي، ٣ - الغرباء (الدخلاء - الغرباء - الأجانب)، ٤ - السيطرة على السفر وعمليات عبور الحدود، ٥ - التمويل، ٦ - التعاون الدولي، ٧ - الأخطار الذرية والبيولوجية والكيميائية . ويتعين استخدام هذه القائمة الشاملة باعتبارها إجراءات يمكن اتخاذها للحماية من الإرهاب .

التشريع والتنسيق وتخصيص الموارد المالية على الصعيد القومي:

- سن بعض القوانين المعنية بالحماية من الأعمال الإرهابية أو تعديل القوانين السارية .

- تخصيص المزيد من الموارد المالية للإجراءات والمنظمات (لأجهزة الشرطة وحرس الحدود وخطوط الطيران الوطنية وهيئات الصحة العامة والبريد والقوات المسلحة) .

- تعزيز عملية تبادل المعلومات بين مختلف الأجهزة الأمنية على الصعيد القومي .

- وجود مراكز دائمة خاصة بشؤون العاملين والتنسيق وذلك لتحقيق التناغم والتنسيق، بين مختلف السياسات الخاصة بأجهزة الأمن (أجهزة

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الشرطة والقوات المسلحة وأجهزة المخابرات وحرس الحدود) وذلك على المستوى المحلي والفيدرالي / القومي .

- إعطاء رجال المخابرات والعاملين والذين يتمتعون بسلطة الضبطية القضائية إمكانات الاطلاع على السجلات الخاصة بالعاملين في مصلحة الضرائب والجمارك .

الأمن الداخلي:

- التنصت على شبكة الإنترنت والمكالمات التليفونية ورسائل الفاكس (دون إخطار الجهاز المعني بالرقابة مثل المحكمة) .

- مطالبة مقدمي خدمات الاتصال بالاحتفاظ بالبيانات الخاصة باتصالات عملائهم (لمدة عام كامل مثلاً) بحيث يتسنى للأجهزة المنوطة بتطبيق القانون الحصول على تلك البيانات .

- الحصول على سجلات إلكترونية خاصة ببعض الأشخاص المشتبه بهم من العاملين في البنوك والشركات التي تقدم خدمات الإنترنت ومكاتب الائتمان من دون إبلاغ هؤلاء الأشخاص .

- البدء بإجراء بحوث على الحاسب الآلي أكثر فاعلية من خلال الجمع بين عدة قواعد بيانات تشتمل على معلومات مدنية .

- السماح للمسؤولين خارج أجهزة الشرطة بالاطلاع على الملفات الشخصية بأنظمة تحليل البيانات لدى أجهزة الشرطة .

- احتجاز الأشخاص لفترات زمنية أطول للحصول على المزيد من المعلومات .

- تأسيس أنظمة تعقب قومية مثل البدء باستخراج بطاقات شخصية للأفراد .

الغرباء (المهاجرون والمطالبون بحق اللجوء السياسي والأجانب):

- إتاحة إمكانيات إطلاع الأجهزة الأمنية على قواعد البيانات الخاصة بالأجانب والغرباء.
- استهداف الأفراد الذين ينتمون إلى أصل عرقي معين (إعداد ملفات عرقية).
- وقف إمكانية المراجعة القضائية إذا كان هناك اشتباه في أن المطالب بحق اللجوء السياسي يشارك في أعمال إرهابية.
- إتاحة إمكانية رفض طلب اللجوء السياسي إذا ما أكدت الوزارة المختصة (أو الوزير المختص) على أن الشخص المطالب بحق اللجوء يشكل خطراً على الأمن القومي.
- الاحتفاظ بالبصمات التي تم أخذها في حالات الهجرة واللجوء السياسي (لمدة أقصاها عشر سنوات).
- اعتقال الأفراد الذين يشكلون خطراً على الأمن ولا يمكن نفيهم خارج البلاد.
- إحكام إجراءات فحص الهوية من خلال التحقق من تأشيرات الدخول، وأيضاً زيادة التحقق من الخلفية السياسية للمتقدمين بطلب الحصول على التأشيرات والمطالبين بحق اللجوء السياسي.

السيطرة على السفر وعبور حدود الدول:

- إحكام السيطرة على الحدود.
- تسليح أطقم الطائرات المدنية.
- تركيب أبواب لركن الطيارين مضادة لطلقات الرصاص.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

- فحص جميع أمتعة الطائرات في المطار.
- إضافة بيانات سمات بيولوجية على البطاقات الشخصية وجوازات السفر.
- البدء في إجراء عدد أكبر من مرات الفحص الشامل في بعض مواقع الدخول المعرضة أكثر من غيرها للأعمال الإرهابية (الموانئ، والأنفاق والمطارات).
- إعداد ملخص لسمات كل شخص عند مواقع الدخول.

التمويل

- مراقبة التعاملات المالية.
- إحكام الإشراف على البنوك والمؤسسات الائتمانية للتصدي لغسيل الأموال والاحتيال وتجميد الحسابات المصرفية المشكوك في أنها تستخدم لتمويل العمليات الإرهابية.
- مطالبة البنوك بتقديم معلومات عن جميع حساباتها وأوراقها المالية إلى قواعد البيانات المركزية (تبادل المعلومات الخاصة بحسابات البنوك) وتجريم البنك في حالة عدم قيامه بالإبلاغ عن أي عملية تحويل فور علمه أو الاشتباه في أن هذا التحويل له صلة بأغراض إرهابية.
- تأسيس وحدات للمخابرات المالية أو زيادة كفاءة هذه الوحدات إذا كانت قائمة بالفعل (بوزارة المالية).

التعاون الدولي:

- تعزيز أشكال التعاون الدولي مثل تعميم نظام الاعتقال الأوروبي، أو التسليم السريع للمجرمين.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

– إدخال أحكام الاتفاقيات الدولية المعنية بقضية الحماية من الإرهاب في التشريعات القومية .

– نشر القوات لتعزيز القوات الدولية لدعم الأمن بأفغانستان .

– التوقيع والتصديق على اتفاقيات الأمم المتحدة المعنية بقضية الإرهاب .

– قيام الأجهزة الأمنية المتشابهة على المستوى الدولي بتبادل المعلومات .

– مواجهة الأسباب الجوهرية للإرهاب، وذلك من خلال تقديم الدعم التنموي إلى الدول التي تأوي الإرهابيين .

الأخطار الذرية والبيولوجية والكيميائية:

– تأسيس مراكز خاصة بالأسلحة النووية والبيولوجية والكيميائية والإشعاعية أو زيادة كفاءتها إذا كانت قائمة بالفعل، والتنسيق مع الجهود الجارية في هذا المجال، وتصنيع أو تخزين كميات من مختلف اللقاحات (تطعيم مرض الجدري المائي مثلاً) .

– جعل مراكز الرعاية الصحية على أهبة الاستعداد والتحقق من توافر كميات كافية من الدواء .

– تعزيز التدابير الحمائية لهيئات الطاقة النووية (مثل تركيب أجهزة رادار للكشف عن أي طائرات تحلق على ارتفاع منخفض) .

التوازن الجيد بين حقوق الإنسان والأمن

إن هذه الإجراءات التي طالما اتخذها العديد من الدول ليست إجراءات مؤقتة وإنما هي على الأرجح إجراءات يتم العمل بها لفترات زمنية طويلة . من هنا فإن إجراءات الحماية من الإرهاب لا تدخل في نطاق الإجراءات الاستثنائية، بل تصبح إجراءات عادية تتبعها أي دولة، الأمر الذي يعد على جانب كبير من

الأهمية نظراً إلى أن تلك الإجراءات تؤثر في الحقوق المدنية، مثل حرية التعبير، والانضمام إلى جمعيات، وحقوق التمتع بالخصوصية. فلما كانت هذه الإجراءات بطبيعتها تمتد لفترات زمنية طويلة، فإنها لا تدخل في نطاق إجراءات مواجهة حالات الطوارئ أو الحالات الاستثنائية وذلك لأنها إجراءات طويلة الأجل.

إضافة إلى ذلك تؤدي إجراءات الحماية من الإرهاب إلى صعوبة التمييز بين القائمين على تطبيق القانون من جانب وبين رجال المخابرات من جانب آخر. فأهداف الأجهزة المنوطة بتطبيق القانون مثل أجهزة الشرطة تختلف عن أهداف أجهزة المخابرات. بينما تقوم أجهزة المخابرات بجمع معلومات مهمة عن أي أخطار محتملة، يتمثل دور أجهزة الشرطة في تطبيق القانون وحفظ النظام. كما أنه عادة لا تقوم أجهزة المخابرات بإيقاف أو إلقاء القبض على المشتبه بهم كما لا تقوم أجهزة الشرطة بأي أعمال مخابرات وقائية قبل الحصول على أدلة واضحة تفيد أن الجريمة قد ارتكبت بالفعل.

ويتعين استناداً إلى مبادئ الحكم الديمقراطي ألا تقوم أجهزة المخابرات بالتجسس على المواطنين التابعين للدولة نفسها. وتزداد صعوبة التمييز بين القائمين على تطبيق القانون وبين رجال المخابرات وذلك لأن مقتضيات عملية مكافحة الإرهاب تتطلب في العديد من الدول الحد من القيود الخاصة باستخدام وسائل المخابرات (الأجنبية) لدعم التحقيقات الجنائية على الصعيد القومي.

أما ثالث إشكالية فتتمثل في السماح لأجهزة الأمن بمراقبة المواطنين من دون إخطار أي هيئة رقابية بذلك، مثل المحكمة، وهو ما يعد انتهاكاً بالغاً للحقوق المدنية، بل قد يكون من المتعذر على المواطنين ومكتب الأمبودسمان والمنظمات غير الحكومية إخضاع الحكومات والهيئات الحكومية للمساءلة بسبب هذه الأعمال، وذلك لأنهم ليسوا على علم بها.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

وتتمثل رابع إشكالية في أن إجراءات الحماية من الإرهاب غالباً ما تستهدف المهاجرين والمطالبين بحق اللجوء السياسي والأجانب، بما قد يؤدي إلى تصاعد الخلافات بين المجموعات العرقية في المجتمع، وينال أيضاً من مبدأ قانوني مؤداه أن الجميع متساوون في القانون.

وعلى الرغم من أنه قد تكون هناك حاجة إلى اتخاذ جميع هذه الإجراءات لمكافحة الإرهاب، يتعين على البرلمانات أن تتوخى الحذر كي لا تتم المبالغة في تطبيقها إلى الحد الذي قد يضر بأسلوب حياة الأفراد، والذي من المفترض أن تعمل هذه الإجراءات في المقام الأول على حمايته. وبعبارة أخرى، إن الأمن الكامل لا يعدّ فقط هدفاً غير واقعي وإنما أيضاً غير مرغوب فيه حيث سوف يؤدي إلى احتكار السلطة وهو ما يتعارض تماماً مع مفهوم الديمقراطية. وهذا هو السبب القائم وراء اهتمام جميع الأنظمة القانونية بوضع حدود للصلاحيات المخولة إلى السلطة التنفيذية.

وفي ضوء الحملة الأخيرة لمكافحة الإرهاب قد يشكل التعارض بين الحرية والأمن تحدياً كبيراً أمام البرلمانات. غير أنه من الأهمية بمكان ألا تضطلع السلطة التنفيذية وحدها بمسؤولية تحقيق التوازن بين الحرية والأمن. فلما كانت البرلمانات تمثل الشعب وتعمل على حماية حقوقه يتعين عليها أن تضطلع بدور رقابي في هذا المجال.

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

مكافحة الإرهاب

- اتبع مديلاً شاملاً لمكافحة الإرهاب لا يركز فقط على حماية الشعب وتحقيق الأمن، بل يعمل على مواجهة الأسباب الجوهرية القائمة وراء الإرهاب مثل الصراعات الداخلية الخ. وعند السعي إلى

القضاء على الإرهاب يجب عدم إغفال أهمية فض النزاعات الإقليمية بالوسائل السلمية وتعزيز الحوار والتفاهم فيما بين الثقافات .

● ترجع بعض الصراعات الإقليمية إلى وجود نزاعات بين الأقليات والغالبية وذلك لأسباب عرقية أو دينية . ويمكن في هذه الحالة استخدام، أو حتى إساءة استخدام، القوات المسلحة . ومن هنا يتعين أن يكون البرلمانيون ممن يمثلون الأقليات في المجتمع أعضاء في لجان الدفاع أو المخابرات أو الشؤون القضائية . كما يتعين على البرلمانيين تشكيل لجان التحكيم حول حماية الأقليات .

● تحقق من أن دولتك منضمة إلى الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المعنية بالإرهاب بما في ذلك الاتفاقية الدولية لمنع تمويل الإرهاب المبرمة في التاسع من كانون الأول / ديسمبر من عام ١٩٩٩ . وكلما كان ملائماً اتخذ إجراءات للتصديق على الاتفاقيات أو الالتزام بها وسن التشريعات ووضع السياسات التي تتفق وهذه الاتفاقيات .

● قم بمتابعة الإجراءات التي تتخذها الجمعية العامة بشأن إعداد اتفاقية خاصة بمنع الإرهاب النووي واتفاقية شاملة بشأن القضاء على الإرهاب .

● اسع إلى اتخاذ إجراءات تشريعية من شأنها التعويض على ضحايا الأعمال الإرهابية وذلك كتعبير عن التضامن الوطني مع هؤلاء الضحايا .

● تحقق من أن التشريعات المعنية بمكافحة الإرهاب تحقق التوازن بين متطلبات الأمن من جانب، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية من

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

جانب آخر، وأيضاً بين الأثر المحتمل للتشريعات في كل من المجالات ذات الصلة، والتكاليف المحتملة لتطبيق تلك التشريعات.

- يرجى الرجوع أيضاً إلى الاقتراحات التي تقدمها الأطر الواردة في الفصل الثامن عشر الخاص بالحالات الاستثنائية، والفصل التاسع عشر الخاص بالحفاظ على الأمن الداخلي والنظام.

الفصل الحادي والعشرون

الأمن وتكنولوجيا المعلومات:

أساليب وتحديات جديدة

ظهرت أنواع جديدة من تكنولوجيا المعلومات ساعدت في تعزيز الأمن وإن كانت في الوقت نفسه قد شكلت أخطاراً جديدة وبالغة. وقد أثبت قرار مجلس الأمن رقم ١٣٧٣ لسنة ٢٠٠١ الذي سبق ذكره في الفصل السابق (تابع الإطار رقم (٤٤)) أن المجتمع الدولي على وعي بالاستخدام المزدوج لتكنولوجيا المعلومات لا سيما فيما يتعلق بالإرهاب الدولي وما يترتب على ذلك من مخاطر تهدد الأمن والسلام العالميين.

وعلى مدار العقود القليلة الماضية سعت مختلف المنظمات الدولية إلى التوصل إلى أساليب للحيلولة دون استخدام تكنولوجيا المعلومات لدعم الجرائم والأعمال التي تهدد الأمن العالمي، وفي الوقت نفسه وضعت أسس إرشادية تحظر على الدول استخدام تلك التكنولوجيا على نحو يهدد الحقوق والحريات.

وفي ما يلي بعض الجوانب التي قد تحظى باهتمام البرلمانيين عند وضع تشريعات لمواجهة هذه التحديات.

جرائم الإنترنت

لا يزال يجري العمل على وضع تعريف للأعمال التي تدخل في نطاق الجرائم التي يتم ارتكابها عبر شبكة الإنترنت. وعلى الرغم من أن المصطلح المستخدم له نطاق واسع من الجرائم والانتهاكات التي تتعلق بتكنولوجيا المعلومات،

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

فان أكثر تلك الجرائم التي تم الإبلاغ عنها هي تلك التي يرتكبها قراصنة الإنترنت (Hackers)، أو التي يتم فيها إطلاق فيروسات عبر شبكة الإنترنت لإصابة أجهزة الحاسب الآلي.

هذه القضية وإن كانت قد حظيت باهتمام بالغ على مدار السنوات القليلة الأخيرة، فإنها ليست بجديدة، بل إن هناك من الأحداث ما يؤكد أنه كان يتم ارتكاب مثل هذه الأعمال منذ اختراع الحاسب الآلي. ويكمن الاختلاف في اتساع نطاق هؤلاء الذين قد يقومون بالقرصنة وذلك نظراً إلى الشعبية الكبيرة التي تحظى بها شبكة الإنترنت. فقد عادت شبكة الإنترنت وأيضاً الشبكة العالمية بفوائد عديدة، الأمر الذي دفع العديد من الدول إلى توسيع نطاق استخدامها. من جهة أخرى أدى الاستخدام المتزايد للشبكة إلى زيادة الاهتمام بالمشكلات المصاحبة لاستخدامها بل وقد وصل الأمر إلى أنه ما من يوم يمضي إلا ويتم الإبلاغ عن ارتكاب جريمة عبر شبكة الإنترنت.

في الثالث والعشرين من شهر تشرين الثاني/نوفمبر من عام ٢٠٠١، قام المجلس الأوروبي بتبني اتفاقية خاصة بجرائم الإنترنت، وهي اتفاقية تجرى التصديق عليها وسوف يتم وضعها موضع التنفيذ بمجرد التصديق عليها من قبل خمس دول، ثلاث دول منها على الأقل هي من الدول الأعضاء بالمجلس الأوروبي (في أيار/مايو من عام ٢٠٠٢ كانت ٢٩ من الدول الأعضاء بالمجلس الأوروبي و٤ دول غير أعضاء بالمجلس قد وقعت بالفعل على الاتفاقية). وقد جاءت الاتفاقية بناء على إدراك الحاجة إلى وضع سياسة عامة لمواجهة هذه الجرائم تهدف إلى حماية المجتمع من خلال وضع التشريعات المناسبة وتعزيز التعاون الدولي.

أمن نظم المعلومات

لقد أدى الاستخدام المطرد لنظم المعلومات في جميع المجالات ولخدمة مختلف الأغراض بالمنظمات الدولية إلى النظر في المخاطر التي تقترن بذلك، ودفع

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) في شهر تشرين الثاني/نوفمبر من عام ١٩٩٢ إلى إصدار أسس إرشادية مفصلة خاصة بأمن نظم المعلومات التي تهدف إلى :

- رفع مستوى الوعي بشأن المخاطر التي تهدد نظم المعلومات وأساليب الحماية المتاحة لمواجهة تلك المخاطر.
- وضع إطار عام لمساعدة هؤلاء الذين يضطلعون في القطاع العام أو الخاص بمسؤولية تصميم وتنفيذ إجراءات وممارسات من شأنها حماية نظم المعلومات.
- تعزيز التعاون بين القطاعين العام والخاص في ما يتعلق بتصميم وتنفيذ تلك الإجراءات والممارسات.
- بناء الثقة بنظم المعلومات ووسائل إتاحتها واستخدامها (...).
- تعزيز التعاون الدولي في المساعي الرامية إلى تحقيق أمن نظم المعلومات.

وعند تبني هذه الأسس الإرشادية أشارت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى أن هذه الأسس الإرشادية لا تؤثر في تمتع الحكومات بالسيادة على الأمن القومي والنظام اللذين يخضعان لمقتضيات القوانين الوطنية.

ملفات البيانات الشخصية المدخلة على الحاسب الآلي

في كانون الأول / ديسمبر من عام ١٩٩٠ تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة الأسس الإرشادية الخاصة بملفات البيانات الشخصية المدخلة على الحاسب الآلي. وفي أيلول/سبتمبر من عام ١٩٨٠، أي قبل ذلك بسنوات تبنت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بعض التوصيات الخاصة بالأسس الإرشادية التي تحكم عملية حماية الخصوصية وتدفع البيانات

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الشخصية عبر الحدود الدولية. كما قام المجلس الأوروبي في عام ١٩٨١ بتبني اتفاقية حماية الأفراد في ما يخص التحليل الإلكتروني للبيانات الشخصية. تابع الإطار رقم (٤٦).

الإطار رقم (٤٦)

اتفاقية حماية الأفراد في ما يخص التحليل الإلكتروني للبيانات الشخصية (ETS No ١٠٨)

تعد هذه الاتفاقية أول أداة دولية ملزمة تعمل على حماية الأفراد من الانتهاكات التي قد تصاحب عملية جمع البيانات الشخصية وتحليلها، وفي الوقت نفسه تسعى إلى تنظيم تدفق البيانات الشخصية عبر الحدود الدولية وإلى جانب الضمانات التي تقدمها الاتفاقية في ما يتعلق بجمع البيانات الشخصية وتحليلها فإنها تجرّم تحليل بعض البيانات «الحساسة» في غياب تدابير الحماية القانونية مثل البيانات الخاصة بالانتماء العرقي للأفراد واتجاهاتهم السياسية وحالتهم الصحية وديانتهم وحياتهم الجنسية والسجل الجنائي الخاص بهم الخ .

كما يحق لكل فرد بموجب الاتفاقية معرفة البيانات المسجلة عنه (عنها) وتصحيح أي خطأ في تلك البيانات إذا لزم الأمر. ويجوز تقييد الحقوق التي تنص عليها الاتفاقية إذا ما كانت هناك مصالح عامة أهم في خطر (مثل أمن الدولة، الدفاع الخ). كما تضع الاتفاقية بعض القيود على تدفق البيانات الشخصية إلى دول لا تعمل فيها التشريعات على توفير القدر نفسه من الحماية».

المصدر: المجلس الأوروبي، الموقع على شبكة الإنترنت: <http://conventions.coe.int>

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

التشريعات التي تحكم تكنولوجيا المعلومات

- يجب أن تسعى إلى ضمان أن تكون التشريعات التي تحكم تكنولوجيا المعلومات وجرائم الإنترنت تشريعات وافية، وأنه يتم مراجعتها وتحديثها بحيث تواكب التطور المتسارع الذي تشهده تكنولوجيا المعلومات.
- طالب بأن تنضم دولتك إلى الاتفاقيات الدولية والإقليمية ذات الصلة، وتعديل التشريعات والسياسات القومية بما يتفق مع هذه الاتفاقيات.
- تحقق من أن التشريعات والسياسات المحلية التي تحكم استخدام تكنولوجيا المعلومات وجرائم الإنترنت واضحة، وأنه عند تطبيقها يتم تركيز الاهتمام على أهمية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية.
- كلما كان مناسباً، اتخذ إجراء مثل طرح سؤال على الحكومة، أو طلب عقد جلسة استماع، أو تقديم مسودة قانون خاصة بك كعضو لتصحيح أي وضع غير مُرضٍ.

الوسائل والموارد البرلمانية

- تحقق من تكليف لجنة أو لجنة فرعية في البرلمان بمهمة المتابعة المستمرة للتطورات والقضايا الخاصة بتكنولوجيا المعلومات وتطبيقاتها.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

- إذا لزم الأمر اتخذ إجراءات لتأسيس هذه اللجنة أو لجنة فرعية أو إسناد هذه المهام إلى لجنة قائمة بالفعل.
- تأكد من أن الهيئة البرلمانية المختصة لديها من الخبرات والموارد ما يمكنها من الوفاء بواجباتها.
- أنظر إلى إمكانية تأسيس هيئة برلمانية غير رسمية تعمل على متابعة التطورات في هذا المجال وتقوم بإجراء مناقشات واتخاذ إجراءات. ويتعين أن تضم الهيئة ممثلين عن جميع الانتماءات، وكلما كان ممكناً أن تكون ثنائية المجلس.

الفصل الثاني والعشرون

بعثات السلام الدولية

في ظل الأحداث العالمية الراهنة، يجري بذل جهود رامية إلى فض النزاعات من خلال الوسائل التي جاءت بها الأحكام الواردة في الفصل السادس (فض الخلافات بالوسائل السلمية) والفصل السابع (الأعمال الرامية إلى مواجهة الأخطار التي تهدد السلام وانتهاكات السلام والأعمال العدوانية) من ميثاق الأمم المتحدة. واستناداً إلى هذه الأحكام، قامت منظمة الأمم المتحدة بوضع عدة مفاهيم، وتصميم عمليات (تابع الإطار رقم (٤٧)) حول تلك المفاهيم والعمليات) وإجراءات خاصة بتنظيم بعثات السلام وتنفيذها (تابع الاطار رقم (٤٨)) حول خطوات عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة والإطار رقم (٥٠) حول تدريب قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة). وقد تتم دعوة الدول إلى المشاركة في بعثات السلام تبعاً للتطورات التي تطرأ على الأمن العالمي.

المشاركة في بعثات السلام بالخارج

إن عمليات حفظ السلام وفرض السلام وصنع السلام إنما تعتمد على مشاركة الدول الأعضاء بتفويض من مجلس الأمن. وتعمل الدول - بصورة متزايدة - على إشراك قواتها بالخارج في عمليات تهدف إلى إحلال السلام والأمن في المناطق التي تفتقر إلى الاستقرار. وتجدر الإشارة إلى أن كل عملية من عمليات نشر تلك القوات يجب أن تتم وفقاً للقواعد والأسس الدولية ومن أهمها ما تناوله الفصل الخامس من هذا الكتاب تحت عنوان «سياسة الأمن القومي والتشريعات الدولية».

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

ومن منظور الحكم الرشيد، وفي ظل نظام الرقابة والتوازن بين البرلمان والحكومة، من المفضل، بل من المقترح أن تتاح للبرلمان فرصة المشاركة في اتخاذ القرار الخاص بإشراك القوات المسلحة في بعثات خارج البلاد.

الإطار رقم (٤٧)

صنع السلام، حفظ السلام، فرض السلام، بناء السلام: حسب تعريف الأمم المتحدة

صنع السلام

يتم من خلال عمليات صنع السلام الاستعانة بالوسائل الدبلوماسية لإقناع أطراف الصراع بوقف أعمال العدوان والتفاوض للتوصل إلى تسوية سلمية للنزاع. وكما هو الحال بالنسبة إلى الأعمال الوقائية، لا يجوز لمنظمة الأمم المتحدة أن تقوم بدور إلا بعد اتفاق أطراف الصراع على ضرورة أن تقوم بذلك. ومن هنا فإن عمليات صنع السلام تحظر استخدام القوة ضد أي طرف من أطراف الصراع لوقف أعمال العدوان.

حفظ السلام

منذ عام ١٩٤٨ قامت منظمة الأمم المتحدة بـ٥ عملية من عمليات حفظ السلام، ٤١ عملية منها تمت بناء على قرار من مجلس الأمن وذلك على مدار الإثنتي عشرة سنة الماضية. ويوجد في الوقت الحالي خمس عشرة عملية من عمليات حفظ السلام جارية بالفعل.

وقد جاءت عمليات حفظ السلام في البداية كوسيلة للتعامل مع الصراعات فيما بين الدول يتم من خلالها نشر قوات عسكرية من مختلف الدول تحت مظلة منظمة الأمم المتحدة وذلك للسيطرة على الصراعات المسلحة وحلها. وفي الوقت الحالي تتم الاستعانة بتلك العمليات لحل الصراعات والحروب الأهلية التي تنشب داخل

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الدولة الواحدة. وتقوم قوات حفظ السلام التابعة لمنظمة الأمم المتحدة والتي تضم أفراداً من القوات المسلحة ورجال الشرطة المدنية وبعض المدنيين بالعديد من الأدوار بدءاً من الفصل بين أطراف الصراع، حتى مساعدتهم على التعايش السلمي.

وتتطلب هذه الأدوار أداء العديد من المهام مثل المساعدة في تنفيذ اتفاقيات السلام، ومراقبة عملية وقف إطلاق النار، والمناطق الفاصلة، وتأسيس منظمات سياسية والعمل جنباً إلى جنب مع الجهات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية وذلك لتقديم خدمات الإغاثة، وتسريح المحاربين السابقين، ودمجهم مرة أخرى في المجتمع، وإزالة الألغام، وتنظيم الانتخابات وعقدتها، ودفع عجلة التنمية المستدامة.

وتقوم الدول الأعضاء وبشكل تطوعي بالإمداد بالقوات والمعدات أو رجال الشرطة المدنية (لا تحتفظ منظمة الأمم المتحدة بجيش خاص بها). كما يعمل في عمليات حفظ السلام أيضاً مراقبون للانتخابات ومراقبون لحقوق الإنسان وغير ذلك من المدنيين ممن يعملون جنباً إلى جنب مع رجال القوات العسكرية.

والحيادية هي أقوى سلاح تتسلح به قوات حفظ السلام عند تنفيذ مهامها. بيد أن عمليات حفظ السلام إنما هي عمليات محفوفة بالعديد من الأخطار حيث لقي ما يربو على ١٦٥٠ من قوات حفظ السلام العسكرية والمدنية مصرعهم خلال الخدمة منذ عام ١٩٤٨ .

فرض السلام: هل تماثل عملية فرض السلام عملية حفظ السلام؟

يعطي مجلس الأمن في عمليات فرض السلام الدول الأعضاء سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق هدف محدد وهو ما لا يتطلب بالضرورة موافقة أطراف النزاع. وتجدر الإشارة إلى أنه سبق أن تمت الاستعانة بعملية فرض

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

السلام في بعض الحالات مثل الحالات التالية: أثناء حرب الخليج، وفي الصومال، ورواندا، وهاييتي، والبوسنة والهرسك وألبانيا، وتيمور الشرقية.

وعمليات فرض السلام تلك لم تأت تحت مظلة الأمم المتحدة، بل جاءت بناء على مبادرات من دولة أو مجموعة من الدول مثل أستراليا في ما يتعلق بحالة تيمور الشرقية (١٩٩٩) وحلف شمال الأطلسي في حالة البوسنة والهرسك (منذ عام ١٩٩٥) وفي كوسوفو (١٩٩٩) حيث قام حلف شمال الأطلسي بقيادة القوات، وقامت منظمة الأمم المتحدة بإدارة بعثة الإدارة المرحلية.

ومن الجدير بالذكر أن كلاً من عمليات حفظ وفرض السلام تتم وفقاً لأحكام ميثاق الأمم المتحدة الخاصة بالحفاظ على السلام والأمن العالمي.

بناء السلام

يتم من خلال عمليات بناء السلام القيام ببعض الأعمال لمساعدة الدول على إحلال السلام بعد انتهاء الصراعات، وهي عمليات تشتمل على العديد من المهام مثل مهام بناء الدولة وإعادة الأعمار.

بعثات الإغاثة الإنسانية

تهدف هذه البعثات إلى تقديم خدمات الإغاثة الإنسانية أثناء الحروب الأهلية أو في حالة وقوع المجاعات أو الكوارث الطبيعية مثل الفيضانات، وموجات الجفاف، والعواصف العارمة، والزلازل. ويسعى العديد من الأطراف المشاركة في هذه البعثات مثل الجهات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والهيئات التابعة لمنظمة الأمم المتحدة إلى الاستجابة، وفي الوقت نفسه إلى احتواء الموقف وفي بعض الأحيان يستلزم الأمر مساهمة القوات العسكرية لتقديم الدعم اللوجستي عندما يكون هذا هو البديل الوحيد لتنفيذ برامج الإغاثة.

مقتطفات من موقع منظمة الأمم المتحدة على الإنترنت <http://www.un.org>

تجدر الإشارة إلى أنه من مصلحة كل من الحكومة والشعب إشراك البرلمان، كلما أمكن، في عملية إرسال القوات في بعثات إلى الخارج، وذلك لأن من شأن عقد مناقشة برلمانية والتصويت بشأن هذه القضية، تعزيز المشروعية الديمقراطية لهذه البعثات والحصول على تأييد من المجتمع.

مشاركة البرلمان في عملية اتخاذ قرار بإرسال القوات في بعثات سلام في الخارج

على الرغم من الأهمية المتزايدة التي تكتسبها عملية إرسال القوات في بعثات السلام بالخارج كأحد أساليب مواجهة الأخطار الجديدة وحل الأزمات الدولية، فإن دور البرلمانات في بعض الدول يعتبر قاصراً، بل وفي بعض الأحيان لا تقوم البرلمانات بأي دور على الإطلاق وذلك في ما يتعلق بالموافقة على المشاركة في بعثات السلام. ويمكن، بل يجب تغيير ذلك وإن كان بصورة غير كاملة لضمان ممارسة الرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن.

ويمكن تحديد ثلاث حالات يمكن في كل حالة منها تعزيز دور البرلمانات وإشراكها بشكل مباشر وذلك بهدف الوفاء بمتطلبات الحكم الرشيد.

أولاً: حالة موافقة البرلمان المسبقة أو اللاحقة (دور قوي للبرلمان)

إذا كان يتعين الحصول على موافقة البرلمان بصورة مسبقة، لا يجوز إرسال القوات العسكرية في بعثات سلام في الخارج إلا بعد موافقة البرلمان. غير أنه يتعين هنا التمييز بين حالتين أو لاهما أن يكون لدى البرلمان سلطة مناقشة القضية قيد البحث وأخذ أصوات بشأنها (مثلما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية) والحالة الثانية، التي يتم فيها الإلزام بسن قانون خاص يتم بمقتضاه تحديد المنطق من وراء البعثات ومهامها (مثلما هو الحال في السويد). ويتم من خلال كلتا الحالتين تعزيز المشروعية الديمقراطية لبعثات السلام والإغاثة الإنسانية.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

ومن الجدير بالذكر أن عامل الوقت يعتبر عاملاً مهماً في ما يتعلق بقضايا الدفاع. ولما كانت الإجراءات البرلمانية بوجه عام لا تتم بسرعة، فلا يتيسر دائماً الوفاء بشرط الحصول على موافقة مسبقة من البرلمان. وفي معظم الحالات يكون هذا هو السبب وراء مشاركة البرلمان بعد نشر القوات في الخارج وليس قبل ذلك. على سبيل المثال، يتعين على هيئة الكونغرس بمقتضى «قرار سلطات الحرب» في الولايات المتحدة الأمريكية الموافقة لاحقاً على جميع عمليات مشاركة القوات العسكرية في بعثات تستغرق أكثر من ٩٢ يوماً، وهو ما يحدث في الحالات التي لا يتسنى فيها للبرلمان إعطاء موافقته قبل نشر تلك القوات فعلاً.

وعلى صعيد آخر، نجد أن البند ١٠٠ من الدستور الهولندي يدعو إلى تعاون كل من البرلمان والحكومة في ما يتعلق بنشر القوات المسلحة في الخارج وذلك من خلال القضاء بضرورة تزويد البرلمان بصورة مسبقة بجميع المعلومات التي يحتاجها في ما يتعلق بنشر القوات العسكرية أو التصرف فيها بهدف الالتزام بالقانون الدولي وحفظ النظام. ويشمل ذلك أيضاً المشاركة في أعمال الإغاثة الإنسانية أثناء الصراعات المسلحة.

ثانياً: حالة البرلمانات ذات الدور الهامشي / القاصر

يتم بموجب الدستور أو القوانين تحجيم دور البرلمان بحيث يسمح له بمناقشة قضية إرسال القوات إلى الخارج في الحالات الملموسة، ولا يجوز له تعديل القرار الذي اتخذته السلطة التنفيذية بالفعل. كما لا يقوم البرلمان بالتصويت على ذلك، وفي هذه الحالة، فإن الحكومة تقوم بإبلاغ البرلمان بعد اتخاذ القرار.

وعلى الرغم من أنه لا يتسنى للبرلمان التصويت على القرار، فإن من شأن مناقشة القرار في البرلمان تعزيز المشروعية الديمقراطية لعملية إرسال القوات إلى الخارج.

ولا يجوز للبرلمان في الحالات التي يكون فيها دوره قاصراً جداً على المشاركة رسمياً في عملية إرسال القوات العسكرية في بعثات بالخارج. غير أن الممارسات السائدة تقضي بضرورة قيام كل من البرلمان والحكومة بمناقشة قضية إرسال قوات إلى الخارج وفي بعض الدول التصويت بشأنها.

ثالثاً: حالة استبعاد البرلمان تماماً

في بعض الحالات ينظر إلى قرار إرسال القوات العسكرية في بعثات إلى الخارج على أنه قرار يتعلق بالسياسة الخارجية وأن السلطة التنفيذية هي وحدها التي تتمتع بسلطة اتخاذ هذا القرار، وبالتالي فإنه لا يتسنى للبرلمان حتى مناقشة قضية إرسال القوات إلى الخارج بل ولا يطلب منه إعطاء موافقة لاحقة. ومن شأن عدم مشاركة البرلمان في عملية اتخاذ القرار تقييد قدرته على ممارسة الرقابة على بعثات السلام.

وسائل أخرى متاحة للبرلمان

حتى وإن تم استبعاد البرلمان عن عملية اتخاذ القرار أو تم إسناد دور قاصر إليه قد يتسنى له ممارسة بعض الضغط على الحكومة وذلك بصورة غير مباشرة وذلك من خلال الوسائل الأربع التالية:

• يمكن البرلمان أن يجبر السلطة التنفيذية على تحديد مسؤوليتها بشأن القرار الخاص بإرسال قوات إلى الخارج. بيد أنه ما لم يكن قد تم إبلاغ البرلمان بصورة وافية حول الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها الحكومة، لن يتسنى له الطعن بصورة فعالة في قرارات الحكومة.

• يمكن البرلمان الطعن في قرار السلطة التنفيذية في حالة تلقيه طلباً بتعديل الموازنة. ففي بعض بعثات السلام غير المتوقعة، أو تلك التي لا يتم التخطيط لها، يتعين على البرلمان الموافقة على تخصيص المزيد من الموارد

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

المالية التي لم تشملها الموازنة الحالية. ومن هنا يمكن البرلمان التعبير عن آرائه من خلال استغلال سلطة المال (مثلما هو الحال في فرنسا).

● لا تعد مشاركة البرلمان مهمة أثناء المناقشات البرلمانية وعملية التصويت على إرسال القوات إلى الخارج فقط، وإنما يمكن البرلمانين أثناء وجود البعثة في الخارج طرح أسئلة أو استغلال فترة طرح الأسئلة لمناقشة الجوانب الخاصة بالبعثة مع الحكومة. كما يمكن البرلمانين زيارة تلك البعثات في الخارج (تابع الفصل السابع عشر).

● لأغراض المساءلة اللاحقة للبعثة يمكن البرلمان بعد انتهاء البعثة إجراء تحقيق برلماني أو مطالبة الحكومة بتقييم البعثة.

الإطار رقم (٤٨)

خطوات عملية نشر القوات في عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة

لا تحتفظ منظمة الأمم المتحدة بجيش، ويتعين تصميم كل عملية من عمليات حفظ السلام بحيث تفي بمتطلبات كل حالة على حدة وفي كل مرة يدعو فيها مجلس الأمن إلى البدء بعملية جديدة يتعين البدء من جديد بتعبئة جميع المتطلبات الخاصة بهذه العملية.

يقوم مجلس الأمن الذي يضم ١٥ من الدول الأعضاء بالموافقة على البدء بعملية لحفظ السلام وتحديد مهام البعثة. وتتطلب هذه القرارات تسعة أصوات على الأقل مؤيدة، ويمكن أحد الأعضاء الدائمين بالمجلس استخدام حق الفيتو من خلال صوت سلبي من جانب إحدى الدول الدائمة العضوية (الصين، فرنسا، الاتحاد الروسي، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية). ويقوم الأمين العام بتقديم توصيات حول كيفية البدء بالعملية وتنفيذها وإعداد تقرير بشأن التقدم الذي يتم إحرازه. ويضطلع قسم عمليات حفظ السلام بإدارة أعمال التنفيذ اليومية وإدارة وتقديم الدعم إلى بعثات حفظ السلام التابعة لمنظمة الأمم المتحدة في أنحاء العالم كافة.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

بعد ذلك يقوم الأمين العام باختيار قائد القوات ومطالبة الدول الأعضاء بالمساهمة بالإمداد برجال القوات المسلحة والشرطة المدنية وعاملين آخرين. كما يتعين على الدول الأعضاء أو المقاولين الخصوصيين أيضاً الإمداد بالموارد والمعدات ووسائل المواصلات والدعم اللوجستي. وتضم القوات المدنية العاملين ممن يتم تكليفهم بواسطة منظمة الأمم المتحدة أو المنتدبين من الدول الأعضاء أو الأفراد الذين يتم تعيينهم محلياً أو من الخارج لشغل وظائف معينة.

وتختلف المدة الزمنية التي تستغرقها كل عملية من عمليات نشر القوات، وهو ما يتوقف أولاً وأخيراً على مدى عزم الدول الأعضاء على إمداد بعض العمليات بالقوات. كما تعتمد مدة نشر القوات أيضاً على مدى توافر الموارد المالية، وكذلك على قدرة النقل الجوي الاستراتيجي. ففي عام ١٩٧٣ على سبيل المثال تم نشر عناصر قوات الطوارئ الثانية التابعة للأمم المتحدة في الشرق الأوسط في مدة ٢٤ ساعة فقط. غير أنه قد يستلزم الأمر شهوراً لتجميع العناصر اللازمة ونشرها في بعض البعثات التي يتم فيها تنفيذ مهام معقدة، أو التي تتسم بجوانب لوجستية صعبة، أو التي تواجه فيها قوات حفظ السلام مخاطر بالغة.

المصدر: موقع منظمة الأمم المتحدة على شبكة الإنترنت: <http://www.un.org>

الإطار رقم (٤٩)

قواعد المشاركة في بعثات السلام

عندما يعطي البرلمان موافقته على إرسال القوات إلى الخارج، قد يحدد أيضاً مستوى القوة المسموح للقوات باستخدامها وتحت أي ظروف، أو بعبارة أخرى ما يطلق عليه «قواعد المشاركة». وقواعد المشاركة هي الحدود التي يتم وضعها للاستخدام غير المميز للقوة بما قد يؤدي بحياة الأفراد وذلك أثناء عملية معينة.

ويتعين وضع قواعد المشاركة الخاصة بكل حالة على حدة، وكلما أمكن، الحد من

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

استخدام القوة وفي الوقت نفسه إعطاء الجنود مساحة من الحرية تمكنهم من استخدام القوة دفاعاً عن النفس. ويعد مبدأ الدفاع عن النفس مبدأً أساسياً يتعين الالتزام به. فقواعد المشاركة إنما هي قواعد لدعم الجنود وأيضاً مقاييس تكتيكية وخاصة بالعمليات، وبالتالي يجب وضعها على نحو يتلاءم مع طبيعة العمليات والاعتبارات السياسية وكذلك القواعد الدولية مثل قرارات مجلس الأمن.

ويجب أن تشمل قواعد المشاركة معايير تحدد الاستخدام التدريجي للقوة وذلك لتحقيق التوازن المطلوب لحل المواجهات أو تصعيدها أو فضها. فمن شأن وضع قواعد للمشاركة المتعددة المستويات من الاستجابة، تمكين العمليات التكتيكية من استخدام القوة اللازمة لمواجهة مختلف مستويات العنف، وفي الوقت نفسه الحد من الأضرار الجانبية. من هنا يمكن أن تحدد قواعد المشاركة عدة مستويات من استخدام القوات للقوة (من الحد الأدنى إلى الحد الأقصى):

– دفاعاً عن النفس.

– دفاعاً عن النفس وعن المدنيين.

– دفاعاً عن النفس وعن المدنيين وعن بعض المواقع المستهدفة (مثل المستشفيات أو الجسور).

– اتخاذ جميع التدابير التي تضمن تحقيق أهداف العملية.

كما يتعين أن تشير قواعد المشاركة إلى نوع الأسلحة المسموح باستخدامها في أثناء أي عملية لحفظ السلام والتي قد تخضع لمستويات أيضاً، بدءاً من عدم استخدام الأسلحة على الإطلاق وصولاً إلى استخدام الأسلحة الثقيلة مثل السفن والطائرات الحربية والصواريخ.

تدريب رجال قوات حفظ السلام

تحتاج عملية مشاركة أي قوة عسكرية في بعثات حفظ السلام إلى العديد من المتطلبات. فإلى جانب ما خضعت له هذه القوات من إعداد سابق يتعين أن تخضع للمزيد من التدريب والتعليم.

وينطبق ذلك أكثر ما ينطبق على مستوى العمليات في الميدان، حيث قد تحتاج القوات على سبيل المثال إلى معرفة كيفية إزالة الألغام والتفاعل مع المدنيين، والتوسط لحل النزاعات (وفي بعض الحالات معرفة باللغة المحلية). كما ينبغي أن يكون لدى القوات فكرة عن العادات والتقاليد المحلية، وفهم واسع للقانون الإنساني، وقوانين حقوق الإنسان، بل معرفة شاملة بقواعد المشاركة الخاصة بهذه العملية على وجه التحديد. ومن الجدير بالذكر أنه في ما يتعلق بقواعد المشاركة عادة ما يكون هناك قيود صارمة على إمكانية استخدام القوة، بل نجد أنه في بعض الحالات قد لا تحمل تلك القوات أي أسلحة على الإطلاق.

كما تبرز الحاجة إلى التدريب الخاص على مستوى التخطيط، حيث قد يتم نشر قوات حفظ السلام بعيداً عن أرض الوطن وفي مواقع لا يتوقع أحد أنه يمكن العمل فيها. في هذه الحالات تصبح عمليات انتقال القوات إلى تلك المواقع وإمدادها باحتياجاتها تحدياً كبيراً وفي بعض الأحيان يتطلب ذلك موارد تفوق قدرة بعض الدول على توفيرها.

وأخيراً هناك حاجة إلى التدريب والإعداد على المستوى القيادي واللوجستي. فلما كانت القوات التابعة للعديد من الدول تعمل في منطقة واحدة وتخضع لنظام موحد من التحكم، فإن النظام التقليدي لتسلسل القيادة، والذي يكون في خط مستقيم من القاعدة حتى وزارة الدفاع يتغير، الأمر الذي يؤكد أهمية التنسيق بين العديد من القوات التابعة لمختلف الدول والمنظمات مثل القوات التابعة للجنة الدولية للصليب الأحمر.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

وفي ما يتعلق ببعثات السلام التابعة للأمم المتحدة، فإن قيادة القوات لا تخضع لقرارات مجلس الأمن فقط وإنما أيضا لقواعد المشاركة وقواعد الأمم المتحدة الخاصة بالعمليات ومدونة السلوك الخاصة بها، وكذلك جميع الاهتمامات الإدارية المتصلة بالقوات متعددة الجنسيات التابعة للأمم المتحدة.

الإطار رقم (٥٠)

تدريب قوات حفظ السلام تحت مظلة منظمة الأمم المتحدة

يوجد بأمانة قسم عمليات حفظ السلام التابع لمنظمة الأمم المتحدة وحدة تدريب تقدم المعلومات والمشورة والخبرة إلى الدول الأعضاء بشأن تدريب قوات حفظ السلام. وتقوم الوحدة بإعداد وحدات تدريبية ومواد أخرى بهدف نشر المعارف التي تم اكتسابها والإجراءات القياسية التي تم التوصل إليها عبر سنوات من العمل في مجال حفظ السلام. وتعمل الوحدة بالتعاون مع الكليات العسكرية ومؤسسات التدريب على كل من الصعيدين القومي والإقليمي في العديد من الدول ومع بعثات حفظ السلام. وقد تم إعداد فرق تابعة للأمم المتحدة لدعم عمليات التدريب وبرامج تدريبية خاصة «بتدريب المدربين» بهدف مساعدة الدول الأعضاء على إعداد برامج تدريبية بشأن عمليات حفظ السلام وتنفيذ تلك البرامج. كما تم إعداد مدونة للسلوك والعديد من أدلة الاستخدام والكتب للمساعدة في توحيد المعايير الأساسية الخاصة بعمليات حفظ السلام.

المصدر: موقع منظمة الأمم المتحدة على شبكة الإنترنت: <http://www.un.org>

المعايير الخاصة بإرسال القوات في بعثات الإغاثة الإنسانية في الخارج

يمكن البرلمان والحكومة أن يضعوا معايير خاصة بإرسال القوات في بعثات خارج البلاد. ويتعين وضع معايير واضحة، وذلك لتعزيز شفافية عملية اتخاذ القرار بما سوف يعمل بدوره على تعظيم تأييد المجتمع العام لهذا

القرار . وتنقسم تلك المعايير إلى نوعين (تابع الإطار التالي) أولهما، يتعلق بالإطار السياسي وطبيعة البعثة، وثانيهما، يركز على البعثة نفسها والمهام المنوطة بالقوات والقيادة ومدتها ونوع القوات المرسلة إلى الخارج .

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

المعايير العامة المتعلقة بإطار بعثات السلام ونوعها

• تحقق من أن البرلمان أو اللجان المختصة فيه تنظر في ما يلي:

- الالتزامات السياسية للدولة .
- مدى ملاءمة إرسال أو استقبال قوات حفظ السلام .
- المنطق من وراء أي تدخل معين أو خلفيته (مثل انتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان في الدولة المعنية) .
- وضع مهمة اختصاص أساسية لبعثات السلام سواء على المستوى الإقليمي أو الدولي .
- القواعد الأساسية الخاصة بمشاركة الجنود في بعثات السلام الإقليمية أو الدولية .
- استخدام القوة بما يتناسب مع متطلبات كل حالة .
- متطلبات فعالية عملية صنع القرار .
- حدود سلطة الدولة .
- تأييد المجتمع العام أو رفضه لبدء مشاركة الدولة في بعثات سلام في الخارج .

- إجراءات التقييم وأي أسس خاصة بعمليات المتابعة المحتملة .
- حاجة البرلمان إلى الحصول على معلومات كاملة في نهاية البعثة حتى يتسنى له تقييم البعثة برمتها .

المعايير الخاصة بكل بعثة على حدة

• تحقق من أن البرلمان أو اللجان المختصة فيه تنظر في ما يلي :

- تحديد نطاق بعثة السلام والمهام المكلفة بها .
- نوع الوحدات العسكرية التي سوف تشارك فيها .
- الجدوى العسكرية للبعثة .
- مدى ملاءمة وتوافر الوحدات العسكرية والمواد .
- المخاطر التي قد يواجهها رجال القوات العسكرية أثناء البعثة .
- المدة المتوقعة للبعثة والمعايير المطلوبة من أجل مدة مدة البعثة إذا ما كانت هناك حاجة إلى ذلك .
- آثار البعثة على الجوانب الخاصة بالموازنة .
- استجابة المجتمع إلى ذلك .

الاستعانة بالإجراءات البرلمانية في القضايا الخاصة ببعثات السلام

• تأكد إذا لزم الأمر من أن البرلمان قد:

- يعقد جلسات استماع عامة بشأن بعثة السلام .

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

- يجرى تحقيق فور انتهاء بعثة السلام.

- يطالب بأن أياً من المشاركين في بعثة السلام المشتبه في أنهم قد انتهكوا حقوق الإنسان تتم محاسبتهم.

• لا تتردد في اللجوء إلى إجراء طرح أسئلة برلمانية وعقد جلسات استماع خاصة ببعثات السلام.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الجزء السادس

الموارد المالية:

تحقيق المراقبة الفعالة على موازنة الدفاع والأمن

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الفصل الثالث والعشرون الأمن وسلطة المال

البرلمان وعملية تخصيص الموازنة لقطاع الأمن

تقوم البرلمانات في جميع أنحاء العالم - بموجب القانون - بدور محوري في وضع الأحكام التي تحكم عملية تخصيص الموازنة لقطاع الأمن وممارسة الرقابة للتأكد من الالتزام بتلك الأحكام وإن كانت الحوافز السياسية والإمكانات المتاحة للبرلمانات للقيام بهذا الدور متفاوتة بين دولة وأخرى .

وفي واقع الأمر، فإنه قلما يتاح للبرلمانات ما تحتاجه لممارسة الرقابة بصورة فعالة، بل غالباً ما تواجه البرلمانات عقبات عند أدائها الدور بسبب السرية والتعقيم اللذين يحيطان بعملية تخصيص الموازنة لقطاع الأمن وأوجه الإنفاق الخاصة به . فقد أدت ثقافة السيادة التي طالما شعر بها العاملون في قطاع الأمن إلى إعاقة البرلمان عن أداء دوره، ودفعه إلى عدم التدخل في معظم المبادرات الخاصة بوضع الموازنة المخصصة لقطاع الدفاع، تاركاً ذلك في أيدي السلطة التنفيذية والقوات المسلحة .

بيد أنه يتعين على البرلمانيين عدم الاستهانة بالموازنة العامة كأداة لممارسة الرقابة على قطاع الأمن وإصلاحه تلبية لحاجات الشعب . فالبرلمانات يمكن، بل يجب أن تستغل «سلطة المال» للتحقق من حجم الاستفادة من مخصصات الموازنة وعلى نحو يخضع للمساءلة أمام المجتمع العام .

الإطار رقم (٥١)

الموازنة: مهمة للحكم الديمقراطي

● « لا تعد الموازنة العامة مجرد أداة فنية لتحصيل الدخل و(اقتراح) الإنفاق، وإنما تعد أهم بيان في السياسات تقدمه السلطة التنفيذية على مدار كل عام. وتعكس الموازنة العامة القيم الأساسية التي تستند إليها السياسات العامة وتبرز رؤية الحكومة إلى الأوضاع الاجتماعية-الاقتصادية للأمة. كما تعتبر الموازنة العامة بياناً بالأهداف المالية والتمويلية والاقتصادية للحكومة وتعكس أولوياتها الاجتماعية والاقتصادية. (...) وتقدم الموازنة العامة للحكومة مقياساً مهماً لما تعتزم الحكومة القيام به في المستقبل وما قامت به في الماضي.

● «إن الموازنة وثيقة مهمة تساعد على تحقيق الشفافية والمساءلة والشمول والحكم الرشيد. فمن شأن تقديم وصف مفصل لبنود الإنفاق المقترحة توعية البرلمان والمجتمع العام بشأن «وجهة الأموال التي يتم تخصيصها»، بما يؤدي إلى زيادة الشفافية. إضافة إلى ذلك، يتعين على الحكومة قبل إنفاق أي بند من بنود الموازنة أو تحصيل الإيرادات، الحصول على موافقة البرلمان بما يضع الوزراء في موضع المساءلة أمام البرلمان ولجانه.

● «يتعين أن تكون الشفافية والمساءلة من مقتضيات الدستور ولا سيما في ما يتعلق بعملية تخصيص الموازنة العامة. فالشفافية والمساءلة إنما تكمنان في جوهر أي نظام ديمقراطي»

مقتطفات من التقرير العام للحلقة الدراسية التي عقدها الاتحاد البرلماني حول البرلمان وعملية إعداد الموازنة التي تضمنت المنظور الخاص بالنوع الاجتماعي، نيروبي، مايو ٢٠٠٠

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

ويمكن البرلمان أن يمارس الرقابة على القضايا الأمنية وقطاع الأمن في كل مرحلة من مراحل دورة الموازنة العادية، ألا وهي :

إعداد الموازنة: في هذه المرحلة يقوم التنفيذيون باقتراح تخصيص بنود من الموازنة لأغراض محددة، ويمكن البرلمان وأعضائه المساهمة في هذه المرحلة من خلال مختلف الآليات الرسمية وغير الرسمية.

الموافقة على الموازنة: يقوم البرلمان في هذه المرحلة بدراسة وتحديد المصلحة العامة وما إذا كانت بنود الموازنة مخصصة بصورة ملائمة أو لا . وفي بعض الأحيان قد يضع البرلمان أسسا إرشادية يقرنها ببعض المخصصات المالية.

التنفيذ أو الإنفاق: يقوم البرلمان في هذه المرحلة بالاطلاع على أوجه إنفاق الحكومة ومراقبة عملية الإنفاق، وقد يسعى إلى زيادة الشفافية والمساءلة (تابع البند التالي). وفي حالة المطالبة بالمزيد من المخصصات المالية، يقوم البرلمان بدراسة ومراقبة هذه المطالبات وذلك لتفادي زيادة التكاليف.

التدقيق أو المراجعة: في هذه المرحلة يتحقق البرلمان مما إذا كان قد تمّت إساءة استخدام المخصصات المالية التي تم تخصيصها بواسطة الحكومة، وتقييم عملية تخصيص الموازنة والمراجعة الحسابية بصفة دورية وذلك للوفاء بمتطلبات المساءلة والفعالية والدقة.

الإطار رقم (٥٢)

لماذا يجب على البرلمان القيام بدور في الجوانب الخاصة بالموازنة؟

- يمكن المعارضة أن تستفيد من المناقشات الخاصة بالموازنة لتقديم اقتراحات بديلة.
- عند قيام الأغلبية بالتصويت من أجل تقنين الموازنة فإنها تعكس ثقتها بأعمال

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

السلطة التنفيذية من خلال التأكيد على النقاط التي تبرر تلك الثقة والتوافق بين عملية تنفيذ السياسات والبرامج التي تم انتخاب الأغلبية تبعاً لها .

● إن مراقبة الموازنة إنما هي إحدى أهم الوسائل التي يمكن من خلالها التأثير على سياسات الحكومة . فبموجب قانون مراجعة الموازنة ، عند البدء بمراقبة الموازنة ، يتم إخلاء مسؤولية السلطة التنفيذية بما يشير إلى انتهاء دورة الموازنة .

مقتطفات من التقرير العام للحلقة الدراسية التي عقدها الاتحاد البرلماني حول «البرلمان وعملية إعداد الموازنة وتشتمل على المنظور الخاص بالنوع الاجتماعي» ،
بامالكو، مالي، نوفمبر ٢٠٠١ .

الإنفاق على عمليات الدفاع

يقدم الإطار التالي نظرة عامة إلى حجم الإنفاق على قطاع الدفاع في مختلف أنحاء العالم، وكما يوضح الإطار، فإن حجم الإنفاق قد انخفض في فترة ما بعد الحرب الباردة، وهو ما يدل على أن العديد من الدول في هذه الفترة بدأ في الاستثمار في الجوانب السلمية . غير أن بعض الدول الأخرى في كل من أفريقيا وآسيا عمل - في الفترة نفسها - على زيادة الإنفاق على قطاع الدفاع .

الإطار رقم (٥٣)

**حجم الإنفاق على قطاع الدفاع كنسبة من إجمالي الناتج المحلي
في بعض المناطق والدول المختارة**

٢٠٠١	٢٠٠٠	١٩٨٥	
٢,٢	٢,٢	٤,٠	حلف شمال الأطلسي
٣,٢	٣,٠	٦,٥	الولايات المتحدة الأمريكية
٢,٥	٢,٤	٥,٢	المملكة المتحدة
٢,٦	٢,٦	٤,٠	فرنسا
١,٥	١,٦	٣,٢	ألمانيا
٢,٣	٢,٨	٤,٣	الدول الأوروبية التي ليست عضوة حلف شمال الأطلسي
٤,٣	٥,٠	١٦,١	الاتحاد السوفياتي / روسيا
٧,٢	٦,٧	١١,٩	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
٣,٨	٥,٢	٤,٣	وسط وجنوب آسيا
٣,٣	٣,٥	٦,٤	شرق آسيا وأستراليا
١,٠	١,٠	١,٠	اليابان
١,٧	١,٧	٣,٢	إقليم البحر الكاريبي وأمريكا اللاتينية
٣,٤	٣,٨	٣,١	أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى
٢٠,٩	٣٠,٠	-	إريتريا
٣,٥	٣,٦	٦,٧	الإجمالي

المصدر: الميزانية العسكرية ٢٠٠٢-٢٠٠٣، لندن .

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

إعداد موازنة قطاع الدفاع بصورة فعالة

تعد الشفافية والمساءلة من الشروط الأساسية التي يجب استيفائها لإعداد الموازنة على نحو فعال. وكما يتسنى الوفاء بمتطلب المساءلة يتعين إعداد الموازنة بصورة تتسم بالشفافية. ويمكن تحقق هذين الشرطين من خلال مبادئ إعداد الفعال للموازنة، ألا وهي:

التفويض المبدئي – على البرلمان تفويض السلطة التنفيذية البدء في الإنفاق.

وثيقة واحدة للموازنة – يتعين تقديم جميع المعلومات الخاصة بالنفقات أو الإيرادات إلى البرلمان في وثيقة موازنة واحدة.

التوقيت – يتعين على السلطة التنفيذية الالتزام بالمدة الزمنية المحددة لتقديم الموازنة إلى البرلمان كل عام. كما يتعلق ذلك أيضاً بالحاجة إلى تحديد المدة الزمنية التي سيتم خلالها إنفاق المخصصات المالية.

التحديد – يجب أن يعطي كل رقم أو بيان خاص ببند من بنود الموازنة فكرة عامة وواضحة حول إنفاق الحكومة. ومن هنا يتعين ألا يكون هذا البيان مبهماً، وألا تكون مبالغ الأموال التي تدخل في نطاق هذا البند كبيرة جداً.

الشرعية – يجب أن تتم جميع أنشطة وعمليات الإنفاق طبقاً للقانون.

هيكل للموازنة يتييسر فهمه – من المفترض أن تقدم السلطة التنفيذية إلى البرلمان خطة بالموازنة التقديرية يمكن إدارتها وبتيسر فهمها من قبل جمهور البرلمانيين وهو جمهور عريض يضم مختلف التخصصات.

الشمول – يتعين أن تشمل مخصصات موازنة قطاع الأمن على جميع أوجه الإنفاق، وأن تكون كاملة. وبالتالي يتعين ألا يتم إنفاق أي قيمة مالية من دون أن يكون لهذا أي بند في الموازنة مخصص لذلك، بما في ذلك مخصصات جميع الأجهزة الأمنية مثل المؤسسة العسكرية والمنظمات الأخرى شبه

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

العسكرية وأجهزة الشرطة والمخابرات، وكذلك الشركات العسكرية الخاصة التي تتعاقد معها السلطة التنفيذية.

إتاحة إمكانية إطلاع عامة الشعب على الموازنة - يتعين أن يتاح لكل مواطن (سواء منفرداً أو من خلال منظمة) فرصة تكوين رأي من حول الموازنة والتعبير عن هذا الرأي، وهو ما يتطلب إعداد جميع الوثائق الخاصة بالموازنة على نحو يتييسر فهمه وإتاحة إمكانية الإطلاع عليها في جميع الأنحاء (يمكن مثلاً إرسال نسخ من الوثائق إلى جميع المكتبات المحلية).

عدم التعارض - يجب إيجاد علاقة بين السياسات والخطط ومدخلات الموازنة من جانب وبين مخرجات الأداء من الجانب الآخر (يجب إيجاد علاقة بين السياسات والخطط وما يزود به الموازنة من جانب وما ينتج من الأداء من الجانب الآخر).

الوسائل والأهداف - يجب أن يتم من خلال الجزء الذي يتناول جانب الموازنة توضيح أهدافها وذلك من حيث: أ- ما تتطلبه من موارد، ب- الأهداف الخاصة بالأداء أو القدرات، ج- نتائج للخطط يمكن قياسها.

ويتعين أن تتسم الموازنة بدرجة من المرونة تسمح بتعديل تلك المعايير الثلاثة. بل يمكن اعتبار هذه المبادئ معايير الجودة الخاصة بالأسلوب الحديث في إعداد الموازنة. فعندما يفتقر البرلمانيون إلى معلومات كافية عن قطاع الأمن، لن يتسنى لهم إثارة الموضوعات التنموية أو الاجتماعية - الاقتصادية أثناء دورة موازنة الدفاع.

الشروط الواجب توافرها للإعداد الجيد للموازنة الخاصة بقطاع الدفاع

هناك من العناصر الخاصة بالإعداد الجيد للموازنة ما يعزز من الرقابة البرلمانية على الموازنة المخصصة لقطاع الأمن أهمها وجود إطار دستوري وقانوني واضح، والحصول على قيمة مقابل المال، والالتزام بالموازنة،

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

والتوقيت، والتفاعل مع المجتمع المدني.

وجود إطار دستوري وقانوني واضح

يجب أن ينص الدستور والقوانين ذات الصلة بوضوح على حق البرلمان في ممارسة الرقابة على قطاع الأمن. ومن جانبه، يتعين على البرلمان سن القوانين التي تكفل حصوله على المعلومات من الحكومة وممارسة سلطة مطالبة الحكومة بالمعلومات طبقاً لهذه القوانين. ويتعين ترسيخ الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن من خلال الجوانب الخاصة بالموازنة في الممارسات السياسية في البرلمان، الأمر الذي يتطلب بذل جهود مضمّنية.

القيمة مقابل المال

يتعين من خلال عملية إعداد الموازنة تطبيق القاعدتين الأساسيتين لمبدأ القيمة مقابل المال ألا وهما:

- **الفعالية:** تحقيق أهداف السياسات (فعل الشيء الصحيح)
- **الكفاءة:** تحقيق أهداف السياسات مع استخدام الحد الأدنى من الموارد (فعل الشيء الصحيح بأقل التكاليف)

الإطار رقم (٥٤)

نظام التخطيط ووضع البرنامج وإعداد الموازنة (PPBS)

« (...) لقد تم لأول مرة استخدام نظام التخطيط ووضع البرنامج وإعداد الموازنة (PPBS) لإعداد موازنة الدفاع في الولايات المتحدة الأمريكية في مستهل الستينيات، وهو نظام يشجع استخدامه في الوقت الحالي في العديد من الدول الأخرى (...).

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

وتنقسم أي دورة للموازنة إلى عدة مراحل تبدأ بمرحلة التخطيط، التي يتم فيها تحليل البيئة الأمنية والمصالح العامة والأخطار وذلك بهدف تحديد المهام التي سيتم إسنادها إلى القوات المسلحة ومكونات هذه القوات وهيكلها.

بعد وضع هذه الجوانب المهمة في الحسبان، يتم إعداد البرنامج. ومثلما يتم في أي خطة لإقامة مشروع عند إعداد البرامج يجب أولاً وضع أهداف ملموسة. ويشكل البرنامج أداة ربط مهمة في هذه الدورة للربط بين الأهداف المحددة والموارد المالية.

ومن هنا، فإن نظام التخطيط ووضع البرنامج وإعداد الموازنة يختلف عن المدخل التقليدي الذي يتم فيه تخصيص الموارد طبقاً للاحتياجات. فهذا النظام الجديد يسعى إلى وضع الخطة والبرنامج تبعاً للقيود في الموازنة الحالية والمتوقعة. من هنا يتعين إعداد البرنامج وفقاً للأولوية بحيث يتم تلبية الحاجات الماسة للقوات المسلحة أولاً.

ويمكن الاستعانة بعملية تقييم المخاطر لوضع الأولويات وهي عملية يتم من خلالها دراسة نتائج عدم تلبية أحد الاحتياجات. وفي نهاية الدورة يتم تقييم مستوى الأداء، حيث تقوم الوزارة بوجه خاص والمجتمع بوجه عام، بتحديد ما إذا كان قد تم فعلاً تحقيق الأهداف، وذلك في نهاية العام. وعندها يمكن البدء بتخصيص الموارد المالية على نحو فعال ...»

المصدر: «شفافية موازنة الدفاع على شبكة الإنترنت»، كيت ستاركي وأندري فان ميني الإعلام والأمن، الجزء الخامس، ٢٠٠٠، الفصل الرابع من كتاب إعادة هندسة الدفاع.

كي يتسنى تحديد ما إذا كانت موازنة الدفاع تحقق قيمة مقابل المال وذلك طبقاً للنظرية الحديثة في الموازنة، يتعين الربط بين الإنفاق من جانب وبين البرامج والأهداف من جانب آخر (تابع الإطار رقم (٥٣)) أو بعبارة أخرى،

يتعين الربط بين المصروفات ومجالات وأهداف السياسات ذات الصلة (مثل بعثات السلام، التدريب). ويجب أيضاً جمع أوجه الإنفاق كافة على شكل مجموعات وظيفية. إضافة إلى ذلك، على البرلمان تقييم القيمة التي تعود من الأموال المخصصة وذلك بمساعدة مراجعي الحسابات (أنظر الفصل التالي)، وهو ما سوف يتطلب من الحكومة أن تقدم للبرلمان موازنة بالمخرجات بدلاً من موازنة بالمدخلات . ويمكن تطبيق أنظمة إعداد الموازنة المنظمة مثل نظام التخطيط ووضع البرنامج وإعداد الموازنة (PPBS) فقط في حالة ما إذا كانت الأجهزة الأمنية تقوم بوضع خطط تتسم بالشفافية مع الحفاظ على السرية المطلوبة .

الالتزام بالموازنة

يعد الالتزام بالموازنة شرطاً أساسياً للتحقق من أن الحكومة تلتزم قواعد الإطار القانوني والموازنة التي وافق عليها البرلمان. ويمكن البرلمان أن يأخذ العناصر التالية والخاصة بالالتزام بالموازنة في الاعتبار:

- العلاقة بين موازنة الدفاع (حساب أوجه الإنفاق) وتحديد مستوى الأسعار.
- استخدام معايير لمراقبة أي زيادة في الإنفاق أو العكس، ووضع حدود للإنفاق
- اتخاذ إجراءات أثناء إنفاق الموازنة لتفادي الزيادة في الإنفاق أو العكس
- يتعين إبلاغ وزير المالية ومجلس الوزراء في حالة الزيادة في الإنفاق أو العكس.
- قواعد التعويض عن الزيادة في الإنفاق من موازنة الدفاع: إما أن يتم التعويض من خلال موازنة الدفاع نفسها وإما من خلال الموازنة العامة.

التوقيت وانتظامه

كي يتم إعداد الموازنة الخاصة بقطاع الدفاع بصورة فعالة يتعين إتاحة وقت كافٍ لدراسة مقترحات موازنة الدفاع قبل التصويت عليها. وتتراوح المدة الزمنية المثلى ما بين ٤٥ يوماً وثلاثة أشهر على الأقل، حتى يتأتى للبرلمان مراجعة موازنة الدفاع التي تتسم بالتعقيد باستفاضة.

ومن الأهمية بمكان تقديم بيانات دقيقة وشاملة حول سياسات موازنة الدفاع وفي توقيت مناسب وذلك لأسباب عدة منها ما يلي:

- توافر هذه المعلومات شرط أساسي من شروط تزويد المجتمع العام بمعلومات وإجراء مناقشة عامة.
- يساعد ذلك على تحديد مواطن الضعف والحاجة إلى إجراء إصلاح أو مقايضات بين موازنة الأمن وبين سائر أوجه الإنفاق الحكومي.
- من شأن قيام قطاع الأمن بإدارة الموازنة بصورة تتسم بالشفافية إخضاعه أكثر فأكثر للمساءلة أمام الشعب والبرلمان، بل تعزيز ثقة المجتمع بالحكومة .

التفاعل مع المجتمع المدني

يمكن البرلمان أن يستعين بأهل الخبرة من المجتمع المدني المتخصصين في الجوانب الخاصة بالموازنة والتخطيط المالي في عملية المراجعة المالية والمراقبة، وهو ما قد يعود بفائدة في ما يتعلق بإعداد الموازنة الخاصة بالجوانب الأمنية التي تعد في كثير من الأحيان معقدة بحيث يتعذر فهمها. ويجب أن تستند شفافية إعداد الموازنة لتشريع يقضي بحرية نقل المعلومات، وذلك إلى جانب عناصر أخرى.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

التدريب والخبرة

أخيراً، يحتاج العديد من البرلمانيين إلى تنمية قدرات كل من نواب البرلمان والعاملين فيه وذلك من خلال إتاحة فرص التدريب وإجراء البحوث إلى العاملين المتخصصين. وتحقيقاً لهذا الهدف، يقوم الاتحاد البرلماني الدولي ضمن جهوده الرامية إلى تعزيز الحكم الديمقراطي وفعالية العمل البرلماني بعقد حلقات دراسية على الصعيد الإقليمي وشبه الإقليمي تستهدف البرلمانيين والعاملين في البرلمان (تابع موقع الاتحاد البرلماني الدولي على شبكة الإنترنت www.ipu.org) وإعداد دليل ضمن سلسلة هذا الكتاب.

الإطار رقم (٥٥)

البند الأساسية لموازنة الدفاع: موازنة الدفاع الأسبانية لعام ٢٠٠٢

السلع والخدمات

الغذية

صيانة البنية الأساسية

البنزين

الخدمات: الكهرباء والمياه والاتصال

الملابس

البدلات

المواصلات

التدريب

الرعاية الصحية

مصرفات أخرى تشغيلية.

مصروفات مالية أخرى
التحويلات الحالية
المنظمات الدولية
الهيئات المستقلة ذاتيا
تحويلات من جهات أخرى
الاستثمارات العينية
تحديث القوات المسلحة
صيانة الأسلحة والمواد
البحث والتطوير
استثمارات أخرى
التحويلات الرأسمالية
الأصول المالية

المصدر: موازنة الدفاع الأسبانية لعام ٢٠٠٢، وزارة الدفاع بأسبانيا.

الشفافية والمساءلة في إعداد موازنة قطاع الأمن

الشفافية مقابل السرية

إن الشفافية أثناء عملية اتخاذ القرار إنما هي وسيلة مهمة للتأكد من أن النتائج المترتبة على القرار تلبي رغبات الشعب وتتفق مع أهداف السياسات. وتساعد الشفافية البرلمان أثناء إعداد موازنة الدفاع على ممارسة الرقابة على نحو فعال، وتعمل أيضاً على تعزيز ثقة المجتمع بقطاع الأمن. أما الافتقار إلى الشفافية أثناء إعداد موازنة الدفاع فقد تعزى إلى عدم تحديث تصميم الموازنة لفترة زمنية طويلة أو إلى أنه لم يتم وضع الأهداف الأمنية بصورة

جيدة. وقد يرجع ذلك أيضا إلى افتقار الهيئات القومية إلى المراجعة القانونية وقلّة الخبرة في العديد من المجالات وضعف أحكام الدستور التي تقضي بإتاحة المعلومات كي يتسنى للمجتمع العام تقييم القرارات، والنظرة البيروقراطية إلى الأمور والتي تفضل السرية على المساءلة. وتجدر الإشارة إلى أنه يتعين على هيئات المراجعة القانونية والمشرعين تحديد مواطن الضعف الواسعة النطاق والكامنة في النظام، والعمل للتغلب عليها (أنظر الفصل التالي).

الإطار رقم (٥٦)

العقبات الأساسية التي تقف حائلا أمام شفافية إعداد موازنة قطاع الأمن

«يعد الافتقار إلى الشفافية والمساءلة من إشكاليات عملية إعداد الموازنة حيث يقوم عدد محدود من الأفراد في السلطة التنفيذية باتخاذ القرارات الخاصة بسياسات الأمن وموارده. وعادة ما يتم اتخاذ تلك القرارات بمعزل عن كبار المسؤولين بوزارة المالية وسائر الهيئات التنفيذية أو التحايل بشأن قرارات هؤلاء المسؤولين. أما الهيئات البرلمانية، التي تتمتع بموجب الدستور بسلطة الرقابة على الموازنة فضلاً عن أجهزة الإعلام والمجتمع المدني، فعادة ما لا يتم إخطارها على الإطلاق»...

«يتعين تضمين جميع المصروفات الخاصة بالقوات الأمنية مثل تلك الخاصة بالعاملين والعمليات والمعدات في موازنة قطاع الأمن. كما يجب أيضاً أن تحدد الموازنة مصادر الأموال التي يتم إنفاقها. بيد أن معظم الموازنات الخاصة بقطاع الأمن لا تستوفي هذين الشرطين. فمخصصات الموازنة الداخلية تعتبر غامضة، وإجمالي الأموال التي يتم إنفاقها والتي قد تشمل مخصصات من عدة إدارات لا تزال غير واضحة.

وتفتقر الحكومات في الدول التي تقوم بالعديد من الأنشطة التي تمول من خارج

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الموازنة إلى معلومات دقيقة. وهذا هو السبب القائم وراء عدم إمكانية استخدام إحدى أهم وسائل المساءلة ألا وهي عقد مقارنة بين الخطط وبين التنفيذ الفعلي لهذه الخطط .

ويحتاج المسؤولون في وزارة الدفاع، وسائر الهيئات التنفيذية إلى معرفة جيدة بالجوانب الفنية الخاصة بعمليات الدفاع وذلك كي يتسنى لهم اتخاذ قرارات سليمة بشأن السياسات والموازنة وعمليات الشراء الخاصة بالسياسات، إلى التغلب على إشكالية التمويل من خارج الموازنة العامة ويكون في عملية سياسية تتطلب تغييرات جذرية وطويلة الأمد في العلاقات المدنية-العسكرية.

المصدر: تقرير التنمية البشرية، ٢٠٠٢ (ص. ٨٩ و ٩١)

مصروفات قطاع الدفاع والأمن التي يمكن مراقبتها وتلك التي لا يمكن مراقبتها

إذا كان البرلمان يمارس الرقابة على قطاع الأمن ويحدد ما إذا كان يتعين إنفاق المخصصات المالية في قطاع الأمن أو في قطاعات حكومية أخرى، فيجب أن تتاح له إمكانية الاطلاع على الوثائق الخاصة بالموازنة كي يتحقق من سلامة العمليات المالية. فعند حصول البرلمان على مجرد الأرقام الإجمالية سينتقص ذلك من مبدأ التحديد، وهو أحد مبادئ الإعداد الفعال للموازنة (تابع الجزء السابق). فما لم يتم تزويد البرلمان بمعلومات مفصلة لن يتسنى له الوفاء بواجبه الدستوري وهو مراقبة وممارسة الرقابة على موازنة الدفاع.

ويتعين توفير جميع الوثائق الخاصة بموازنة الدفاع للبرلمان. وفي بعض الدول (مثل الدانمارك ولكسمبرج) يتم تزويد البرلمان بأدق تفاصيل الموازنة، أي البنود التفصيلية، وفي دول أخرى (مثل فرنسا واليونان وبولندا) لا يتم تقديم معلومات عن بنود الموازنة المخصصة لقطاع الدفاع إلا إلى لجنة الدفاع في البرلمان. ومن منظور الحكم الرشيد، يجب التأكد من توفير جميع وثائق

الموازنة إما إلى اللجنة المختصة (في اجتماعات مغلقة إذا لزم الأمر) وإما إلى البرلمان، وهو ما ينطبق أيضا على سائر الأجهزة الأمنية مثل أجهزة المخابرات. ويجب تصنيف الموازنة المخصصة لقطاع الأمن طبقا للقوانين ولا سيما القانون الخاص بحرية تبادل المعلومات (أنظر الإطار رقم (٥٧)). ومن الجدير بالذكر أنه عند قيام البرلمان بمناقشة الموازنة المخصصة لقطاع الأمن ونيل أصوات بشأنها سيكون مقيدا بأوجه الإنفاق الجبري (مثل عقود الشراء الموقعة قبل ذلك بسنوات) والاستحقاقات (مثل البنود الخاصة بالمعاشات ونفقات الرعاية الصحية للعاملين بالمؤسسة العسكرية). ولا يمكن تغيير أوجه الإنفاق تلك إلا على المدى الطويل.

الإطار رقم (٥٧)

ثلاثة مستويات من التصنيف للموازنة المخصصة لقطاع الأمن

يحتاج البرلمانيون إلى تحقيق توازن بين ضرورة الحفاظ على سرية المعلومات في بعض الظروف وما يقترن بذلك من بنود الموازنة المخصصة لقطاع الدفاع من جانب، وبين قضية المساءلة من جانب آخر، وهو ما قد يتسنى تحقيقه من خلال تصنيف بنود الموازنة المقترحة تبعا لمستويات أمنية مختلفة وهي كما يلي:

- الموازنة العامة المخصصة لقطاع الدفاع والتي يجب تقديمها إلى البرلمان
- المخصصات السرية ونفقات العمليات العسكرية والتي يمكن دراستها بواسطة لجنة فرعية مختصة بالموازنة المخصصة للدفاع والنفقات العسكرية
- أوجه الإنفاق الخاصة بالعمليات العسكرية التي تتطلب درجات أعلى من السرية والتي يمكن مراجعتها بواسطة أعضاء ممثلين بلجنة مراجعة.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

ويجب أن يحصل أعضاء اللجنة الأخيرة على الوثائق السرية، وذلك طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في القانون التشريعي المعني بالسرية.

المصدر: عمليات اتخاذ القرارات الخاصة بصفقات شراء الأسلحة، رافيندر بال سينج، الجزء الأول، OUP، أكسفورد ١٩٩٨ .

مكافحة الفساد وإساءة استخدام الأموال العامة من خلال الشفافية

تقوم البرلمانات بدور محوري في التأكد من أن الحكومات لا تسيء استخدام الأموال العامة حيث تبين أنه تجري بالفعل إساءة استغلال الأموال العامة وبخاصة الأموال المخصصة لقطاع الأمن وذلك نظراً إلى الطبيعة الخاصة بهذا القطاع، حيث ينطوي على جوانب فنية ومتطلبات للأمن الإستراتيجي على درجة عالية من التعقيد.

ومن ثم فإن الشفافية والمساءلة إنما هما متطلبان أساسيان للرقابة البرلمانية الفعالة على قطاع الأمن. كما أن الشفافية شرط أساسي لتحقيق المساءلة التي تعد بدورها إحدى ركائز الحكم الرشيد. ومن هنا فإن الشفافية والمساءلة على درجة كبيرة من الأهمية في أي دورة من دورات الموازنة.

«لما كان الافتقار إلى المساءلة والشفافية بوجه عام في عملية إعداد موازنة قطاع الدفاع قد (...) يزيد من القلق حول حجم القوات المسلحة في أي دولة وقدراتها ونياتها، فإن من شأن درجة أعلى من الشفافية توجيه الأنظار إلى الإنفاق العسكري والحد من احتمالات التشكك وسوء الفهم وهو ما قد يفضي إلى نشوب صراعات»

(المصدر: النفقات الخاصة بقطاع الدفاع في التسعينات: قضايا خاصة بالموازنة والسياسة المالية في الدول النامية»، ٢٠٠٢)

هناك وعي عام بأن زيادة الإنفاق على الجوانب العسكرية يأتي على حساب الموارد المالية المهمة التي كان من الممكن توجيهها إلى المساعي الرامية إلى الحد من الفقر وتحقيق التنمية الاجتماعية. ويجب أن يحصل البرلمان على معلومات حول الأسباب التي تدفع السلطة التنفيذية إلى تنظيم أمن المجتمع وكيفية قيامها بذلك، وذلك لأن المجتمع هو الذي يتحمل تكاليف هذا الأمن من خلال دفع الضرائب العامة. فإساءة استخدام الأموال العامة في الدول النامية قد تلحق أضراراً بالغة. كما يتوجب على الحكومة في مساعيها الرامية إلى تحقيق أهداف الحكم الرشيد أخذ الرأي العام بعين الاعتبار أثناء مداولاتها المعنية بالقضايا الأمنية. ويتعين على البرلمان التحقق من أن الموازنة المخصصة لقطاع الدفاع تحقق التوازن بين الاحتياجات التنموية من جهة والاحتياجات الأمنية من جهة أخرى. فثمة العديد من العقبات التي قد تعيق البرلمان عن ممارسة الرقابة الفعالة على الموازنة المخصصة لقطاع الأمن، وذلك كما هو موضح في الإطار التالي:

الإطار رقم (٥٨)

أهم العقبات التي تقف حائلاً أمام المراقبة الفعالة للموازنة المخصصة لقطاع الأمن

- الافتقار إلى إطار دستوري - قد يسفر غياب إطار دستوري واضح يتم بمقتضاه إعطاء البرلمان سلطة ممارسة الرقابة على أنشطة قطاع الأمن عن العديد من الصعوبات.
- الافتقار إلى المعلومات - وهي إشكالية ترتبط بالافتقار إلى إطار دستوري حيث قد لا يكون هناك تشريع يقضي بحرية تبادل المعلومات بما ييسر من عملية الإفصاح عن المعلومات الحساسة. ومن هنا فقد يؤدي القصور في الإطار القانوني والغموض الذي يكتنفه إلى إعاقه مساعي البرلمان الرامية إلى ممارسة الرقابة الفعالة، الأمر الذي يؤدي إلى حرمان الشعب والبرلمان من إمكانية تنفيذ المساءلة، وهو حق مكفول لهما في أي نظام ديمقراطي فعال.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

- الأنشطة التي يتم تمويلها من خارج الموازنة العامة ومصادر دخل تلك الأنشطة بقطاع الأمن - لا يتأتى للبرلمان أو حتى للمسؤولين في الوزارات معرفة طبيعة مصادر دخل قطاع الأمن من خارج الموازنة التي يتم تخصيصها لأنشطة معينة (ولا سيما الأنشطة التجارية مثل الأرباح التي تحققها الشركات العسكرية الخاصة أو ما يتم تحصيله مقابل الخدمات) أو المنافع التي تعود بها تلك المصادر. ويتعين إخطار البرلمان بشأن تلك الأنشطة مثلما يتم إخطاره بشأن أي عملية من عمليات تمويل قطاع الأمن.
- إخفاء نفقات الدفاع: عادة ما يتم تحويل أوجه إنفاق قطاع الأمن الخاصة بالمعاشات والبنية الأساسية والمواصلات إلى موازنات وزارات وقطاعات أخرى مثل وزارة الشؤون الاجتماعية والإسكان والمواصلات الخ. وهو ما يعطي فكرة غير دقيقة عن موازنة قطاع الدفاع بما يحد من قدرة كل من البرلمان والمجتمع على التقييم الدقيق لأوجه الإنفاق الخاصة بقطاع الدفاع.
- إعلام قاصر - يعاني قطاع الإعلام في العديد من الدول أوجه القصور (مثل الافتقار إلى الخبرة أو الموارد) مما يعيقه عن متابعة أنشطة قطاع الأمن والبرلمان، الأمر الذي يؤدي إلى عدم حصول المجتمع العام على معلومات عن الأوضاع الراهنة أو معلومات مستحدثة حول أنشطة النواب في البرلمان أو الأجهزة الأمنية.
- عدم اتساع الوقت للدراسة المستفيضة - كما سبقت الإشارة يؤدي عدم اتساع الوقت لدراسة الموازنة المخصصة للدفاع إلى عرقلة الرقابة البرلمانية الفعالة.
- الافتقار إلى البنية الأساسية والخبرة والعاملين - يفتقر العديد من البرلمانات إلى البنية الأساسية والخبرة والعاملين كي يتسنى لها الوفاء بجميع المتطلبات التي تضمن إخضاع السلطة التنفيذية للمساءلة أمام الشعب.

مراقبة الموازنة في الدول التي تشهد تحولا إلى الديمقراطية

إن موجة الديمقراطية التي اجتاحت أوروبا في فترة التسعينات قد برهنت على أن الدول التي شهدت تحولا إلى الديمقراطية هي تلك التي تطور فيها مفهوم الرقابة البرلمانية، بل تمت فيها ممارسة هذه الرقابة فعليا. ويلقي الإطار رقم (٥٩) الضوء على الممارسات الخاصة بالموازنة في دول جنوب شرق أوروبا وهي دول طالما سعت إلى تبني الشفافية والمساءلة في أنظمتها السياسي.

الإطار رقم (٥٩)

الممارسات الخاصة بالموازنة المخصصة لقطاع الدفاع في بعض دول جنوب شرق أوروبا (بداية من عام ٢٠٠١)

ألبانيا: في تشرين الأول/أكتوبر من عام ٢٠٠٠ تم تأسيس مكتب لإدارة الموازنة. وقد تم نشر وثيقة سياسة الدفاع التي حددت متطلبات قطاع الدفاع حتى عام ٢٠٠٨. وتضطلع وزارة الدفاع بمسؤولية إعداد الموازنة.

بلغاريا: لقد جرت مناقشات بشأن موازنة الدفاع في المجلس القومي (البرلمان البلغاري) على مدار السنوات العشر الأخيرة. وهناك توقعات عامة بأن المجلس كان يعمل تدريجياً على تحسين القدرات الرقابية بحيث يتسنى للبرلمان ممارسة الرقابة على قطاع الأمن.

كرواتيا: تقوم الحكومة باقتراح الموازنة ثم عرضها على البرلمان ونشرها في «الجريدة الرسمية». وتبدأ عملية إعداد الموازنة من شهر تموز/يوليو وتمتد حتى شهر تشرين الثاني/نوفمبر ويتم عرضها على وزارة المالية ووزارة الدفاع. ويحق للبرلمان اتخاذ القرار الخاص بإجمالي موازنة الدفاع، ولكنه لا يتمتع بأي صلاحية تتعلق ببنودها.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة: تقوم وزارة الدفاع بإعداد مقترح الموازنة وترفعه بعد ذلك إلى وزارة المالية. وفي هذه المرحلة يتم عقد مناقشات مع وزارات أخرى للتعرف على مدى قدرة الدولة على تطبيق هذا المقترح. بعد ذلك يتم عرض الموازنة على الحكومة، وبمجرد الانتهاء من تعديلها يتم عرضها على البرلمان. ويقوم وزير الدفاع بعرض الموازنة المقترحة على لجنة السياسة الداخلية والدفاع، وبعد نيل الأصوات عليها يتم إصدار قرار رئاسي بالموازنة. وتبلغ نسبة الموازنة المخصصة لقطاع الدفاع ٢,١٢٪ من إجمالي الناتج المحلي.

رومانيا: في شهر كانون الثاني/يناير من عام ٢٠٠٠ بدأت وزارة الدفاع بتطبيق نظام ترشيح خيارات الموازنة وذلك بوضع الخطة والبرنامج وإعداد الموازنة بهدف تعزيز الشفافية في جميع الأنشطة التي يقوم بها قطاع الأمن. ويشترك العديد من اللجان في البرلمان في عملية إعداد الموازنة مثل لجان الدفاع، والنظام العام، والأمن القومي، ولجنة المال والجهاز المصرفي. أما اللجنة المختصة داخل وزارة الدفاع فتسمى لجنة العلاقات مع البرلمان والتشريع والتنسيق والعلاقات العامة. ويتم نشر الوثيقة الخاصة بخطة الدفاع على شبكة الإنترنت.

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

دورة الموازنة وقطاع الأمن

- تأكد من أن البرلمان منتبه إلى ما يقوم به قطاع الأمن أثناء المراحل الأربع الأساسية الخاصة بدورة الموازنة، وهي: إعداد الموازنة، والموافقة عليها، وتخصيصها ومراجعة المصروفات. تحقق من تمام ممارسة الرقابة بواسطة مؤسسات المراجعة القانونية
- عند قيام البرلمان أو سائر هيئات المراقبة بمراجعة الميزانية يتعين

الربط بين أهداف السياسات ومتطلبات ومخرجات الموازنة (مراجعة الأداء).

إجراءات برلمانية فعالة للتحقق من شفافية عملية إعداد موازنة قطاع الأمن

- طالب بأن يتم إعداد الموازنة استناداً إلى مبادئ الإعداد الفعال للموازنة الواردة في هذا الفصل.
- حاول الاستعانة بأهل الخبرة المستقلين لمساعدة البرلمان أو لمساعدتك أنت في تقييم ما إذا كانت مخصصات موازنة قطاع الأمن المقترحة ذات جدوى وملائمة فعلاً وأنها مقدمة بصورة تتسم بالشفافية.
- تأكد من أن الأجهزة الأمنية تتبع الأساليب الحديثة في التخطيط المالي وإعداد الموازنة بما يمكن البرلمان من إجراء تقييم جيد لإنفاق قطاع الدفاع كي يتسنى فهم العلاقات بين الأهداف والمدخلات المالية ومخرجات الأداء.
- قم بالبحث في الأوضاع الحالية في البرلمان الذي تنتمي إليه مع الاستعانة في سبيل ذلك بالنقاط المرجعية الواردة في الإطار رقم (٥٨) واتخذ جميع المبادرات الممكنة سياسياً لإصلاح مواطن الضعف أو القضاء عليها.

الفصل الرابع والعشرون

مراقبة الإنفاق في موازنة قطاع الدفاع والأمن

البرلمان ومكتب المراجعة العام

إن مسؤولية البرلمان لا تنتهي عند الموافقة على الموازنة، وذلك لأنه يتعين على البرلمان الإصرار على ممارسة مهام الرقابة والمراجعة، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة حصوله على حسابات مدققة ومراجعة بالكامل، باعتبار ذلك إحدى دعائم العملية الديمقراطية، وأن عملية المراجعة يجب أن تنطوي على مراجعة الأرقام وكذلك مستوى الأداء. وتعد الحسابات والتقارير السنوية الخاصة بقطاع الأمن إحدى الوسائل المهمة التي يستخدمها البرلمان لتقييم ما إذا كان قد تم إنفاق مخصصات العام السابق بصورة سليمة أو لا .

ومن أجل أداء المهام الرقابية يتعين عليه أن يستعين بجهاز مستقل وهو مكتب المراجعة العامة (ويسمى في بعض الأحيان المراجع العام أو مكتب المراجعة العامة أو مكتب الموازنة أو غرفة الحسابات) الذي يجب تأسيسه بموجب القانون الدستوري كمكتب مستقل عن الهيئة التنفيذية والتشريعية والقضائية.

وفيما يختص بالمراجع العام يجب على البرلمان التحقق مما يلي:

- من أنه يتم تعيين المراجع العام بواسطة البرلمان وتحديد فترة توليه هذا المنصب بوضوح.
- أن لدى المراجع العام من الموارد والأدوات القانونية والعملية ما يمكنه من أداء مهامه / مهامها بصورة مستقلة.

• أنه يتمتع بسلطة مستقلة تمكنه من إبلاغ البرلمان أو اللجنة المختصة بالموازنة فيه بشأن أي من الأمور التي تتعلق بالإنفاق وفي أي وقت.

ويجب أن يسعى البرلمان إلى التأكد من أن القانون ينص على توقيع عقوبات قضائية ومن أنه يتم توقيع هذه العقوبات فعلا في حالة ارتكاب المسؤولين في الحكومة أو المؤسسة السياسية جرائم الفساد أو سوء إدارة المال العام. كما ينبغي على البرلمان أيضا التأكد من أنه يتم بالفعل إصلاح أي خطأ

الإطار رقم (٦٠)

المراجع العام

«بغض النظر عما إذا كان مكتب المراجع العام يتبع الهيئة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية، يتعين أن يتمتع بالاستقلالية الفعلية والكاملة وغير المنقوصة وأن يحصل على ما يحتاجه من موارد لأداء المهام المنوطة به. ويضطلع المراجع العام بثلاث مهام، وهي:

الرقابة المالية

يضطلع المراجع العام بمهمة التحقق من دقة وصحة وشمول العمليات المالية التي تتم في جميع الأجهزة التابعة للسلطة التنفيذية والإدارات العامة وأن جميع العمليات المالية تتم وفقا للتشريعات التي تحكم الأموال العامة. وفي سبيل ممارسة الرقابة المالية يتعين على المراجع العام أن يضطلع بمهمة الإشراف على جميع المحاسبين والمسؤولين في الهيئات الحكومية ممن يتمتعون بصلاحيات إصدار أذون الصرف، وإخضاعهم للمساءلة عن الأموال التي يتصرفون بها، إذا تم إنتفاء مسؤوليتهم. وفي حالة سوء التخصيص أو ارتكاب جريمة فساد يتوجب على المراجع العام إبلاغ الهيئة القضائية.

الرقابة القانونية

يتعين على مكتب المراجع العام التحقق من أن جميع العمليات الخاصة بالإيرادات والمصروفات العامة تتم وفقاً لقانون الموازنة.

التحقق من حسن استخدام الأموال العامة

إن مكتب المراجعة العامة الحديث والذي يلتزم بمبادئ الحكم الرشيد يجب أن يتحقق من حسن استخدام الأموال العامة وذلك استناداً إلى المعايير الثلاثة التالية:

١ - القيمة مقابل المال: التأكد من حجم الاستفادة من الموارد وذلك بصورة كمية ونوعية.

٢ - الفعالية: تقييم مدى تحقق الأهداف.

٣ - الكفاءة: التأكد مما إذا كان قد تم تعظيم الاستفادة من الموارد المستخدمة بحيث يتم تحقيق النتائج التي تحققت.

أما الرقابة بأثر رجعي فتمت إما بمبادرة من مكتب المراجعة العامة وإما بناءً على طلب البرلمان.

مقتطفات من التقرير العام للحلقة الدراسية التي عقدها الاتحاد البرلماني حول البرلمان وعملية إعداد الموازنة وتتضمن المنظور الخاص بالنوع الاجتماعي (باماكو، مالي، مايو ٢٠٠٠)

مراجعة موازنة قطاع الأمن على أرض الواقع

إن مهمة البرلمان الخاصة بمراجعة موازنة قطاع الدفاع إنما هي مهمة معقدة حيث تتضمن إجراء تحليلات لتقارير المراجعة الخاصة بجوانب إما أن تكون ذات صلة مباشرة بالأمن وإما ذات صلة غير مباشرة به مثل التجارة والصناعة والاتصالات والتحويلات النقدية. ويكمن التحدي الحقيقي في

الربط بين الجوانب التي قد يبدو أنها غير متصلة بعضها ببعضها الآخر.

وفي واقع الأمر يتعين على الوزارات المعنية بقطاع الأمن، وهي وزارات الدفاع والداخلية والتجارة والصناعة ومؤخراً وزارتا الاتصالات والمالية تقديم تقارير شاملة إلى البرلمان بشأن كيفية قيامها بإنفاق الأموال المخصصة لها، وذلك بصورة دورية. وقد تشمل الإجراءات البرلمانية المتبعة ما يلي: تقارير سنوية خاصة بالأقسام، ومراجعة اللجان البرلمانية لكل مخصص مالي على حدة، والحسابات السنوية لكل وزارة، والتي سبقت مراجعتها، ومناقشات حول كل قسم في البرلمان.

ومن الناحية النظرية يجب أن يتسنى للبرلمان من خلال عملية المراجعة تقييم ما إذا كانت دورة الموازنة قد استندت إلى الشرعية والفاعلية في الإنفاق والكفاءة في تحقيق الأهداف أو لا.

الإطار رقم (٦١)

دور مكتب المراجعة العامة في المملكة المتحدة في المراقبة البرلمانية على قطاع الأمن

يقوم مكتب المراجعة العامة في المملكة المتحدة والذي تأسس كجهاز مستقل في عام ١٩٨٣ ويرأسه المراقب والمراجع العام بإبلاغ البرلمان بما تم إنفاقه من الأموال العامة. كما يقوم المكتب بالمراجعة المالية وتقديم تقرير بشأن قيمة الأموال المحصلة عليها.

المراجعة المالية

يضطلع المراقب والمراجع العام ومكتب المراجعة العامة بموجب القانون بمسؤولية مراجعة حسابات جميع الأجهزة والإدارات الحكومية ورفع تقرير بنتائج هذه المراجعة إلى البرلمان. ومثلما يفعل جميع المراجعين الماليين، يتعين على المراقب

والمراجع العام تكوين رأي عن الحسابات وتحديد ما إذا كانت هذه الحسابات خالية من أي بيان مالي كاذب. كما يتعين على المراقب والمراجع العام أيضاً التأكد من أن التعاملات الخاصة بهذه الحسابات قد حصلت على موافقة برلمانية ملائمة. وإذا ما تبين لمكتب المراجعة العامة أن هناك بياناً مالياً كاذباً، على المراقب والمراجع العام أن يصدر رأياً محدداً. وحتى ولو كشفت عملية المراجعة عن عدم وجود أي بيان مالي كاذب يجوز للمراقب والمراجع العام رفع تقرير إلى البرلمان عن أي جوانب أخرى مهمة. ويجوز للجنة الحسابات العامة في مجلس العموم الاطلاع على هذه التقارير

مراجعة مبدأ القيمة مقابل المال

يرفع المراقب والمراجع العام حوالى خمسين تقريراً إلى البرلمان كل عام عن القيمة التي عادت على الإدارات وسائر الأجهزة الحكومية من الموارد التي حصلت عليها. ويقوم مكتب المراجعة العامة بتحديد ما إذا كان الإنفاق العام قد تم بصورة اقتصادية وفعالة وكفاءة، وإعداد تقرير بذلك. وسواء كشفت هذه التقارير عن حسن الأداء أو عن تدني مستوى الأداء، يتعين أن تقدم التقارير مقترحات، وذلك للمساعدة على إصلاح الأوضاع. ويؤمن مكتب المراجعة العامة في المملكة المتحدة أن الحكومة قد حققت وفراً بقيمة ٤, ١ بليون جنيه إسترليني على مدار السنوات الثلاث الماضية بعد تبنيها للمقترحات التي تقدم بها المكتب. ولقد تناولت التقارير الخاصة بالقيمة التي عادت من المال الذي حصل عليه قطاع الدفاع مؤخراً، جوانب متنوعة مثل الجوانب الإدارية الخاصة بالطائرات المروحية وتحديد المعارك والصيانة والإصلاح الدوري للمعدات الأرضية، وتخفيض المخزون وتجديد المبنى الرئيسي لوزارة الدفاع. كما يعد مكتب المراجعة العامة تقارير عن تقدم سير العمل في أكبر ثلاثين مشروعاً من مشاريع التوريد.

علاقة المراقب والمراجع العام بالبرلمان ودورة المساءلة

إن علاقة المراقب والمراجع بالبرلمان وعلى الأخص بلجنة الحسابات العامة فيه على

جانب كبير من الأهمية كي يؤدي المهام المنوطة به. فالمراقب والمراجع العام - بموجب اللائحة الداخلية - يتبع مجلس العموم البريطاني ويعرض جميع أعماله الرئيسية على البرلمان. وفي ما يلي خطوات دورة المساءلة: بمجرد إنفاق أي جهاز حكومي للمال العام، يمكن للمراقب والمراجع العام رفع تقرير للحكومة حول مدى انتظام ونزاهة هذا الإنفاق والقيمة التي عادت منه. بعد ذلك يمكن لجنة الحسابات العامة أن تتحقق من صحة ما جاء في هذا التقرير من خلال مناقشة التقرير مع أحد كبار المسؤولين في هذا الجهاز الحكومي وأن تتقدم بمقترحات يجب على الجهاز الحكومي الالتزام بها. إضافة إلى ذلك يقوم مكتب المراجعة العامة بالإجابة عمّا يزيد على ٤٠٠ استفسار من أعضاء البرلمان المستقلين بشأن القضايا التي تؤثر على الإنفاق العام.

المصدر: توم ماكدونالد، كبير المراجعين، الدفاع، مكتب المراجعة العامة، المملكة المتحدة، ٢٠٠٢ .

السمات المهمة لمكتب المراجعة العامة

يعد مكتب المراجعة العامة إحدى أهم الوسائل التي يستعين بها البرلمان في ممارسة الرقابة البرلمانية ويجب أن يتمتع بعدة سمات كي يؤدي دوره على نحو فعال، وهي كما يلي:

- تقوم هيئة المراجعة القانونية برفع التقارير الرئيسية إلى لجنة الحسابات في البرلمان والتي تختلف عن لجنة الموازنة.
- يتعين أن تتاح للمكتب إمكانية الاطلاع على الوثائق السرية كي يتفهم الأسباب التي أدت إلى اتخاذ بعض القرارات على ألا يشير إلى تلك الوثائق علانية.
- يجب أن يتمتع مكتب المراجعة العامة بقدرات عديدة وبخبرة في مجالات الأمن والدفاع والجوانب الفنية والمالية والقانونية.

الإطار رقم (٦٢)

البرلمان في جورجيا ومراقبة الموازنة

في نهاية عام ٢٠٠١ قرر أعضاء البرلمان في جورجيا تأجيل المناقشة البرلمانية الخاصة بمشروع قانون موازنة عام ٢٠٠٢ لمدة شهر بسبب بعض الخلافات في الرأي بشأن الأرقام الأساسية وضيق الوقت، وذلك لأن الحكومة كانت قد تأخرت في تقديم مقترح الموازنة. وفي الوقت نفسه قامت وزارة الدفاع لأول مرة بوضع برنامج لموازنة الدفاع وذلك بمساعدة بعض الخبراء الأمريكيين. وقد سُنحت لأعضاء البرلمان فرصة النظر إلى العناصر الرئيسية للقوات المسلحة وتكوين رأي عن عملية الإنفاق على قطاع الدفاع عن معرفة ووعي. إضافة إلى ذلك، فقد جاء مشروع الموازنة متماشياً مع معايير حلف شمال الأطلسي حيث تم تقسيم جميع أوجه الإنفاق الرئيسية إلى ثلاثة أجزاء هي: أوجه الإنفاق الخاصة بالعاملين في قطاع الدفاع، وأوجه الإنفاق الخاصة بالحفاظ على كفاءة القتال، وتلك الخاصة بالاستثمارات.

ومن منظور الرقابة البرلمانية، تكمن المشكلة الأساسية في أن البرلمان كان قد صدق على الموازنة في نهاية شهر كانون الثاني/يناير من عام ٢٠٠٢ وأن: إ- رئيس الدولة ووزير المالية ووزير الدفاع قد اختلفوا في الرأي بشأن القيم المثلى الخاصة بالإنفاق على الدفاع، ب- تم إجراء تعديلات على أرقام الموازنة في آخر لحظة ولم يقرها المشرعون بشرح تلك التعديلات، ج- لم يتم إخطار أعضاء البرلمان بالتوقيعات المقترحة لتخفيض عدد العاملين في وزارة الدفاع والنتائج المالية المترتبة على ذلك. وفي ذات الوقت لم تخضع مشاريع الموازنة الخاصة بالهيئات الحكومية والتي لم يتم إدراجها ضمن قانون الموازنة للرقابة البرلمانية.

في نهاية الأمر تأثر برنامج موازنة الدفاع بشدة، حيث لم يوافق البرلمان إلا على ٢٨ مليون جيل (عملة جورجيا) فقط من إجمالي القيمة التي يحتاجها البرنامج

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

والبالغة ٧١ مليون جيل. ومن هنا سوف يحدد كل من رئيس الدولة ومجلس الأمن القومي كيفية توزيع مخصصات الموازنة العامة على مختلف الهيئات الحكومية. وقد كان بإمكان البرلمان اغتنام هذه الفرصة الذهبية لممارسة الرقابة الديمقراطية من خلال الإجراءات البرلمانية مثل مناقشة الموازنة والموافقة عليها.

المصدر: دافيد دارشياشفيلي، رئيس قسم البحوث البرلمانية في برلمان جيورجيا، ٢٠٠٢ .

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

المراقبة المستقلة والفعالة

- تحقق من أن الدستور أو أي نص قانوني ينص على تأسيس هيئة عليا للمراجعة وأن هذا النص يحدد ما يلي:
 - طبيعة العلاقة بين هيئة المراجعة والبرلمان ونطاق هذه العلاقة.
 - مستوى الاستقلالية الذي تتمتع به هيئة المراجعة وأعضاؤها والمسؤولون فيها وكذلك مستوى استقلاليتها المالية.
 - يتوجب على البرلمان مراقبة استجابة الحكومة للتقارير التي تقدمها الهيئة ولجنة الحسابات العامة في البرلمان والإجراءات التي تتخذها بناء على تلك التقارير.
- تأكد مما إذا كانت التشريعات القومية تتضمن المبادئ الواردة في إعلان ليما حول الأسس الإرشادية الخاصة بقواعد المراجعة والواردة بموقع المنظمة الدولية لهيئات المراجعة العليا على شبكة الإنترنت www.intosai.org وأنه يتم إدخال هذه المبادئ حيز التنفيذ.

مراجعة الشرعية، ومراجعة الانتظام، ومراجعة الأداء

- تؤكد من أن الجهاز القومي للمراجعة يغطي هذه الجوانب الثلاثة كافة عند تعامله مع القضايا الأمنية.
- تؤكد من أنه حتى وإن جاءت مراجعة الإنفاق الخاص بقطاع الدفاع متأخرة فإن البرلمان يتعلم من الدروس المستفادة ويأخذها بعين الاعتبار عند ضخ مخصصات مالية جديدة إلى قطاع الأمن.
- غالباً ما تتناول جميع تقارير المراجعة الجوانب المالية فقط. ويتعين على جهاز المراجعة القانونية مراجعة مستوى الأداء في بعض المشاريع بصورة مفصلة أو الاستعانة بالاستشاريين لإجراء تقييم مستقل، وذلك إذا ما كان الجهاز يفتقر إلى الخبرة التي تمكنه من القيام بذلك.
- يتعين على جهاز المراجعة القانونية مراجعة أداء الإدارات المالية التابعة للأجهزة الأمنية.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الجزء السابع

الموارد البشرية في قطاع الدفاع والأمن:

المهنية، والرقابة الديمقراطية

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الفصل الخامس والعشرون

تعزيز مبادئ الديمقراطية داخل قطاع الأمن

هناك حاجة إلى تحسين عملية تعليم رجال القوات المسلحة مبادئ الديمقراطية وتعزيز السلوك الديمقراطي لديهم كي يمكن دمج هذه القوات في المجتمع من دون أن يشكلوا أي خطر عليه. ولقد أوضحت التجارب في العديد من دول العالم أن سوء إدارة القوات العسكرية أو عدم مراقبتها بصورة ديمقراطية أو عدم دمجها بالكامل في النسيج الاجتماعي تشكّل مخاطر عديدة على الديمقراطية، وهي كما يلي:

- ممارسة تأثير غير دستوري أو حتى التمهيد لقلب نظام الحكم.
- ممارسة الأنشطة العسكرية أو التجارية من دون الحصول على موافقة الجهات المختصة على ذلك.
- استهلاك موارد ضخمة من التي تكون سائر قطاعات المجتمع في حاجة إليها.
- إساءة استخدام المال العام.
- انتهاك حقوق الإنسان (النهب والسرقة وارتكاب جرائم العنف والاعتداء)

الآليات التي تعزز السلوك الديمقراطي فيما بين رجال قطاع الأمن

يتطلب تعزيز السلوك الديمقراطي لدى رجال القوات المسلحة وضع آليات داخل المؤسسة العسكرية تساهم في التوعية على قيم الديمقراطية ومؤسساتها ومبادئ حقوق الإنسان واحترامها. وهذه الآليات الداخلية على

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

جانب كبير من الأهمية لاستكمال المراقبة من قبل البرلمان والحكومة والمجتمع المدني على القوات المسلحة. وتساعد العناصر التالية على تعزيز السلوك الديمقراطي لدى رجال القوات المسلحة.

الولاء للدستور ومؤسسات الدولة

يشمل مفهوم الحكم الرشيد ترسيخ القيم والأخلاقيات التي تقترن بتقديم الخدمات العامة داخل قطاع الأمن مثل قيم سيادة القانون واحترام الدستور والمؤسسات العامة. فيتعين على الجنود وسائر القائمين على حماية المجتمع الديمقراطي أداء يمين الولاء للدستور وللمؤسسات الدولة وليس لأي قائد سياسي على وجه التحديد. وهذا القسم الذي لا يستهدف شخص الزعيم السياسي إنما يرمز إلى أن الأجهزة الأمنية لا توالي الحكومة الحالية بل توالي الدستور والقوانين التي تم سنها بواسطة نواب الشعب الشرعيين. ويجب أن يقوم المجتمع المدني بممارسة الرقابة على قطاع الأمن عن وعي بطبيعة القسم العسكري وما يقتضيه من أعمال للتحقق من الالتزام به.

نظام داخلي لقطاع الأمن محدد بوضوح

من الأهمية بمكان من منظور الرقابة الديمقراطية وجود إطار قانوني موحد للنظام الداخلي لقطاع الأمن والذي يشمل ما يلي:

- وضع حدود لسلطات الضباط الدستورية.
- سن قانون جديد أو مراجعة قانون التجنيد الحالي أو قانون الخدمة العسكرية أو قانون العقوبات العسكرية ووضع إطار قانوني يتفق واتفاقيات جنيف.
- جعل عدم طاعة الأوامر المخالفة للقانون واجباً على العاملين.

بينما يكفل الدستور في معظم الدول المساواة في التمتع بجميع الحقوق

والحريات الأساسية، هناك من القوانين الفرعية ما يقيد العسكريين من التمتع ببعض الحقوق، وذلك إذا ما اقتضت بعض المهام العسكرية ذلك. من هنا، وعلى الرغم من أن جميع العسكريين يتمتعون من الناحية النظرية بالحقوق نفسها التي يتمتع بها المواطنون العاديون، وذلك لأن العسكريين هم في نهاية الأمر مواطنون يرتدون الزي الرسمي، فإنه يتم وضع بعض القيود على بعض الحريات مثل حرية الكلام وذلك لاطلاعهم على الوثائق السرية وحرية الانتقال، وذلك لضمان الاستعداد العسكري/ الأمني والحق في ترشيح أنفسهم للانتخاب في منصب سياسي. وتجدر الإشارة إلى أن ليست كل الديمقراطيات تعمل على تقييد الحقوق المدنية التي يتمتع بها العسكريون بنفس الدرجة. فعلى سبيل المثال نجد أنه في الدول الاسكندنافية وألمانيا وهولندا يتمتع العسكريون بحرية تشكيل الاتحادات العمالية أو الانضمام إلى تلك الاتحادات. وفي دول أخرى يحق للعسكريين مجرد تشكيل جمعيات تمثلهم أو الانضمام إلى هذه الجمعيات. وفي كل الحالات، فإن تلك القيود تكون محددة بالتفصيل في القوانين الفرعية، وتفرض دائماً على بعض المناصب العسكرية أو الأمنية على وجه التحديد.

الاتحادات والجمعيات العسكرية

يحظر العديد من الدول على رجال القوات العسكرية تشكيل اتحاد عمالي أو الانضمام إلى أحد هذه الاتحادات، وذلك لحماية مصالح الهيئات العسكرية التي يتم التجنيد فيها بصورة تطوعية و/أو إجبارية. وعادة يتم هذا الحظر بحجة أن ذلك قد ينال من الالتزام والنظام داخل صفوف القوات المسلحة.

غير أن بعض الدول الأخرى تسمح للعسكريين بتشكيل جمعيات تمثلهم أو حتى اتحادات للعسكريين أو الانضمام إلى تلك الجمعيات أو الاتحادات وذلك طبقاً للبند ١١ من الاتفاقية الأوروبية المعنية بحقوق الإنسان والحريات الأساسية. وتضم تلك الاتفاقية كلاً من النمسا وبلجيكا والجمهورية

التشيكية والدانمارك وفنلندا وألمانيا وهنغاريا وأيرلندا والكسمبرج وهولندا والنرويج والبرتغال وروسيا وسلوفينيا وجمهورية سلوفاكيا والسويد وسويسرا. وتختلف الحقوق التي تتمتع بها هذه الجمعيات أو الاتحادات الخاصة بالعاملين في المؤسسة العسكرية في هذه الدول تبعاً لطبيعة هذه الجمعيات والاتحادات. وتتمتع هذه الجمعيات والاتحادات جميعها بحق استشارة وزير الدفاع، بل قد يتمتع بعضها بحق التفاوض حول مدة شغلهم لمناصبهم. وفي كلتا الحالتين فإن هذه الجمعيات والاتحادات تسعى إلى تحسين الأوضاع الصحية والأمنية الخاصة بالعسكريين وتقديم الدعم إلى بعض أعضائها على وجه التحديد، وهو ما قد يحدث مثلاً في حالة وقوع نزاع بين أحد المرؤوسين ورئيسه في العمل. وتجدر الإشارة إلى أن أوروبا تضم منطمتين أساسيتين تشكلان مظلتين للعاملين في المؤسسات العسكرية ألا وهما، أولاً منظمة يوروميل (EUROMIL) ببلجيكا وهي المنظمة الوحيدة التي يدخل في نطاقها جميع العسكريين بغض النظر عن وضعهم داخل المؤسسة العسكرية، وثانيهما، المجلس الأوروبي لهيئات التجنيد في استوكهولم.

الإطار رقم (٦٣)

توصيات المجلس الأوروبي حول حق العاملين في القوات المسلحة بالانضمام إلى جمعيات

١ - في الظروف العادية تعطي الجمعية البرلمانية إلى أفراد القوات المسلحة الأساسيين الحق بالانضمام إلى جمعيات مع حظر إمكانية المشاركة في إضراب (...).

٤ - على مدار السنوات الأخيرة الماضية تغير نظام الانضمام إلى القوات المسلحة في بعض الدول الأعضاء من نظام التجنيد إلى نظام آخر يتم من خلاله امتهان

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

العمل بالقوات المسلحة وهو ما أسفر عن تحول أفراد القوات المسلحة إلى عاملين منتظمين يخضعون لوزارة الدفاع وبالتالي يتعين أن يتمتعوا بحقوق العاملين التي تنص عليها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والميثاق الاجتماعي الأوروبي .

٥ - يحق لأعضاء القوات المسلحة باعتبارهم «مواطنين يرتدون الزي الرسمي» التمتع بالحق الكامل في تأسيس جمعيات تعمل على حماية مصالحهم المهنية وتدخل في إطار المؤسسات الديمقراطية أو الانضمام إلى مثل تلك الجمعيات أو المشاركة في أنشطتها، وذلك في الأوقات التي لا يكون فيها الجيش يعمل في الميدان، وذلك أثناء أداء مهامهم العسكرية .

٦ - يتعين أن يمارس العاملون في المؤسسة العسكرية الحقوق نفسها بما في ذلك الحق بالانضمام إلى أحد الأحزاب السياسية الشرعية .

٧ - ومن هنا توصي الجمعية البرلمانية بضرورة قيام لجنة الوزراء بدعوة حكومات الدول الأعضاء إلى :

أ- السماح لرجال القوات المسلحة والعاملين في المؤسسة العسكرية بتنظيم أنفسهم في جمعيات تمثلهم والتمتع بحق التفاوض حول المسائل الخاصة بالرواتب وأوضاع العمل .

ب- إزالة القيود المفروضة حالياً على حرية انضمام رجال القوات المسلحة إلى جمعيات .

ج- السماح لرجال القوات المسلحة والعاملين في المؤسسة العسكرية بالانضمام إلى أحد الأحزاب السياسية الشرعية .

د- إدخال هذه الحقوق في القواعد العسكرية وتشريعات الدول الأعضاء .

هـ- دراسة إمكانية تأسيس مكتب أمبودسمان يمكن العاملين في المؤسسة

العسكرية من اللجوء إليه في حالة نشوب أي خلافات خاصة بالعمل أو بالمهام.

٨ - كما تدعو الجمعية لجنة الوزراء إلى دراسة إمكانية مراجعة نصوص الميثاق الاجتماعي الأوروبي من خلال تعديل البند الخامس منه بحيث ينص على ما يلي: «تعزيزاً وتحقيقاً لحرية العاملين ومرؤوسيه في تأسيس منظمات محلية أو قومية أو دولية تهدف إلى حماية مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية والانضمام إلى مثل تلك المنظمات. سوف تتحقق الدول الأعضاء من أن القوانين القومية لن تحول دون التمتع بهذه الحرية ومن أن أسلوب تطبيق تلك القوانين هو أيضا لن يحول دون ذلك. وسوف تحدد القوانين أو التشريعات الوطنية مدى انطباق الضمانات الواردة في هذا البند على أجهزة الشرطة ورجال القوات المسلحة.»
التوصية رقم ١٥٧٢ (٢٠٠٢)
الجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي، ٣ سبتمبر من عام ٢٠٠٢

تحسين عملية تعليم رجال القوات المسلحة القيم والأعراف

يتعين أن تهدف عملية تعليم العسكريين إلى خلق كوادر تركز جميع جهودها لمهامها وتكون دائما على أهبة الاستعداد. ويتعين أن تتسم العملية التعليمية بالحيادية السياسية وألا تشتمل على أي أيديولوجيات سياسية أو عناصر تثير ضجة إعلامية. كما يجب أن تغطي البرامج التعليمية قضايا الديمقراطية والدستور والقانون الدولي والإنساني وحقوق الإنسان. فمن الأهمية بمكان أن يكتسب العاملون في قطاع الأمن من خلال برامج التعليم والتدريب معرفة بالقانون الإنساني الدولي وقوانين حقوق الإنسان لما لذلك من فائدة في ترسيخ قيم الديمقراطية في هذا القطاع. ويمكن البرلمانيين الذين يودون الاطلاع على القانون الدولي الإنساني مراجعة الدليل الخاص بالبرلمانيين تحت عنوان «احترام القانون الإنساني الدولي» الصادر في عام ١٩٩٩ عن الاتحاد البرلماني الدولي واللجنة الدولية للصليب الأحمر (الدليل

رقم ١ في هذه السلسلة). ويقوم مكتب المفوضية العليا لحقوق الإنسان في الأمم المتحدة واللجنة الدولية للصليب الأحمر بتقديم الدعم الفني إلى الدول التي ترغب في تعزيز قدراتها الخاصة على احترام القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

الحفاظ على الحيادية السياسية والمشاركة غير الفعالة

يجب أن تلتزم الأجهزة الأمنية بالحيادية السياسية، وبالتالي فإنه لا يحق للأحزاب السياسية أن تقيم حملاتها داخل الثكنات العسكرية. وبينما قد يسمح لرجال القوات المسلحة في بعض الدول الانضمام إلى الأحزاب السياسية، تحظر دول أخرى، ولا سيما الدول التي كانت دولاً شيوعية في السابق، على العاملين في المؤسسة العسكرية الانتماء إلى حزب معين. ففي بولندا - على سبيل المثال - يحظر على العاملين في وزارة الداخلية مثل العاملين في أجهزة المخابرات أو الشرطة الانضمام إلى أي حزب سياسي، بل ويحظر على رجال القوات المسلحة في دول أخرى ترشيح أنفسهم للبرلمان. بيد أن هناك دولاً مثل ألمانيا وهولندا لا تسمح لرجال القوات المسلحة النشطين بالانضمام إلى المجالس المحلية والإقليمية.

الأجهزة الأمنية كمرآة للمجتمع

من حيث المبدأ يجب أن تتاح فرص تقلد أي منصب في الأجهزة الأمنية لكل فرد من أفراد المجتمع بغض النظر عن جنسه أو انتمائه السياسي أو طبقته الاجتماعية أو العرق الذي ينتمي إليه أو الديانة التي يعتنقها. ويجب أن يكون المعيار الأساسي للتعيين هو «الشخص المناسب في المكان المناسب». وإدراكاً لأن العاملين في الأجهزة الأمنية ولا سيما أجهزة الشرطة ورجال القوات المسلحة يجب أن يكونوا مرآة المجتمع فقد قام العديد من الدول بوضع بعض السياسات التي تشجع الفئات غير الممتلئة تمثيلاً كافياً بالتقدم لشغل بعض الوظائف في قطاع الأمن.

قوننة عدم طاعة الأوامر المخالفة للقانون

ينظم القانون وضع الأجهزة الأمنية ونطاق تخصصها وعملها ومستوي تعاونها وعملية إسناد المهام إليها وإعداد التقارير والمهام المنوطة بها والرقابة عليها، بل إنّ ما من سلطة تتمتع بها الأجهزة الأمنية إلا وهي منصوص عليها في القانون. وفي ما يتعلق بالمؤسسة العسكرية، فإن هناك بعض التشريعات الخاصة مثل قانون العاملين في المؤسسة العسكرية أو قانون العقوبات العسكرية التي تحدد الأوامر التي يتوجب على الجنود إطاعتها. وفي العديد من الدول تفرض تلك القوانين على القادة العسكريين احترام سيادة القانون عند إصدار الأوامر، الأمر الذي يحد من سلطتهم. ويستتبع ذلك أنه يتوجب على رجال القوات العسكرية عدم طاعة الأوامر غير القانونية (الجنائية). فما من مجند (أو مجندة) يستطيع أن يسوّغ أي جريمة اقترفها بحجة أنه كان يطيع الأوامر. كما يتعين على رجال القوات المسلحة عدم تنفيذ أي أوامر تخرج عن نطاق الواجب أو تعد انتهاكاً لكرامة الإنسان، وهو ما يدل على أن كل فرد من أفراد القوات المسلحة مسؤول عن تصرفاته حتى وإن كان هذا التصرف قد جاء بناء على أوامر عليا.

ومن جانبهم، يتعين على القادة العسكريين أن يكونوا قدوة يحتذى بها، وأن يثيروا علانية إلى حظر إصدار أوامر أو التصرف بصورة غير ديمقراطية أو متعارضة مع الدستور أو متنافية من الأخلاق. فعلى سبيل المثال عندما عملت الأرجنتين على إحياء النظام الديمقراطي أعلن كبار اللواءات في الجيش أن «الغاية لا تبرر الوسيلة» وأن «أي شخص يصدر أوامر تتنافى من الأخلاق أو يطيع هذه الأوامر يخالف القانون». وقد أوضح القادة العسكريون من خلال هذه التصريحات، أن كل جندي سوف يكون مسؤولاً عن أي جرائم أو مخالفات يرتكبها، ولن يتسنى له تسويغ تلك الجرائم بحجة أنها جاءت بناء على أوامر عليا.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

ويتصل بهذه القضية قضية أخرى وهي مكافحة الحصانة التي قد يتمتع بها رجال القوات المسلحة وذلك من خلال التأكد من إنزال عقوبات بحقهم في حالة سوء السلوك أو مخالفة القانون الإنساني الدولي أو انتهاك حقوق الإنسان، وذلك بواسطة الهيئة الإدارية أو القضائية المختصة .

وضع معايير خاصة بتعيين القيادات العليا في قطاع الأمن

يتم تعيين القيادات العليا في الأجهزة الأمنية مثل القائد الأعلى للقوات المسلحة أو رئيس جهاز المخابرات بمعرفة مجلس الوزراء أو وزير الدفاع. وتخضع تلك التعيينات في بعض الدول لمناقشة برلمانية و/ أو لموافقة البرلمان. وهذه المناصب العليا وإن كان يتم التعيين فيها بواسطة القيادة المدنية العليا، فإن التعيين يتم عند الوفاء ببعض المعايير المهنية.

تقلد المدنيين للمناصب العليا في قطاع الأمن

أخيراً وليس آخراً، يتعين أن يتقلد مدنيون المناصب العليا في الأجهزة الأمنية مثل هيئة القوات المسلحة وذلك استناداً إلى مبادئ الحكم الرشيد. والسبب الرئيسي وراء ذلك هو أن الوزير المختص يجب ألا يستمع فقط إلى مشورة اللواء في الجيش وإنما إلى مشورة المدنيين أيضاً، وذلك كي يتم تحقيق التوازن في عملية صنع القرار بين الاعتبارات المدنية والعسكرية.

الثقافة المهنية

تستند الثقافة المهنية إلى الممارسات المتبعة والتشريعات والسياسات. ويتعين على رجال القوات المسلحة التعاون مع مؤسسات الدولة والتزام الدستور، وتكريس جهودهم للخدمة العامة، وأداء واجباتهم بصورة فعالة وبكفاءة، وعدم استغلال السلطة أو إساءة استخدام المال العام، وذلك بإرادتهم وليس فقط لأنهم مجبرون على ذلك. فالالتزام النابع من الداخل يعني أن رجال القوات المسلحة لديهم تحيز إيجابي إلى الدستور ومؤسسات الدولة وذلك

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

لأن قيم الديمقراطية قد ترسخت في داخلهم.

وقد عمل العديد من الدول على إعداد مدونة سلوك تنظم سلوك رجال القوات العسكرية. ويقدم الإطار رقم (٦٤) مثالاً على الثقافة المهنية الخاصة بالقوات المسلحة في ألمانيا.

الإطار رقم (٦٤)

القيادة والتربية القومية بالقوات المسلحة بألمانيا: مبادئ القيادة والتربية القومية

في أعقاب الحرب العالمية الثانية بدت مبادئ القيادة والتربية القومية في المناقشات الخاصة بتأسيس البنديسفير (القوات المسلحة) وسيلة لإصلاح القوات المسلحة وذلك من خلال التخلي عن الممارسات السابقة بصورة متعمدة. (...) وثمة إجماع عام على أن مبادئ القيادة والتربية القومية تقدم أسساً إرشادية للتنظيم الداخلي للبنديسفير من جهة، وتعمل على دمج البنديسفير داخل الدولة والمجتمع من جهة أخرى.

وتساعد مبادئ القيادة والتربية القومية على الحد من أي صراعات أو اضطرابات إلى المستوى المقبول، وهي صراعات قد تنشأ عن وجود تعارض بين حقوق رجال القوات العسكرية وحرّياتهم باعتبارهم مواطنين وأفراد المجتمع، من جانب، وبين ما يقتضيه واجبهم العسكري من جانب آخر. ويجب أن يلتزم القادة العسكريون عند قيامهم بمهام القيادة احترام كرامة الإنسان وهو الأساس الذي يستند إليه النظام الدستوري في ألمانيا (...).

وعلى الصعيد الخارجي، يتمثل الهدف من وراء ذلك في السعي إلى دمج البنديسفير ضمن مؤسسات الدولة والمجتمع ودمج جميع رجال القوات المسلحة في النسيج الاجتماعي كمواطنين (...) وتبديد الخوف من أن تتحول مؤسسة

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

البنديسفير إلى دولة داخل الدولة، وهو خطر شائع في جميع هيئات القوات المسلحة (...).

أما الأهداف فتتمثل في ما يلي:

- توعية رجال القوات المسلحة على الإطار السياسي والقانوني للبنديسفير وعلى أهداف مهامهم العسكرية وما تعنيه.
- دمج البنديسفير كإحدى مؤسسات الدولة والعاملين فيه كأفراد المجتمع ورفع الوعي العام وتعزيز فهمهم لمهمتهم.
- زيادة رغبة رجال القوات المسلحة بالإخلاص في أداء المهام المنوطة بهم والحفاظ على مستوى الالتزام والتنسيق فيما بين القوات المسلحة.
- التحقق من أن التنظيم الداخلي للقوات المسلحة يقوم على احترام كرامة الإنسان والقانون والدستور وذلك بهدف تيسير الأداء الفعال للقوات المسلحة.
- ويحكم عدد من القوانين والأنظمة والتشريعات المضمون الفعلي لمبادئ القيادة والتربية القومية وأهدافها في الحياة اليومية.

المصدر: موقع البرلمان الألماني الفيدرالي على شبكة الإنترنت www.bundestag.de

وعلى الصعيد الدولي تم إعداد مدونتين للسلوك تشكلان إطاراً مرجعياً للثقافة المهنية للعسكريين في المجتمعات الديمقراطية. ففي عام ١٩٩٦ صادقت الجمعية العامة على المدونة الدولية للمسؤولين عن تطبيق القانون: تابع الإطار ٦٥ وهذه المدونة مدونة عامة ولا تسري فقط على العسكريين، وإنما على جميع العاملين في الحكومة المنوط بهم تطبيق القوانين.

الإطار رقم (٦٥)

مدونة السلوك الخاصة بالمسؤولين عن تطبيق القانون

تبناها قرار مجلس الأمن رقم ١٦٩/٣٤ في ١٧ ديسمبر من عام ١٩٧٩

البند ١ - يضطلع المسؤولون عن تطبيق القانون في كل الأوقات بالمهام المنوطة بهم بموجب القانون من خلال خدمة المجتمع وحماية الأفراد ضد أي أعمال مخالفة للقانون مع الارتقاء إلى مستوى المسؤولية التي تقتضيها مهنتهم.

البند ٢ - يعمل المسؤولون عن تطبيق القانون أثناء أدائهم واجباتهم على احترام كرامة الإنسان و حمايتها والتمسك والدفاع عن حقوق الإنسان التي يجب أن يتمتع بها الأفراد كافة.

البند ٣ - لا يجوز للمسؤولين عن تطبيق القانون استخدام القوة إلا عند الضرورة وبالدرجة التي يقتضيها أداءهم لواجبهم.

البند ٤ - يحافظ المسؤولون عن تطبيق القانون على سرية القضايا التي في حوزتهم والتي تتطلبها هذه السرية ما لم يقتض أداء الواجب أو تحقيق العدالة غير ذلك.

البند ٥ - لا يجوز لأي مسؤول عن تطبيق القانون أن يمارس التعذيب أو يحرص آخرين على ممارسته أو أن يجيز هذا التعذيب أو يرتكب أي فعل أو يوقع أي عقوبة قاسية أو غير آدمية أو مهينة ولا يجوز له أيضا أن يستغل أي أوامر عليا أو أي حالات استثنائية مثل حالات الحرب أو التهديد بالحرب أو أي تهديد للأمن العام أو عدم الاستقرار السياسي الداخلي أو أي حالة طوارئ أخرى كحجة لممارسة التعذيب أو أي معاملة أو عقوبة قاسية أو غير آدمية أو مهينة.

البند ٦ - يعمل المسؤولون عن تطبيق القانون على حماية صحة الأفراد

المحتجزين لديهم ويتخذون إجراءات فورية لتقديم الرعاية الطبية لهم إذا لزم الأمر .

البند ٧ - يترفع المسؤولون عن تطبيق القانون عن ارتكاب أي جريمة من جرائم الفساد . وعليهم أيضا معارضة هذه الجرائم بشدة ومكافحتها .

البند ٨ - يعمل المسؤولون عن تطبيق القانون على احترام القوانين ومدونة السلوك هذه وبذل قصارى جهدهم لمنع أي مخالفة للقوانين أو لمدونة السلوك ومعارضة ذلك بشدة . وإذا كان هناك من الأسباب ما يدعوهم إلى الاعتقاد بأنه قد تمت مخالفة مدونة السلوك أو أنه سوف تقع مخالفة، عليهم إخطار الهيئات العليا، بل الهيئات المختصة الأخرى أو المنظمات المنوطة بها مهام المراجعة والإصلاح إذا لزم الأمر .

ملحوظة: يشتمل كل بند في مدونة السلوك هذه على تفسير لم يتم إدراجه في هذا الجزء . وللإطلاع على الوثيقة الكاملة لمدونة السلوك يرجى الرجوع إلى موقع منظمة الأمم المتحدة على شبكة الإنترنت على العنوان التالي : www.un.org

أما ثاني مدونة سلوك فهي تلك الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون الاقتصادي الأوروبية والتي تتناول الجوانب السياسية-العسكرية للأمن (أنظر الإطار رقم (٦٦)) وتستهدف جميع رجال قوات الأمن . وتقدم المدونة أساساً إرشادية إلى العسكريين وتفرض عليهم الامتثال لمبادئ الشرعية والديمقراطية والحيادية واحترام حقوق الإنسان والالتزام بالقانون الإنساني الدولي . كما تدعو المدونة إلى محاسبة كل فرد من أفراد القوات المسلحة إذا ما خالف القانون الإنساني . ولما كانت المدونة تتناول موضوعات تدخل عادة في نطاق اختصاص الدولة فقد أحرزت تقدماً ملموساً في مجال تداول السلطة، تلك السلطات التي كانت تخضع لحماية مشددة عن ذي قبل . ومنذ أن وقعت الدول الأعضاء في منظمة الأمن والتعاون الاقتصادي الأوروبية على مدونة السلوك وذلك في عام ١٩٩٤ ، عملت تلك الدول على وضع القواعد التي تحدد كيفية تعيين أفراد القوات المسلحة وتعليمهم

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

وتدريبهم أو السيطرة عليهم وهو ما يرتبط بعنصر مهم بالمدونة، ومؤداه أن زيادة مستوى احترام القوات المسلحة يجب أن يأتي في إطار من الرقابة الديمقراطية السليمة.

الإطار رقم (٦٦)

مدونة السلوك الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون الاقتصادي الأوروبية بشأن الجوانب السياسية-العسكرية للأمن (١٩٩٤): سمات مهمة

- مفهوم شامل للقوات الوطنية يضم أجهزة المخابرات والمؤسسات شبه العسكرية وأجهزة الشرطة. وتقضي هذه الأحكام بضرورة قيام الدول بإخضاع هذه القوات الوطنية للرقابة الديمقراطية الفعالة من خلال الهيئات التي تتمتع شرعياً بهذه الصلاحية (الفقرتان ٢٠ و ٢١).
- بند يقضي بضرورة الحصول على موافقة السلطة التشريعية على موازنة الدفاع وتشجيع المؤسسة العسكرية على الحد من الإنفاق. تأكيد أهمية الشفافية وإتاحة إمكانية الحصول على المعلومات ذات الصلة بالقوات المسلحة. (الفقرة ٢٢)
- تمتع القوات المسلحة بالحيادية السياسية (الفقرة ٢٣)، محاسبة رجال القوات المسلحة على مخالفتهم للقانون الإنساني الدولي (٣١).
- تتم السيطرة على القوات المسلحة وإمدادها بالموارد البشرية والمعدات وتدريبها طبقاً لأحكام القوانين الدولية وذلك في أوقات السلم والحرب (الفقرة ٣٤).
- اللجوء إلى القوة عند أداء المهام الأمنية الداخلية يجب أن ينبع من الحاجة إلى هذه القوة. يتعين على رجال القوات المسلحة أن يبذلوا قصارى جهدهم

لتجنب إلحاق أضرار بالمدنيين أو الممتلكات (الفقرة (٣٦)).

● يجب ألا تؤدي الاستعانة بالقوات المسلحة إلى إعاقة المواطنين عن الممارسة السلمية والشرعية لحقوق الإنسان والحقوق المدنية أو إلى حرمانهم من حق الاحتفاظ بهويتهم الدينية أو القومية أو الثقافية أو اللغوية أو العرقية.
الفقرة (٣٧).

المصدر: مدونة السلوك الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون الاقتصادي الأوروبية، الجزء السابع والثامن، ارجع إلى موقع المنظمة على شبكة الإنترنت وهو كما يلي www.osce.org والموقع الخاص بمدونة السلوك وهو كما يلي:
http://www.osce.org/docs/english/19901999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130

الاختصاص العسكري

تستند مقتضيات النظام العسكري إلى عدد من الشروط التي تنبع من الطبيعة المتفردة للمهام العسكرية. فعلى سبيل المثال، تنظر المؤسسة العسكرية إلى السلوك الإجرامي نظرة مختلفة تماماً عن نظرة المجتمع المدني إلى هذا السلوك الإجرامي. فالموظف العادي لا يخضع للمحاكمة بسبب تخلفه عن أداء مهام عمله أو فشله في أداء تلك المهام على نحو مرضٍ. كما يجوز لصاحب العمل فصل أي موظف لديه بسبب تدني مستوى أدائه ورفض التوصية بتعيينه في أي مؤسسة أخرى، ولكنه لن يقدم هذا الموظف للمحاكمة. وعلى الجانب الآخر يخضع رجال القوات المسلحة للمحاكمة إذا ما شرعوا في مغادرة مراكزهم أو عدم إتمام مهامهم وفقاً لبعض المعايير والمتطلبات. فمثل هذا التصرف لا يعد تقاعساً عن أداء الواجب فقط، وإنما يشكل خطراً على أمن وسلامة سائر رجال القوات المسلحة. ومن الأمثلة الأخرى على الجرائم العسكرية التي لا يجرمها المجتمع المدني ادعاء التجنيد أو الإنخراط في الجيش والتخلف عن أداء الخدمة العسكرية، والغياب من

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

دون إذن، وعدم تنفيذ أوامر التحرك وعدم احترام كبار ضباط الصف، والعصيان، ومساعدة العدو، والنوم أثناء الخدمة .

وتثير هذه القضية نقطة مهمة ألا وهي تحديد الجرائم التي تدخل في نطاق اختصاص المحاكم العسكرية وتلك التي تدخل في نطاق اختصاص المحاكم المدنية. وكمبدأ عام يتعين - قدر الإمكان - تضييق نطاق الاستعانة بالمحاكم العسكرية بحيث تنظر تلك المحاكم فقط في الجرائم التي ترتكب أثناء أداء المهام العسكرية وتوسيع نطاق اختصاص المحاكم المدنية. ويتعين قدر الإمكان الحد من الخلط بين القوانين العسكرية وبين القوانين (الجنائية) المدنية.

وتجدر الإشارة إلى أن المحاكم العسكرية في أغلبية دول العالم لا تتبع الهيئة القضائية العادية وإنما محاكم إدارية تدخل في نطاق اختصاص القوات المسلحة، التي تتبع بدورها السلطة التنفيذية، وهو ما يعني أنه لا يتم عادة تعيين القضاة العسكريين بموجب الأحكام الدستورية والشروط الخاصة بتعيين القضاة. بيد أنه يجب الأخذ في الحسبان أنه يجب أن تخضع المحاكم العسكرية في كل الحالات لمراقبة الهيئة القضائية، وهو ما يتم في العديد من الدول من خلال تأسيس محاكم استئناف مدنية للاستئناف في المحاكم العسكرية.

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

تحقق من:

١- أن أداء رجال القوات المسلحة لليمين إنما هو تعبير عن ولائهم للدستور وسيادة القانون ومؤسسات الدولة وليس لشخص الزعيم السياسي .

٢- أن رجال القوات المسلحة يتعرفون من خلال البرامج التعليمية والتدريب العسكري على قيم ومبادئ الديمقراطية والحقوق المدنية والقانون الإنساني.

٣- أنه لا يسمح للضباط العسكريين ترشيح أنفسهم للعضوية في البرلمان.

٤- أنه يتم اختيار الجنود والضباط الجدد وفقاً لمعايير مهنية.

٥- أن عدم طاعة الأوامر المخالفة للقانون (الجنايئة) أو التي تسيء استغلال السلطة إنما هو واجب شرعي على رجال القوات المسلحة الوفاء به.

٦- أن الثقافة العسكرية تستند إلى مبدأ الالتزام بدافع الرغبة والمدعوم بمدونات سلوك مناسبة.

٧- أنه يتم الحد من نطاق اختصاص المحاكم العسكرية وإتاحة إمكانية الاستئناف بشأن قرارات المحاكم العسكرية أمام المحاكم الجنائية المدنية.

٨- أنه يتم بموجب القانون ومن خلال الممارسة الفعلية إخضاع الأجهزة الأمنية للمساءلة أمام كل مؤسسة دستورية رئيسية في الدولة (أنظر الجزء الأول من هذا الفصل حول محاسبة كل فرد من أفراد القوات المسلحة بصورة منفردة)، وأن القانون يحدد آليات المساءلة الداخلية في الأجهزة الأمنية ويفسح في المجال للمراجعة الداخلية لأي مزاعم خاصة بسوء السلوك أو شكاوى عامة، وينص على إنزال عقوبات على المسؤولين عن ذلك. تحقق أيضاً من أنه تتم إدخال تلك الآليات حيز التنفيذ وبصورة فعالة، ومن أن البرلمان يحتاج إلى إجراء تحقيقات مستقلة وأنه يتم محاسبة المشتبه بهم.

الحقوق المدنية للعسكريين

- ضع قيوداً على الحقوق المدنية التي يتمتع بها رجال القوات المسلحة لضمان الاستعداد العسكري الدائم والحيادية السياسية للأجهزة الأمنية
- تأكد من أن القيود المفروضة على التمتع بالحقوق المدنية ترتبط بطبيعة الأجهزة الأمنية المنفردة والمهام الخاصة التي تقوم بها، مثل احتكار حق استخدام القوة داخل المجتمع.
- يتعين التعويض عن قبول القيود المفروضة على بعض الحقوق المدنية من خلال وجود قنوات فعالة لإزالة أي مظالم.

الطاعة

- تحقق من أنه يتوجب على رجال القوات العسكرية والجنود بموجب القانون عدم طاعة الأوامر المخالفة للقانون أو المنافية للأخلاق أو التي تتعارض مع حقوق الإنسان وأحكام القانون الإنساني.
- تحقق من أن هناك نظاماً تأديبياً داخل الأجهزة الأمنية يتم من خلاله التحقق من قيام رجال القوات المسلحة بعدم إطاعة الأوامر المخالفة للقانون.

الانتهاكات وجرائم الفساد

- تصرف بسرعة في حالة وقوع فضائح أو جرائم مثل جرائم فساد أو أعمال عنف داخل صفوف القوات الأمنية.
- تحقق من إجراء ما يلزم من تحقيقات متعمقة حول تلك الفضائح أو

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الجرائم، ومن أن الهيئة المختصة تتخذ قراراً بشأن إنزال عقوبات ومن إنزال هذه العقوبات من دون أي تأخير.

• قم بسن تشريع يتم بمقتضاه حظر التحاق رجال القوات المسلحة والعاملين في الأجهزة الأمنية بأي عمل جانبي أو ممارسة أي نشاط تجاري سواء بصورة فردية أو من خلال مجموعة أو مؤسسة.

الفصل السادس والعشرون

إدارة شؤون العاملين في قطاع الأمن

يتسم العمل في المؤسسة العسكرية بطبيعة خاصة حيث ينطوي على احتمالات مواجهة الأخطار والانتقال الدوري من موقع إلى آخر، وفي العديد من الأحيان البعد عن الأسرة وغير ذلك من الظروف الخاصة. ويتعين على البرلمان أن يكون على وعي بأن الالتحاق بالمؤسسة العسكرية ليس كالاتحاق بأي عمل آخر. فالإدارة الفعالة للعاملين في المؤسسة العسكرية بما في ذلك فاعلية التعيين والاختيار والتزويد بالعاملين والجوانب الخاصة بالرواتب والتعليم والمكافآت على جانب كبير من الأهمية لتشكيل قطاع أمن فعال يعمل في ظل مبادئ الديمقراطية وسيادة القانون ويحترم سيادة المجتمع المدني.

ويتعين على البرلمان ممارسة الرقابة على عملية تأسيس أجهزة أمنية فعالة والحفاظ على مستوى أداء هذه الأجهزة والتحقق من أنه يتم وضع خطط إدارة شؤون العاملين وتنفيذها بما يضمن وجود قوات تلتزم بمبادئ الديمقراطية والأداء المحترف للمهام. كما يجب على البرلمان التأكد من أن الدولة تتعامل مع رجال القوات المسلحة بصورة عادلة وذلك من حيث الرواتب وأوضاع العمل وأنظمة البدلات والتقاعد الخ...

الإطار رقم (٦٧)

إدارة شؤون العاملين: نقاط رئيسية على البرلمانين أخذها في الحسبان

يجب إخطار البرلمان حول ما يلي من نقاط تتعلق بمقترحات الحكومة الخاصة بإدارة شؤون العاملين في الأجهزة الأمنية.

الجوانب الخاصة بالسياسات العامة

- هل تتم دعوة البرلمان للموافقة على سياسات إدارة شؤون العاملين في الأجهزة الأمنية سواء أكانت تلك السياسات مدرجة داخل وثيقة الموازنة السنوية أو بوثيقة منفصلة؟
- هل السياسات الخاصة بإدارة العاملين وهيكل القوات تتسم بالواقعية ويمكن تحمل تكاليفها، وذلك من منظور الموازنة والاقتصاد القومي؟

عديد القوات والشروط العامة

- هل يحدد البرلمان الحد الأقصى من عدد أفراد القوات الأمنية مثل رجال القوات المسلحة ورجال الشرطة والمخابرات
- هل يحدد البرلمان الحد الأقصى لعدد المتقلدين لكل رتبة عسكرية؟
- هل يتاح للمجتمع إمكانية الاطلاع على سياسات شؤون العاملين؟
- هل يحصل البرلمان على جميع المعلومات المهمة مثل المعلومات التالية: إجمالي عدد العاملين في كل رتبة، والرواتب، والمهام، والوظائف الشاغرة الخ...؟
- هل تتصدى سياسات إصلاح قطاع الأمن للآثار الاجتماعية المترتبة على تسريح رجال القوات المسلحة؟

التعيين والاختيار

- هل يتاح لجميع المواطنين ومنهم النساء إمكانية التقدم لشغل وظيفة إذا ما كان القانون يجيز ذلك؟
- هل نظام التعيين في الأجهزة الأمنية نظام مفتوح أم أنه نظام مغلق، بمعنى أنه لا تتاح إمكانية التقدم لشغل المناصب إلا لفئات معينة في المجتمع؟

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

- هل يتم اختيار المرشحين لشغل المناصب بناء على معايير مهنية؟
- هل هناك العديد من الوظائف الشاغرة في الأجهزة الأمنية؟
- هل هناك معدل عالٍ للتخلف عن الخدمة بعد الاختيار الأولي؟

التزويد بالعاملين

- هل يتم الالتزام فعلياً بمبدأ تعيين وترقية العسكريين بناء على الجدارة والكفاءة؟
- هل هناك نظام للتقييم الدوري للعاملين؟
- هل يتسم هذا النظام بالشفافية والموضوعية والعدالة؟
- هل يقدم قطاع الأمن فرص عمل جذابة ومحفزة؟
- هل يتم الحظر على العسكريين الالتحاق بوظيفة أخرى يحصلون من خلالها على راتب؟
- هل لدى القيادات العليا خبرة في العمل في الميدان؟ وهل يمكنهم الانضمام إلى بعثات سلام في الخارج؟
- هل يقوم وزير الدفاع أو أي وزارة أخرى مختصة باستشارة البرلمان أو اللجنة البرلمانية المختصة بشأن بعض التعيينات الكبرى مثل تعيين قائد القوات المسلحة؟

المكافآت

- هل رواتب العسكريين مجزية بالمقارنة برواتب المهن الأخرى بما يمكن رجال القوات الأمنية من المنافسة مع العاملين في الشركات الخاصة في سوق العمل؟
- هل يتم دفع الرواتب في الوقت المحدد لذلك؟

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

- هل تتم مكافأة العسكريين بسبب كفاءتهم في أداء مهامهم؟
- هل يؤثر مستوى أداء العسكريين على مستوى رواتبهم؟
- هل هناك شفافية في نظام المكافآت بالنسبة إلى مستخدميهم أو إلى المجتمع العام؟
- ما هي الجوانب التي تثير القلق في أنظمة التقاعد والمعاشات؟
- فيما يختص برواتب ومزايا العسكريين، هل نظام التقاعد مرضٍ؟ وما هي مزايا التقاعد وما هي عيوبه؟

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

حجم القوات الأمنية والمهام المنوطة بها

- تأكد من أن المهام المنوطة بالقوات المسلحة وحجم هذه القوات يتناسبان مع موارد الاقتصاد القومي .

مكافآت القوات المسلحة

- تحقق من أن رواتب رجال القوات المسلحة قابلة للاستدامة من الناحية الاقتصادية وفي الوقت نفسه تكون مجزية بالمقارنة قدر الإمكان بالرواتب في سوق العمل وكافية بحيث تكفل حياة كريمة .
- تحقق من أنه يتم دفع الرواتب بانتظام .
- ضع بعين الاعتبار أن الرواتب غير المجزية لن تجعل قطاع الأمن جاذباً للعسكريين المؤهلين والواعدين، وبالتالي سوف تثبط من عزيمتهم على الالتحاق به .

- ضع بعين الاعتبار أنه في بعض الظروف يمكن أن تدفع الرواتب الضئيلة و/أو التي لا يتم دفعها بانتظام العاملين في قطاع الأمن إلى ارتكاب جرائم الفساد أو حتى الابتزاز أو ارتكاب أعمال العنف.
- يجب ألا تصل المزايا والمنافع المالية إلى الدرجة التي تخلق اهتماماً كبيراً بها وتشجع الأجهزة الأمنية على السعي إلى ممارسة النفوذ السياسي وبالتالي يجب أن تكون تلك المزايا والمنافع معروفة للجميع وأن تكون مقاربة للمزايا والمنافع التي تقدم لموظفي الحكومة بوجه عام. كما يجب أن تتناسب المزايا مع الأوضاع الخاصة والعمليات الخطرة التي يقوم بها رجال القوات المسلحة في الميدان.
- تحقق من وجود نظام تقاعد يلقي رضاء رجال القوات المسلحة.

الفصل السابع والعشرون

التجنيد الإجباري ورفض التجنيد

تنص الدساتير في الأغلبية العظمى من دول العالم على أن الدفاع عن الوطن واجب على كل مواطن ومسؤولية أخلاقية. وفي بعض الدول يفرض القانون الالتحاق بالخدمة العسكرية وذلك بهدف جعل كل مواطن على أهبة الاستعداد للخدمة العسكرية، وذلك كلما رأت الحكومة أن هناك حاجة إلى ذلك. وفي العادة يرد نص بشأن الخدمة العسكرية الإجبارية أو التجنيد في الدستور وفي أحد القوانين الذي يحدد ما يلي:

• ما هي السن القانونية للالتحاق بالخدمة العسكرية الإجبارية؟

• مدة الخدمة العسكرية.

• الترتيبات الخاصة بتأجيل الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها.

• إجراءات التعيين.

• العقوبات التي توقع على المتخلفين عن أداء الخدمة.

• الحد الأقصى والأدنى لسن المجند

إضافة إلى ذلك، تجيز معظم الدول بموجب القانون، الحق في رفض حمل السلاح والتجنيد والاستعاضة عن ذلك بتقديم خدمة عامة كبديل.

الفائدة التي تعود من التجنيد الإجباري ومدى الرغبة فيه

يحتفظ العديد من الدول بجيش يتم تجنيد القوات فيه وهو ما يرجع أساساً إلى أن هذه الدول تؤمن بأن التجنيد عنصر مهم من عناصر الديمقراطية

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

والثقافة الوطنية. غير أنه في الوقت الحالي يطعن العديد من دول العالم في جدوى نظام التجنيد وتشكك في الفائدة التي تعود منه، وفي مدى الحاجة إليه في الجيش الحديث، وهو ما يرجع إلى ما طرأ من تغيير على طبيعة الصراعات المسلحة. وتخطط بعض الدول لإلغاء نظام التجنيد في المستقبل القريب، بل لقد قامت بعضها بالفعل بإلغائه، مثل فرنسا التي ألغت نظام التجنيد في عام ٢٠٠١ على الرغم من أنها الدولة التي «ابتدعت» التجنيد في التاريخ المعاصر.

ويتنبأ البعض بأن زمن الجيوش الغفيرة سوف يولي ليحل محل هذه الجيوش قوات من المتطوعين أقل عدداً وأكثر استخداماً للتكنولوجيا الحديثة وقدرة على التحرك من موقع إلى آخر.

الإطار رقم (٦٨)

نظام الخدمة العسكرية في العالم

سن التجنيد: في معظم دول العالم تبدأ سنّ التجنيد من سن الثامنة عشرة وان كانت هناك دول تبدأ فيها سن التجنيد من السادسة عشرة أو السابعة عشرة أو التاسعة عشرة أو سن العشرين. وتجزئ بعض الدول تجنيد المرأة.

مدة الخدمة: في العادة تتراوح مدة الخدمة بين ستة أشهر وثلاث سنوات.

رفض التجنيد وأداء خدمة بديلة: يُجيز نحو نصف دول العالم حق رفض الالتحاق بالخدمة العسكرية والاستعاضة عن ذلك بأداء خدمة بديلة. في معظم الأحيان عادة ما توقع عقوبة السجن على الراضين لأداء الخدمة العسكرية.

المصدر: تقرير السكرتير العام وفقاً لقرار مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان رقم /٨٣

E/CN.4/1997/99, UNCHR, 1997

الجوانب الإيجابية والسلبية لنظام التجنيد الإجباري

عند تحليل الجوانب الإيجابية والسلبية الخاصة بنظام التجنيد، قد يحتاج البرلمانيون إلى وضع النقاط التالية في الاعتبار:

لماذا يفضل الاستمرار في نظام التجنيد؟

في ما يلي الأسباب وراء تأييد فكرة الاستمرار في نظام التجنيد:

- يقترن التجنيد عادة بمفهوم الديمقراطية، وذلك لأنه واجب على كل مواطن (لاسيما الرجال) ومسؤولية أخلاقية. كما أن التجنيد يضع الجميع على قدم المساواة حيث يتوجب على كل مواطن الالتحاق بالخدمة العسكرية بغض النظر عن طبقته الاجتماعية أو ديانته أو أصله العرقي، بل بغض النظر عن جنسه أيضاً، وذلك لأن المرأة تلتحق بالخدمة العسكرية مثلها مثل الرجل.
- إن القوات المسلحة تتكون من مواطنين في الزي الرسمي بما يحول دون تحولها إلى دولة داخل الدولة. ومن هنا فإن التجنيد يعتبر بمثابة صلة ديمقراطية تربط بين المجتمع المدني وبين القوات المسلحة.
- يكون الجنود المجندون عادة أقل كلفة من الجنود الذين يلتحقون بالجيش تطوعياً وذلك لأن رواتب الجنود المجندين أقل كثيراً من رواتب الجنود المتطوعين.
- ويجمع التجنيد بين أناس من كل حذب و صوب، وبالتالي فإن القوات المسلحة تضم العديد من الخلفيات التعليمية والخبرات العملية بداية من المحاسبين أو المهندسين وحتى السباكين أو الفلاحين. ويمكن القوات المسلحة أن تستفيد من تلك الخلفيات التعليمية والخبرات العملية حتى أثناء بعثات السلام (إذا ما شاركت القوات المسلحة في تلك البعثات) بحيث

يمكن القوات المسلحة المشاركة في إنشاء فروع البنية الأساسية والمؤسسات في الدول التي سبق لها أن شهدت صراعات.

لماذا يفضل وضع نهاية لنظام التجنيد؟

لقد أوضحت الدراسات التي أجريناها بشأن نظام التجنيد في جميع أنحاء العالم أن الأسباب الرئيسية وراء الرغبة في وضع نهاية للاحتفاظ بجيش غفير وبالتالي لنظام التجنيد تتمثل في ما يلي:

- على مدار السنوات الخمس والعشرين الماضية، وبخاصة في أعقاب الحرب الباردة، تضاعف عدد رجال القوات المسلحة في العديد من الدول، وهو ما أدى إلى تضائل عدد الجنود المطلوبين للتجنيد (وقد أدى ذلك بدوره إلى استياء المجتمع العام بسبب التوزيع غير العادل لعبء التجنيد). وقد عملت دول المنطقة الأوروأطلنطية على وجه التحديد على تخفيض عدد الجنود. ويبدو أن دول قارة آسيا وأفريقيا لا تسعى إلى الاستثمار في الجوانب السلمية بحيث تعمل على تخفيض عدد رجال القوات المسلحة بعد الحرب الباردة.

- لقد باتت القوات المسلحة تؤدي مهامها بدرجة عالية من الاحتراف وتعتمد على التكنولوجيا الحديثة. وفي العادة ما تكون هناك حاجة إلى تدريب تلك القوات لفترات زمنية طويلة كي يتسنى لها استخدام الأسلحة الحديثة والمعقدة. ولما كان الجنود لا يبقون في الخدمة العسكرية لفترات تكفي لاعتيادهم على استخدام تلك التكنولوجيا تميل الجيوش إلى الاعتماد أكثر فأكثر على الجنود المتطوعين والمحترفين.

- إلى جانب المهارات العسكرية تتطلب بعثات السلام أن يكون لدى القوات مهارات أخرى مثل مهارات التفاوض. وللأسف فإن العديد من المجندين لا يبقون في الخدمة المدة التي تكفي لاكتساب المهارات والخبرات اللازمة

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

لتنفيذ عمليات دعم السلام على تعقيدها في المجتمعات التي شهدت صراعات مسلحة.

- في بعض الدول يحظر الدستور نشر القوات المسلحة في الخارج بحيث يقتصر دور الجنود ، على الدفاع عن أرض الوطن.

الإطار رقم (٦٩)

التحرش بالجنود

يوجد في الخدمة العسكرية تدرج غير رسمي بين المجندين من الشباب والمجندين القدامى . ولهذا التدرج دور، وذلك لأن المجندين القدامى يقومون بتعريف المجندين من الشباب القواعد والتقاليد داخل المؤسسة العسكرية بما يعزز من النسيج الاجتماعي داخل القوات المسلحة .

غير أنه في العديد من الأحيان قد يستغل المجندون القدامى هذا التدرج الطبيعي لتحقيق مصالحهم الشخصية ويفرضوا على الشباب من المجندين أداء مهامهم بدلاً منهم، بل وقد يتحرشون بهم . وما لم يسيطر ضباط الجيش على هذه الممارسات من قبل المجندين القدامى سوف تخرج الأمور عن السيطرة ويصبح المجندون الشباب معرضين للتحرش والأذى البدني وممارسات الترويع . وقد أشار المجلس الأوروبي لمنظمات التجنيد إلى أن التحرش هو أحد أكثر المشكلات التي يواجهها المجندون الشباب وطأة، بل وفي بعض الأحيان قد يسفر هذا التحرش عن وقوع إصابات خطيرة قد تؤدي إلى الإصابة مدى الحياة أو حتى الموت أو الانتحار .

كي تتسنى حماية المجندين من خطر التحرش والحفاظ على سمعة المؤسسة العسكرية، يتعين القضاء على ظاهرة التحرش من خلال إحكام السيطرة عليها من

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

قبل الضباط . كما يتعين على مؤسسات الرقابة داخل البلاد أو خارجها محاكمة المتورطين في جرائم التحرش والعودة مرة أخرى إلى الاحتكام إلى القانون داخل المؤسسة العسكرية .

المصدر: ايلونا كيس، حقوق المجندين في أوقات السلم، ٢٠٠١ على الموقع التالي على شبكة الإنترنت : المجلس الأوروبي لمنظمات التجنيد (ECCO) (يرجى الإطلاع على الكتاب الأسود حول حقوق المجندين في وسط وشرق أوروبا، ١٩٩٦ على الموقع التالي على شبكة الإنترنت (<http://www.xs4all.nl/-ecco/>)

رفض التجنيد وتقديم خدمة بديلة

يرفض البعض القتال دفاعاً عن الوطن، وذلك بسبب بعض القيم أو المعتقدات مثل تعاليم الدين التي تحرم قتل النفس أو المبادئ التي يتمسكون بها مثل مبدأ رفض العنف . ومن هنا فليس من الغريب أن يخضع هؤلاء الذين يرفضون حمل السلاح لعقوبات بالغة، بما في ذلك عقوبة الإعدام بسبب عدم إطاعة التعليمات العليا .

في النصف الثاني من القرن الماضي نشأت فكرة الحق في رفض الالتحاق بالخدمة العسكرية وحمل السلاح، ولاقت المزيد من القبول، بل لقد تم سن قوانين في بعض الدول تكفل هذا الحق . وقد تزامن ذلك مع إنهاء نظام التجنيد الإجباري في بعض الدول (بريطانيا، ألمانيا، أيرلندا، هولندا، بلجيكا، الكسمبرج، فرنسا، أسبانيا، إيطاليا، البرتغال) .

والرافضون للتجنيد هم هؤلاء الذين يرفضون حمل السلاح أو يعارضون تلقي تدريب عسكري أو الالتحاق بالخدمة العسكرية . وعلى الرغم من أن هذا الرفض يتم بوازع من الضمير فان لدى الراضين العديد من الأسباب الدينية أو الفلسفية أو السياسية القائمة وراء هذا الرفض

قرار برلماني

مع تزايد عدد الراضين لأداء الخدمة العسكرية، قررت البرلمانات في بعض الدول سن تشريع يحدد الظروف التي يمكن فيها السماح للراضين بعدم الالتحاق بالخدمة العسكرية مثل الولايات المتحدة الأمريكية وجميع حكومات غرب أوروبا. وقد جاءت اليونان في مؤخرة الدول التي قوننت وضع الراضين للتجنيد

أما في الدول التي لم تتم فيها قوننة رفض التجنيد، عادة يقدم الراضون للمحاكمة بتهمة التهرب من أداء الواجب أو خيانة الوطن، وهما جريمتان تقتربان بعقوبات بالغة. وفي دول أخرى يوجد تصنيف جنائي لرفض التجنيد (الاستمرار في عصيان الأوامر) تم إدراجه في القواعد العسكرية.

قبول بعض الأشخاص كراضين للتجنيد: من يقرر وعلى أي أساس؟

عادة يشمل الإجراء الذي يتم بمقتضاه قبول الشخص كراض للتجنيد دراسة للأسباب التي دعت هذا الشخص إلى التمسك بهذه المعتقدات وكيف كان لها أثر على حياته (أو حياتها) وإلى أي مدى تتعارض هذه المعتقدات مع الخدمة العسكرية. وغالباً ما يتم اتخاذ قرار قبول رفض التجنيد بمعرفة لجنة فرعية تابعة لوزارة القوى العاملة (مثلما هو الحال في سويسرا وبلغاريا)، أو وزارة الداخلية (مثلما هو الحال بسلوفانيا) أو وزارة العدل (كما هو الحال بكرواتيا).

رفض التجنيد كحق من حقوق الإنسان

في نيسان/أبريل من عام ٢٠٠٠ وبعد الإعلان عن المبادئ التي جاء بها قرار الأمم المتحدة رقم ٧٧/١٩٩٨، تبنت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان القرار رقم ٣٤/٢٠٠٠ من دون نيل أصوات عليه، والذي تم بمقتضاه إقرار حق كل مواطن في رفض التجنيد التزاماً بما يمليه الضمير على اعتبار أن هذه

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

ممارسة مشروعة لحرية اعتناق الأفكار والديانة والالتزام بما يمليه الضمير، وذلك كما ورد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والميثاق العالمي للحقوق المدنية والسياسية.

وكانت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان قد أقرت بالفعل في عام ١٩٩٣ أن رفض التجنيد إنما هو حق مشروع وذلك طبقاً للبند ١٨ من الميثاق الذي ينص على أن «الواجب الذي يحتم استخدام قوة القتل قد يتعارض بشدة مع حرية الالتزام مع ما يمليه الضمير والحق في اعتناق الديانة والمعتقدات». كما أشارت لجنة الأمم المتحدة إلى أنه «عندما يتم إقرار هذا الحق بموجب القانون أو من خلال الممارسة الفعلية لن تتم التفرقة بين الراضين للتجنيد بناء على نوع المعتقدات التي تدفعهم إلى هذا الرفض أو التمييز ضدهم بسبب عدم أدائهم للخدمة العسكرية».

الإطار رقم (٧٠)

قرار لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان رقم ٧٧/١٩٩٨ : رفض التجنيد

اللجنة،

إدراكاً بأن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والميثاق العالمي للحقوق المدنية والسياسية قد أقر حق كل إنسان في الحياة والحرية والأمن، والحق في حرية الفكر والالتزام بما يمليه الضمير والدين والحق في عدم التعرض للتمييز، (...) واعترافاً بأن رفض الالتحاق بالخدمة العسكرية ينبع من بعض الأسباب والمبادئ التي يملئها الضمير، بما في ذلك المعتقدات الراسخة سواء تلك الدينية أو الأخلاقية أو الإنسانية وغير ذلك من المعتقدات، (...)

١- تلقي الضوء على حق كل إنسان في رفض الالتحاق بالخدمة العسكرية على اعتبار أن ذلك ممارسة مشروعة لحرية الفكر والالتزام بما يمليه الضمير واعتناق

الديانة، وذلك طبقاً للبند رقم ١٨ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والبند ١٨ من الميثاق العالمي للحقوق المدنية والسياسية.

٢- ترحب بحقيقة أن بعض الدول تقبل مطالب رفض التجنيد من دون التحقيق في أسباب ذلك.

٣- تدعو الدول التي تفتقر إلى هذا النظام إلى تأسيس أجهزة لصنع القرار تكون مستقلة وحيادية وتضطلع بمهمة تحديد ما إذا كان رفض التجنيد نابغاً عن أسباب حقيقية مع مراعاة عدم التمييز بين الراضين لأداء الخدمة بناء على طبيعة المعتقدات التي تدفعهم إلى هذا الرفض.

٤- تذكر الدول التي لم تُجز إمكانية رفض الالتحاق بالخدمة العسكرية ولا تزال تطبق نظام التجنيد الإجباري باقتراحها الخاص بتقديم بدائل أخرى للراضين، على أن تكون الخدمات البديلة خارج ميدان القتال وألا تتعارض مع أسباب رفضهم للتجنيد، وألا تكون ذات طبيعة قتالية وأن تحقق المصلحة العامة، وألا تكون ذات طبيعة انتقامية منهم.

٥- تؤكد ضرورة أن تقوم الدول باتخاذ الإجراءات التي تضمن عدم إخضاع الراضين للالتحاق بالخدمة العسكرية، لعقوبة السجن أو لعقوبات متكررة بسبب عدم قدرتهم على الالتحاق بالخدمة العسكرية وتعيد وتذكر بأنه لا يحاسب أو يعاقب أي شخص مرة أخرى بسبب أي جرم سبق أن أُدين بسببه أو بُرئ منه طبقاً للقوانين وإجراءات العقوبات بكل دولة (...).

القرار ١٩٩٨/٧٧، مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

الخدمات البديلة

تتيح معظم الدول التي تجيز حق رفض التجنيد للراضين إمكانية القيام بخدمات عامة أخرى كبديل عن الالتحاق بالخدمة العسكرية. وهناك نوعان

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

من تلك الخدمات كما يلي:

- المشاركة في الخدمة العسكرية من دون حمل سلاح.
- العمل في مؤسسات الرعاية الاجتماعية مثل المستشفيات ورياض الأطفال ومؤسسات رعاية المعاقين... الخ. وفي بعض الأحيان المنظمات غير الحكومية أو عبر الحكومية.

وعادة تمتد فترة أداء الخدمات البديلة لمدة أطول من مدة الخدمة العسكرية. ففي فرنسا، على سبيل المثال، تبلغ فترة أداء الخدمة العسكرية عشرة أشهر بينما تصل فترة أداء الخدمة البديلة إلى عشرين شهراً. وفي النمسا تمتد فترة أداء الخدمة العسكرية سبعة أشهر فقط، بينما تمتد مدة الخدمة البديلة لأثني عشر شهراً. وبينما تتراوح مدة الخدمة العسكرية ببلغاريا بين ستة وتسعة أشهر تصل مدة الخدمة العامة إلى أربعة وعشرين شهراً.

الإطار رقم (٧١)

الخدمة البديلة: حالة سويسرا

إن سويسرا من بين الدول القليلة في منطقة غرب أوروبا التي لا تزال تطبق نظام التجنيد الإلزامي. ولقد تم تنظيم نظام التجنيد الإلزامي بموجب الدستور (البند ٥٩,١ منه) وقانون المؤسسة العسكرية لعام ١٩٩٥ وقانون الخدمة البديلة لعام ١٩٩٥ ويتم تجنيد جميع الرجال ممن تتراوح أعمارهم بين ٢٠ و٤٢ عاماً وحتى ٥٥ عاماً بالنسبة إلى الرتب العليا. وتمتد فترة الخدمة العسكرية لأربعة أشهر في المرحلة الأولى ثم ثلاثة أسابيع كل سنتين، فضلاً عن بعض التدريبات على الرماية كل سنة.

وقد أجاز قانون الخدمة البديلة لعام ١٩٩٦ الحق في رفض الالتحاق بالخدمة العسكرية بسبب التمسك ببعض القيم الأخلاقية أو المعنوية أو الفلسفية أو الدينية. وتتلقى وزارة القوى العاملة والصناعة طلبات برفض أداء الخدمة العسكرية التي يتم البت فيها بواسطة

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

لجنة مكونة من ثلاثة أعضاء يتم اختيارهم من بين ١٢٠ مفوضاً معينين بواسطة إعلانات الصحف. ويتم تسجيل أسماء حوالي ٥ ٪ ممن هم في سن التجنيد كرافضين لأداء الخدمة. أما بقية المتقدمين ممن يتم رفض طلبهم ويصرون على عدم أداء الخدمة فيخضعون لعقوبة السجن لمدة تتراوح بين أربعة وخمسة أشهر.

ويتعين على الرافضين أداء الخدمة العسكرية أداء خدمات بديلة في أي مؤسسة عامة أو خاصة تعمل على خدمة المجتمع مثل المستشفيات أو مراكز الشباب أو مراكز البحوث أو الجامعات أو العمل في الغابات ولمدة ٤٥٠ يوماً.

المصدر: المكتب الأوروبي المعني برفض التجنيد التزاماً بما يمليه الضمير (EBCO)

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

هل يفضل الاستمرار في نظام التجنيد أو إنهائه؟

- قم بإجراء مقارنة دقيقة بين مزايا نظام التجنيد وعيوبه في ضوء الإطار القومي.
- في هذا الشأن، ضع بعين الاعتبار جميع المؤشرات الواردة في هذا الفصل وحدد إلى أي مدى هي تلائم الإطار القومي لدولتك.

تعرض المجندين للتحرش أو للإهانة

- تصرف بسرعة فور علمك بأن بعض المجندين يتعرضون للتحرش أو المضايقات أو أعمال العنف.
- تحقق من أنه يتم إجراء تحقيقات متعمقة حول ذلك، وكلما كان ملائماً تأكد من أن الهيئة المختصة تقوم بإنزال عقوبات ومن دون أي تأخير.

- ما لم يكن في دولتك مكتب للأمبودسمان اقترح تأسيس مكتب أمبودسمان وتكليفه بتناول الجوانب الخاصة بسوء معاملة أو إهانة الجنود المجندين.

وضع الرافضين للتجنيد

- تعرف على الوضع القانوني الخاص بالرافضين للالتحاق بالخدمة العسكرية في دولتك، وكلما كان ملائماً اتخذ إجراءات من شأنها قوننة وضعهم أو تعديل التشريعات السارية ذات الصلة.
- في ضوء ما سبق، احصل على معلومات حديثة حول المدخل المتبع في هذا المجال والإطار القانوني والعملي في الدول الأخرى.

الخدمة البديلة

- تحقق مما إذا كان القانون في دولتك يجيز رفض الالتحاق بالخدمة العسكرية، وكلما كان ملائماً اتخذ إجراءات من شأنها قوننة ذلك أو تعديل التشريعات السارية ذات الصلة.
- في ضوء ما سبق، احصل على معلومات حديثة حول المدخل المتبع في هذا المجال والإطار القانوني والعملي في الدول الأخرى.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الجزء الثامن

الموارد المادية:

ممارسة رقابة فعالة على عملية نقل الأسلحة وشرائها

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الفصل الثامن والعشرون

عمليات شراء الأسلحة والمعدات العسكرية

يجب وضع سياسات شراء الأسلحة والمعدات العسكرية في ضوء الخطط والسياسات «العليا» مثل مفهوم السياسة القومية أو استراتيجية الدفاع. كما يتعين دراسة مدى الحاجة إلى شراء أسلحة أو معدات عسكرية جديدة مع الأخذ في الاعتبار أثر ذلك وأهميته بالنسبة إلى سياسة الأمن القومي.

ويساعد مفهوم الأمن القومي على تحقيق الاستقرار في عملية إدارة الدفاع والمساعدة على التنبؤ بعملية صنع سياسة دفاع طويلة المدى. ومن الأهمية بمكان أن تتفق أهداف سياسة الدفاع الوطني مع الموارد المخصصة لقطاع الدفاع والحفاظ على التوازن بين قطاع الأمن من جانب وبين المجتمع من الجانب الآخر.

الشفافية في عملية شراء الأسلحة

في أي نظام ديمقراطي قوي يتعين أن تتسم أنظمة إعداد الموازنة بوجه عام وعمليات شراء الأسلحة بوجه خاص بالشفافية، وأن تخضع للمساءلة أمام المجتمع العام. ومن منظور المساءلة العامة يجب أن يكون هناك صلة منطقية تربط بين السياسات والخطط والموازنة وعمليات شراء الأسلحة، الأمر الذي لا يسلم به في كل الحالات. وللأسف، فإن دور البرلمانات في عملية شراء الأسلحة في أغلبية دول العالم قاصر، وذلك إن كان لها دور في المطلق.

ومن الأهمية بمكان عند تخصيص الموارد أو الموافقة على عملية شراء أسلحة أن يتحقق البرلمان من أن ذلك يتم في إطار قانوني ولا سيما في ضوء التشريعات أو الاتفاقيات الدولية التي تفرض قيوداً على عمليات إنتاج بعض

أنواع الأسلحة أو الاتجار بها أو استخدامها، مثل معاهدة منع انتشار الأسلحة (١٩٦٨) ، واتفاقية أوتاوا بشأن منع استخدام أو تخزين أو إنتاج أو نقل الألغام المضادة للأفراد وتفجيرها (١٩٩٧) وقرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة... الخ.

إضافة إلى ذلك، قد تواجه البرلمانات بعض الصعوبات بسبب تعقيد عملية حساب تكاليف معدات الدفاع الكبرى على مدار فترة زمنية طويلة قد تمتد لسنوات، الأمر الذي يجعل الدول النامية، أو تلك التي شهدت صراعات، أكثر استعداداً لقبول شراء الأسلحة من الموردين إما داخل تلك الدول أو خارجها والذين يهتمون أولاً وأخيراً ببيع منتجاتهم بأعلى سعر من دون الاكتراث بالتزام مقتضيات الرقابة الديمقراطية.

وانطلاقاً من هذه الأسباب تهتم البرلمانات بتأسيس لجان خاصة أو لجان فرعية تختص بعملية شراء الأسلحة وهو ما يساعد على زيادة شفافية عمليات شراء الأسلحة ووضع السلطة التنفيذية في موضع المساءلة أمام الشعب.

وتتمثل مشكلة البرلمانات في عدم رغبة الحكومات في الإفصاح عن معلومات بشأن ما تمتلكه من أسلحة أو الحاجة إلى شراء الأسلحة التقليدية (الطائرات، المدرعات، المدفعية، أنظمة الرادار والتوجيه، الصواريخ والسفن الحربية) بل في عدم استعدادها أيضاً للإفصاح عما تمتلكه وما تنقله من الفئات الصغرى من الأسلحة والمعروفة باسم الأسلحة الصغيرة والخفيفة.

وعند البدء بعملية لشراء الأسلحة يتعين، من الناحية النظرية، أن تعمل الحكومة جنباً إلى جنب مع البرلمان كي تتحقق من عدم وضع خطة بالغة الطموح تسفر عن تحميل الحكومة عبئاً مالياً كبيراً على المدى الطويل. ويتعين فهم برامج شراء الأسلحة في ضوء الأولويات العامة وليس الأولويات العسكرية فقط، وذلك لأن هناك أولويات أخرى يتعين وضعها في عين

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الاعتبار أثناء عملية اتخاذ القرار. ويتعين على البرلمان تقييم آثار عملية شراء الأسلحة على المجتمع وما تشكله من عبء مالي.

الإطار رقم (٧٢)

لماذا يجب أن تهتم البرلمانات بعملية شراء الأسلحة

- تستقطع عملية شراء الأسلحة من الأموال العامة.
- إن قرار شراء الأسلحة لا يتعلق بالجوانب الفنية أو الأمنية فقط وإنما يتعلق بتحديد ما إذا كان من الأفضل إنفاق هذه الأموال على الأسلحة أم على «رغيف العيش» وإذا تقرر إنفاقها على الأسلحة، فما هو نوع تلك الأسلحة وكمياتها وما هو السبب وراء ذلك؟.
- يجب ألا تشكل عملية شراء الأسلحة عبئاً مالياً على الدولة سواء على المدى القصير أو الطويل (بما في ذلك تكاليف دورة تشغيل تلك الأسلحة).
- يتعين من خلال الرقابة البرلمانية تحقيق التوازن بين تكاليف الانفاق على الأسلحة وبين تكاليف الانفاق على الاحتياجات الاجتماعية.
- إن عمليات شراء الأسلحة التي تتسم بالشفافية والتي يتم إخضاعها للمساءلة أمام البرلمان تساعد على تجنب جرائم الفساد وإهدار وإساءة استغلال المال العام.
- قد تساعد الرقابة البرلمانية والعامّة على الحد من سباق التسلح على الصعيد الإقليمي.

هل هناك من الظروف الخاصة ما يسوّغ السرية؟

يتعين أن تستند عملية اتخاذ قرار من جانب الحكومة إلى مبادئ الحكم الرشيد وبخاصة مبدأ الشفافية وهو ما ينطبق أيضاً على القرار الخاص بشراء أو بيع الأسلحة. ومن ثم، هناك حاجة إلى دراسة الظروف التي تستدعي اعتبار القرار الخاص بالدفاع قراراً استثنائياً، وبالتالي احاطته بالسرية.

كما يتعين أن تستند الأسس الإرشادية الخاصة ببيع وشراء الأسلحة إلى مبادئ الشفافية والمساءلة العامة وأن تتم الإشارة بصورة صريحة إلى الأسباب التي تدعو الدولة المتلقية للأسلحة أو الموردة لها إلى المطالبة بإحاطة عملية اتخاذ القرار بالسرية. وإذا ما كان الفساد سوف يجد طريقه إلى هذه الصفقة، يجب تحديد هذه المخاطر بواسطة الطرفين، واتخاذ إجراءات للحيلولة دون وقوع ذلك.

الإطار رقم (٧٣)

قد تفضي سياسات الشراء المبهمة أو القاصرة أو عمليات الشراء البالغة السرية إلى ما يلي:

- الدراسة غير الوافية للأسباب المنطقية وراء عملية شراء الأسلحة.
- القصور في قرارات الحكومة بما يخلف آثاراً سلبية على الأمن القومي والإقليمي.
- تخوّف دول الجوار.
- استئثار الفساد في عمليات شراء الأسلحة وفي جميع قرارات الشراء ذات الصلة بالجوانب العسكرية.
- افتقار المجتمع إلى الثقة بالقوات المسلحة بما قد يسفر عن الشك في جدارتها وإثارة الجدل حولها.

شمول عملية اتخاذ قرار الشراء

في ما يخص صفقات شراء أنظمة الأسلحة الكبرى، يجب أن يتم من خلال عملية اتخاذ القرار تحديد ودمج الوسائل التي يتم توظيفها والخاصة بالجوانب التالية:

- عمليات تقييم الأخطار.
- المفهوم الطويل المدى لبناء قدرات الدفاع.
- تحديد أهمية الحاجة إلى شراء الأسلحة.
- تخصيص الموازنة لشراء الأسلحة.
- عمليات مراقبة الجودة الفنية ومراجعة أداء المعدات بعد الشراء.
- تكاليف الدورة الكاملة لحياة الأسلحة بما في ذلك تكاليف الصيانة والتجديد.
- تقييم عروض التعويض والعائد.

من شأن إعداد عملية للمراقبة والمراجعة البرلمانية في جميع المراحل الحد من احتمالات إهدار المال العام أو التزوير أو الفساد أثناء عملية اتخاذ القرار. وكما يتسنى للبرلمان ممارسة الرقابة على نحو فعال يجب أن يطالب الحكومة بإخطاره حول جميع مراحل عملية شراء الأسلحة. إضافة إلى ذلك، يجب أن يتمتع البرلمان بحق اتخاذ قرار بشأن جميع عقود الشراء. ويعد البرلمان الهولندي مثلاً حياً على السلطة التشريعية التي تمارس الرقابة على عملية اتخاذ قرار الشراء (أنظر الإطار ٧٤).

الإطار رقم (٧٤)

سياسات شراء أسلحة ومعدات الدفاع في هولندا:

الرقابة البرلمانية

إن لدى هولندا تاريخاً طويلاً وخبرة واسعة في مجال الرقابة البرلمانية الفعالة على عمليات شراء أسلحة ومعدات الدفاع. فمبدئياً يتعين أن تخضع جميع قرارات عمليات الشراء والتي تبلغ قيمتها ما يربو على ٢٥ مليون يورو (بما يساوي ٢٥ مليون دولار) للرقابة البرلمانية وذلك من خلال إجراء يسمى إجراء التوريد. تقوم الحكومة (فعلياً وزارة الدفاع باعتبارها الجهة المختصة بالموارد المطلوبة لقطاع الدفاع) بإرسال خطاب يتم اختياره من واقع أربعة أنواع من الخطابات (أ، ب، ج، د) وذلك بناء على مرحلة التوريد. ومن دون الخوض في التفاصيل، فإن تلك المراحل الأربع تبدأ أساساً من مرحلة الحاجة إلى شراء أنظمة جديدة للأسلحة (أو أنظمة مكملة لأسلحة قائمة بالفعل) وتنتهي بمرحلة إعداد مقترح فعلي لشراء أحد أنواع الأسلحة من إحدى الشركات المنتجة.

وتجدر الإشارة إلى أن البرلمان ليس في موقف يسمح له بالتأثير على القرارات في كل مرحلة من المراحل الأربع. ومن هنا، عندما تعرب الحكومة عن حاجتها إلى إحلال بعض الأسلحة أو شراء أسلحة جديدة (أو تقترح توريد عدد من الأنظمة) يجوز للبرلمان إما معارضة وإما تعديل ذلك، بل ويجوز له أيضاً معارضة أو تعديل القرار النهائي بالشراء، وإن كان ذلك لا يحدث فعلياً. ففي معظم الأحيان يؤثر البرلمان على نوايا الحكومة في العملية برمتها عند مناقشة الخطابات الأربعة.

وفي ما يتعلق بالمشاريع الكبرى التي تزيد قيمتها عن مائة مليون يورو، يتم اتباع إجراء خاصاً (إجراء المشاريع الكبرى) يتم من خلاله رفع تقارير دورية أكثر تفصيلاً إلى البرلمان. ومن الأمثلة الحية على ذلك عزم الحكومة الهولندية على

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

المشاركة في مرحلة تطوير طائرة مقاتلة هجومية جديدة، وهي الخليفة الأمريكية للطائرة المقاتلة إف ١٦، كما أن هناك مشاريع كبرى أخرى مثل اللواء المحمول جواً ويعتبر الوضع في هولندا بوجه عام مُرضياً إلى حد كبير. ويتم إجراء بعض المناقشات حول الحد الأقصى لما يتم تخصيصه من موارد مالية، والحكمة في أن يقوم البرلمان بالبحث المفصل لعملية على هذه الدرجة من الفنية. وفي هذا الإطار تتم إثارة أسئلة حول دقة وموضوعية معلومات الحكومة والرغبة في الحصول على أدلة إضافية يمكن أن يقدمها مثلاً معهد مستقل للدفاع. وعادة ما يتم إجراء مناقشات حول دور المؤسسات الصناعية ومجموعات الضغط وإمكانيات تأثيرها على أعضاء لجنة الدفاع بالبرلمان. بيد أنه لم تقع أي أحداث كبرى أو فضائح في هذا الصدد.

المصدر: جان هوكيما، عضو سابق بالبرلمان، هولندا، ٢٠٠٢ .

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

الرقابة البرلمانية على عمليات شراء الأسلحة

- يتعين قوننة ممارسة الرقابة البرلمانية على عمليات شراء الأسلحة
- تحقق من أن البرلمان يمارس رقابة شاملة على قطاع الأمن تغطي جميع الجوانب الخاصة بشراء الأسلحة مع الحرص والتركيز على ما يلي:
 - الاحتياجات الأمنية.
 - الآثار السياسية على الإقليم بوجه عام مثل احتمالات وقوع ردود فعل سلبية قد تفضي إلى نشوب سباق إقليمي للتسلح.
 - الأعباء على الموازنة (على المديين القصير والطويل) .

– الآثار على الصناعة القومية سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص

الشفافية والمساءلة في عمليات شراء الأسلحة

- تحقق من أن البرلمان يقوم بدور في عمليات شراء الأسلحة والمعدات الحربية.
- طالب بأن يحصل البرلمان أو اللجنة المختصة فيه كلما كان ملائماً على تقارير مفصلة حول امتلاك الأسلحة التقليدية، وجودة أداء تلك الأسلحة (الطائرات، والمدركات، المدفعية وأنظمة الرادار والتوجيه، الصواريخ، والسفن الحربية) وكذلك المنطق من وراء شراء أسلحة جديدة.
- تحقق من حصول البرلمان على مفهوم طويل الأجل لعملية تعزيز قدرات الدفاع.
- تحقق من أنه يتاح للبرلمان أو اللجنة المختصة فيه امكانية التعامل مع الجوانب السرية في صفقات الشراء، ومن أن ذلك يتم فعلاً، وذلك في ظل إطار تشريعي يضمن الوفاء بمتطلب المساءلة مع الحفاظ على السرية المطلوبة.

تحليل آثار عمليات الشراء

- قم بتحليل مدى توافق خطة شراء الأسلحة وسياسات الأمن.
- تحقق من أن البرلمان يقوم بدراسة وتقييم الأعباء المالية لعمليات شراء الأسلحة وذلك مقارنة بالاحتياجات العامة والأولويات الاجتماعية وذلك للحيلولة دون وقوع الاختلالات التي تؤثر في

التنمية والاستقرار الاقتصادي والاجتماعي للدولة.

- قم باتخاذ إجراءات برلمانية للحيلولة دون اتخاذ قرارات طموحة للغاية خاصة بشراء الأسلحة. ويتعين على البرلمان التحقق من عقلانية الخطط كي لا تسفر تلك الخطط عن تحمل الدولة لأعباء عسكرية على المدى الطويل.

مراجعة عملية الشراء

- تابع مدى التوافق بين سياسات وخطط الدفاع وموازنة الدفاع والإنفاق الفعلي على عمليات شراء الأسلحة والمعدات الحربية.
- قم بمتابعة أداء الأسلحة بعد شرائها، وذلك بعد التطبيق الفعلي للعقد (في ثلاث نقاط أو مراحل على الأقل أثناء دورة حياة الأسلحة).

اللجنة البرلمانية المختصة بعمليات الشراء

- ما لم تكن هناك لجنة أو لجنة فرعية مختصة بعمليات شراء الأسلحة، قم بتأسيس لجنة مختصة بذلك، الأمر الذي سوف يؤكد أهمية الربط بين صنع السياسات والتخطيط المالي والمراجعة وصناعة معدات الدفاع والبحوث والتطوير .
- في ضوء ما سبق، طالب بالحصول على معلومات حول مناصب اختصاص لجان مماثلة في برلمانات أخرى والإجراءات المتبعة في هذه اللجان ونتائجها، وقم بدراسة ذلك.
- تحقق من أن اللجنة البرلمانية يمكن أن تستعين بمشورة أهل الخبرة وتستفيد منها.

الفصل التاسع والعشرون

تجارة الأسلحة ونقلها

تلعب البرلمانات دوراً مهماً في الرقابة على عمليات تجارة الأسلحة ونقلها. ويجب أن تتفق قواعد وإجراءات عمليات شراء الأسلحة مع أحكام قانون شراء الأسلحة وقانون الموازنة العامة والتمويل وقانون إبرام العقود وتسوية النزاعات. كما يتعين أن تستند سياسات تجارة الأسلحة ونقلها إلى مبادئ الشفافية والمساءلة.

الإطار رقم (٧٥)

نقل الأسلحة: تعريف

تشمل عملية نقل الأسلحة جميع الأنشطة التي تقوم بها الدول أو المنظمات من أجل الحصول على الأسلحة أو بيعها والتي يدخل في نطاقها أنشطة بيع الأسلحة أو التجارة بها أو شرائها أو الحصول عليها، وكذلك منحها.

السياسات القومية المعنية بتجارة الأسلحة ونقلها

يتعين على الحكومة وضع سياسات وتشريعات تحكم عملية بيع الأسلحة وعرض تلك السياسات والتشريعات على البرلمان للحصول على موافقته عليها. ويجب أن تشير السياسات إلى المبادئ التي توجه عملية بيع الأسلحة التقليدية، بل عند وضعها يجب أخذ النقاط التالية في الحسبان

- يجب أن تخضع عملية تصدير الأسلحة التقليدية واستيرادها لرقابة اللجنة (اللجان) البرلمانية المختصة.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

- يجب أن تتفق التشريعات التي تحكم عملية تجارة الأسلحة ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي وأي حظر تفرضه منظمة الأمم المتحدة على تجارة الأسلحة وأن تأخذ في الحسبان الاعتبارات الاقتصادية والسياسية والأخلاقية والأمنية في الدول التي تقوم بشراء الأسلحة.
- مبدأ الشفافية في عملية اتخاذ القرار للتحقق من الالتزام بالأمانة والمساءلة المهنية.
- يتعين وضع تشريعات تحدد الآليات التي تهدف إلى منع البيع غير المشروع للأسلحة وذلك استناداً إلى توصيات منظمة الأمم المتحدة وسائر التوصيات ذات الصلة وإلى أفضل الممارسات في دول أخرى. ويجب على الجهات الموردة والمتلقي للأسلحة أن تقوم بصياغة مدونة أمانة.
- يجب على البرلمان أن يتأكد من أن طبيعة الأسلحة ونوعها التي تم بيعها لأي دولة يُلَبِّين احتياجات الدفاع الفعلية لدى هذه الدولة بعد موافقة البرلمان فيها على صفقة الشراء تلك.
- يجب على البرلمانات في الدول الموردة للأسلحة أن تتأكد من أن الدول المتلقي تحترم حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وأنها قد وضعت إجراءات فعالة لإخضاع عملية اتخاذ قرارات شراء الأسلحة للمساءلة.
- يجب على البرلمان أن يتأكد من أن عملية بيع الأسلحة لن تهدد السلام أو تؤدي إلى تصعيد الاضطرابات الإقليمية أو الصراعات المسلحة أو زيادة عمليات بيع الأسلحة في المنطقة أو تساهم في زعزعة الاستقرار الإقليمي من خلال البدء باستخدام أسلحة تهدد الأمن والاستقرار أو كميات من الأسلحة الخفيفة والصغيرة. وإذا بدأت لجان الدفاع البرلمانية بإجراء مناقشات إقليمية حول الأخطار التي تهدد الاستقرار الإقليمي، سوف يتم طرح قضية شراء كميات هائلة من الأسلحة وما يحيط بذلك من سرية

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

تفضي إلى ارتكاب جرائم الفساد للنقاش على الصعيد الاقليمي .

• يتعين وضع آليات للحيلولة دون إعادة تصدير أو تحويل الأسلحة التي تم بيعها إلى أي دولة لخدمة أهداف تخالف الشروط الواردة في عقد التوريد .

ويتوجب على البرلمان اعداد اجراء للمراجعة يكون مستقلاً ويتمتع بسلطات قانونية وذلك للتحقق من أن عمليات بيع وشراء الأسلحة تخضع للبحث والرقابة المستقلة . ويجب أن يتم ذلك وفقاً للمبادئ والأسس الإرشادية التي يحددها البرلمان . يشتمل الإطار رقم (٧٦) على أمثلة على الاتفاقيات الدولية ومدونات السلوك المتعلقة بالسياسات القومية المعنية بتجارة الأسلحة .

الإطار رقم (٧٦)

الترتيبات الإقليمية المعنية بنقل الأسلحة

• مدونة السلوك الأوروبية

في الثامن من شهر حزيران / يونيو من عام ١٩٩٨ أصدر مجلس الاتحاد الأوروبي قراراً حول مدونة السلوك الأوروبية والتي كانت تهدف إلى الحيلولة دون تدفق الأسلحة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى المناطق التي تشهد اضطرابات وانتهاكات بالغة لحقوق الإنسان . وقد جاء هذا القرار من جانب دول الاتحاد الأوروبي استجابة للضغوط التي مارستها بعض المنظمات غير الحكومية على مدى ثماني سنوات لدفع تلك الدول إلى تبني سياسات مسؤولة خاصة بتجارة الأسلحة . وتشتمل المدونة على قائمة بالمناطق الحساسة، وتقديم نظاماً للتحقق من الاستخدام النهائي للأسلحة التي يتم توريدها ومراقبتها، وكذلك نظام لتبادل المعلومات والرأي حول إصدار أو عدم إصدار إذن بتصدير الأسلحة .

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

وتجدر الإشارة إلى أن مدونة السلوك الأوروبية ليست ملزمة قانونياً على الدول الأعضاء ولا توجد أي آليات لإخضاع تلك الدول للمساءلة في حالة عدم التزامها بها. ومن هنا فالأمر متروك للدول التي لديها تشريعات صارمة خاصة بالتصدير لوضع قيود على تصدير الأسلحة إلى الدول التي يتم فيها انتهاك حقوق الإنسان ثم ممارسة الضغط أثناء آلية التشاور الثنائي.

وتشتمل المدونة على ثمانية معايير يتعين على الدول الأعضاء الوفاء بها عند تصدير الأسلحة:

١ - «احترام الالتزامات الدولية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ولا سيما العقوبات المفروضة من جانب مجلس الأمن.

٢ - احترام حقوق الإنسان في الدولة المستوردة للأسلحة (...).

٣ - الأوضاع الداخلية في الدولة المستوردة للأسلحة ومدى وجود اضطرابات أو صراعات مسلحة.

٤ - لن تقوم الدول الأعضاء بإصدار إذن تصدير إذا كان هناك احتمال كبير أن الدولة المستوردة سوف تستخدم هذه الأسلحة ضد دولة أخرى أو لوضع يدها على أراضٍ تدعي أنها أراضيها.

٥ - الأمن العام للدول الأعضاء والأراضي

٦ - موقف الدولة المستوردة للأسلحة بالنسبة إلى المجتمع الدولي، وعلى الأخص بالنسبة إلى قضية الإرهاب وطبيعة حلفائها واحترام القانون الدولي.

٧ - خطر قيام الدولة المستوردة باستخدام الأسلحة التي تستوردها داخل البلاد أو إعادة تصديرها تحت ظروف سيئة (...).

٨ - التوافق بين الأسلحة التي يتم تصديرها وبين القدرة الفنية والاقتصادية للدولة المستوردة.

المصدر: <http://europa.eu.int>

● منظمة الدول الأمريكية وعمليات نقل الأسلحة

لقد أضحت العمليات الإقليمية لتجارة الأسلحة أكثر شفافية في الأمريكتين بعد أن قامت تسع عشرة دولة من الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية بالتوقيع على اتفاقية معنية بنقل الأسلحة التقليدية. والاتفاقية الأمريكية حول شفافية عمليات توريد الأسلحة التقليدية التي تم المصادقة عليها أثناء اجتماع الجمعية العامة المنعقدة في مدينة غواتيمالا تفرض على الدول الأعضاء الإفصاح سنوياً عن المعلومات الخاصة بعمليات تصدير أو استيراد كميات كبيرة من الأسلحة.

وطبقاً للبند الثالث من الاتفاقية «تقوم الدول الأعضاء برفع تقارير سنوية إلى الوديع حول صادراتها و وارداتها من الأسلحة التقليدية أثناء السنة المنصرمة وتقديم معلومات خاصة بالواردات تشمل الدولة المصدرة ونوع الأسلحة المصدرة وعددها ومعلومات خاصة بالصادرات تشمل الدولة المستوردة ونوع الأسلحة التقليدية وعددها. ويجوز لأي دولة من الدول الأعضاء إرفاق معلومات إضافية مثل أسماء الأسلحة التقليدية وطرازها (...)». بالإضافة إلى ذلك، تقوم الدول الأعضاء بإبلاغ الدول الأخرى عن أي عملية من عمليات توريد الأسلحة التقليدية سواء من خلال استيراد تلك الأسلحة من الخارج أو إنتاجها محلياً أو عن عدم توريد أي أسلحة تقليدية على الإطلاق (البند ٤).

المصدر: ٢٠٠٢ <http://www.oas.org>

احترام الحظر الدولي لشحن الأسلحة

تعد العقوبات الدولية أداة يستخدمها المجتمع الدولي للتعبير عن معارضته لأي عمل تقوم به أي دولة ويشكل خطراً على القانون الدولي أو السلام والأمن العالمي. ويحدد البند ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة الأساس القانوني الذي يجيز للجمعية العامة للأمم المتحدة دعوة الدول الأعضاء للقيام بعمل غير عسكري للحفاظ على السلام والأمن العالميين. وبينما قام مجلس الأمن في الفترة من عام ١٩٤٥ وحتى عام ١٩٩٠، بفرض عقوبات على دولتين فقط، فقد قام منذ عام ١٩٩٠ وحتى وقتنا هذا بفرض عقوبات يصل إجمالي عددها إلى اثنتي عشر عقوبة.

ومن الأساليب التي يمكن البرلمان الاستعانة بها كأحد إجراءات الموافقة على نقل الأسلحة هو أن يطالب بشهادة «الاستخدام النهائي» التي تحدد أين سيتم استخدام هذه الأسلحة في نهاية الأمر. غير أنه في العديد من الأحيان يتم التحايل وإصدار شهادات خادعة.

سجل الأمم المتحدة حول الأسلحة التقليدية

في السادس من شهر كانون الأول / ديسمبر ١٩٩١، صادقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على القرار رقم ٤٦ / ٣٦ تحت مسمى «شفافية التسليح»، والذي تم بمقتضاه مطالبة الأمين العام للأمم المتحدة بإعداد سجل عالمي وغير مميز للأسلحة التقليدية، وذلك في المقر الرئيسي لمنظمة الأمم المتحدة بمدينة نيويورك وتحديثه على أن يشتمل السجل على بيانات عن العمليات الدولية لنقل الأسلحة والمعلومات التي تقدمها الدول الأعضاء حول ما تمتلكه من أسلحة وعمليات التزود بالأسلحة عن طريق الإنتاج المحلي وما يتصل بذلك من سياسات.

ويشمل السجل سبعة تصنيفات للأسلحة التقليدية الرئيسية تم الاتفاق عليها

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

وهي المدرعات، والدبابات، والمدفعية الثقيلة، والطائرات الحربية، والمروحيات، والسفن الحربية، والصواريخ ومعدات إطلاق الصواريخ. وقد تم وضع السجل موضع التنفيذ اعتباراً من عام ١٩٩٢. ويقدم الأمين العام للأمم المتحدة تقارير دورية إلى الجمعية العامة تشتمل على البيانات والمعلومات التي تقدمها ١١٠ حكومات حول صادراتها و وارداتها من الأسلحة التقليدية، التي يتم إدراجها في السجل. كما يشتمل التقرير على المعلومات التي تقدمها الحكومات عن توريد الأسلحة من الشركات المصنعة على الصعيد المحلي وما تمتلكه من أسلحة حربية. (للحصول على المزيد من المعلومات حول سجل الأمم المتحدة عن الأسلحة التقليدية، يرجى الرجوع إلى الموقع التالي على شبكة الإنترنت:

<http://disarmament.un.org/cab/register.html>) .

الحاجة إلى «عقوبات ذكية»

لقد أطلق الأمين العام للأمم المتحدة على العقوبات الاقتصادية الشاملة تعبير «الأداة الفظة» وذلك لأنها لا تكون دائماً فعالة بل وعادة ما تلحق أضراراً بدول الجوار وبالمدنيين في الدول التي يتم توقيع هذه العقوبات عليها. ومن ثم، يعتقد البعض أن هناك حاجة إلى إنزال عقوبات أكثر ذكاءً وتركيزاً. ويعدّ حظر شحن الأسلحة إحدى تلك العقوبات الذكية، إلى جانب حظر التمويل أو السفر. فالعقوبات الذكية تستهدف النظام السياسي والطبقة الحاكمة في الدولة بحيث لا يتحمل المدنيون أو قوى المعارضة تبعاتها. غير أنه قد ثبت أن تطبيق العقوبات الذكية مهمة بالغة الصعوبة، ولا تتوج بالنجاح بالكامل، وبالتالي فإن هناك حاجة إلى تطويرها وتحسينها (راجع الإطار رقم (٧٧)).

الإطار رقم (٧٧)

تطوير العقوبات المفروضة على الأسلحة بحيث تكون أكثر ذكاء: ما يمكن البرلمانات أن تفعله

يتعين على البرلمانات في الدول المصدرة للأسلحة أن تتحقق من الوفاء بالمتطلبات التالية:

- التشريعات، بما في ذلك الأسس الإرشادية والضوابط الإدارية التي يتعين الالتزام بها وتجرى أي خرق للحظر الذي تفرضه منظمة الأمم المتحدة على شحن الأسلحة.
- التنسيق فيما بين الحكومات وهو ما يتطلب إسناد عملية التنفيذ الفعلي للحظر على شحن الأسلحة إلى إدارة رئيسية.
- تبادل المعلومات والاستخبارات فيما بين الإدارات الحكومية والحكومات لتحديد عمليات الشحن المشتبه بها ومقصدها وخط سيرها أو سماسة السلاح المتورطين فيها.
- قائمة التحكم التي تحدد نوع الأسلحة الخاضعة للحظر.
- سلطة الحجز على أي شحنة يتضح أنها مخالفة للحظر بدلاً من إعادتها إلى بلد المنشأ.
- إمكانيات تجميد الأصول الناتجة عن إيرادات أو عمليات التجارة غير المشروعة بالأسلحة أو مصادرتها.
- تعقب وتحديد شحنات الأسلحة التي من المحتمل أن يتم تغيير وجهتها أو تحويل اتجاهها.

موروثات ما بعد الحرب الباردة: الفائض من الأسلحة ونقلها

لقد أفضت الحرب الباردة إلى انخفاض حجم الجيوش في جميع أنحاء العالم، وهو ما أدى إلى وجود فائض من الأسلحة يزيد عن الحاجة. ونظراً إلى القصور في إدارة هذا الفائض من الأسلحة في جميع أنحاء العالم، فقد تم نقل الملايين منها بين حكومات وحكومات أخرى، بل أيضاً بين حكومات وأطراف أخرى خارج نطاق الدول وبأسلوب لم يخضع للرقابة العامة. ويبدو أن العديد من تلك الأسلحة قد أصبح أسلحة مسروقة أو تمت سرقتها مباشرة من ترسانات الأسلحة التي لا تخضع لإجراءات أمنية محكمة.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا الفائض من الأسلحة كان يشكل حوالي خمسي الكميات الكبيرة من الأسلحة التقليدية التي تم الاتجار بها أثناء فترة التسعينات. والسبب الرئيسي من وراء وجود هذا الفائض من الأسلحة كظاهرة بارزة من ظواهر التجارة الدولية بالأسلحة أثناء فترة التسعينات هو التحرر المفاجئ لترسانات الأسلحة العملاقة التابعة للاتحاد السوفياتي السابق من رقابة أي هيئة مركزية. ونظراً إلى الأوضاع الاقتصادية المتردية ووجود فائض كبير من الأسلحة فقد باتت هذه الترسانات مصدراً للعملة الصعبة، التي كان هناك حاجة ماسة إليها لتلبية الاحتياجات إلى الموارد المالية. وعلى الجانب الآخر تبقى حقيقة أنه كان يتم تنظيم العديد من عمليات البيع بواسطة شبكات الجريمة التي إما أنها كانت لديها صلات مع الحاكم السياسي في هذا الوقت وإما لا.

الإطار رقم (٧٨)

الاتجار بالفائض من الأسلحة: أثر جانبي من آثار نزع السلاح

بينما تراجعت معدلات تجارة الأسلحة الجديدة، تشير الإحصائيات إلى تزايد

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

ظاهرة الاتجار بالأسلحة المستعملة. وقد كان لبعض العوامل أثر على نقل هذا الفائض من الأسلحة مثل معاهدات نزع السلاح ووقف إطلاق النار والحد من عمليات نشر القوات العسكرية التي أدت إلى وجود مخزون من الأسلحة يزيد عددها عن ١٦٥ ألف سلاح في جميع أنحاء العالم تم تصدير أو منح ما يربو على ١٨ ألف منها في الفترة بين عام ١٩٩٠ وعام ١٩٩٥. وفي عام ١٩٩٤ فاقت معدلات الاتجار بالأسلحة المستعملة لأول مرة معدلات الاتجار بالأسلحة الجديدة حيث توافرت كميات كبيرة من الأسلحة المستعملة وبأسعار أقل، بل في بعض الأحيان كان يتم منح هذه الأسلحة من خلال برامج الدعم الخارجي. وقد جاءت عملية الاتجار بالأسلحة المستعملة كنتيجة سلبية لعملية نزع السلاح حيث وجدت هذه الأسلحة طريقها إلى المناطق التي تشهد صراعات وأشعلت سباقات إلى التسلح على الصعد الإقليمية.

المصدر: هيربرت وولف، ١٩٩٨.

Bonn International Center for Conversion : www.bicc.de

ومن الجدير بالذكر أن الدول التي كانت تتلقى تلك الأسلحة هي الدول الأكثر فقرا والتي تفتقر عادة إلى هيئات قوية للرقابة البرلمانية. وفي التسعينات من القرن الماضي قامت تسعون دولة باستيراد الأسلحة المستعملة. ومن الأهمية بمكان إحكام الرقابة على الأسلحة الصغيرة ووضع تشريعات تفرض على الحكومات والمؤسسات العسكرية إخطار البرلمانات عن أي فقد أو سرقة للأسلحة الخفيفة والذخيرة. كما يتعين اتخاذ الإجراءات اللازمة لتغيير نوع نشاط المؤسسات المصنعة للأسلحة الصغيرة بحيث تبدأ بتصنيع منتجات غير عسكرية.

وفي عام ١٩٩٧ هبطت معدلات نقل الأسلحة بعد أن شهدت طفرة في الفترة من عام ١٩٩٠ إلى ١٩٩٥ حيث قامت الولايات المتحدة التي كانت المورد الرئيسي لتلك الأسلحة فيما بين عام ١٩٩٧ و ٢٠٠١ بتقليص كميات

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الأسلحة التي كانت توردها وذلك على الرغم من قيامها بتخفيض ما تورده من أسلحة بنسبة ٦٥٪ منذ عام ١٩٩٨ . وفي الفترة نفسها جاءت روسيا في المرتبة الثانية بعد الولايات المتحدة الأمريكية حتى احتلت في عام ٢٠٠١ المرتبة الأولى بين الدول الموردة للأسلحة المستعملة، وذلك بعد أن قامت بزيادة الأسلحة التي توردها بنسبة ٢٤٪ في الفترة من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠١ (المصدر: التقرير السنوي لمؤسسة SIPRI)

وفي عام ٢٠٠١ جاءت الصين في مقدمة الدول المتلقية للأسلحة بعد أن قامت بزيادة ما تحصل عليه من أسلحة بنسبة ٤٤٪ وذلك منذ عام ٢٠٠٠ . كما عملت الهند على زيادة وارداتها من الأسلحة لتحتل المركز الثالث بين الدول المتلقية للأسلحة في عام ٢٠٠١ . ومن بين الدول الأخرى التي تستورد كميات كبيرة من الأسلحة في الفترة من عام ١٩٩٧ وحتى عام ٢٠٠١ هي المملكة العربية السعودية وتايوان وتركيا (المصدر: التقرير السنوي لمؤسسة SIPRI).

الإطار رقم (٧٩)

الكميات التقديرية للأسلحة الصغيرة التي تم الاتجار بها

«بينما يتم إنتاج كميات أقل من الأسلحة الصغيرة عما كان الحال عليه في السنوات الأخيرة للحرب الباردة، لا يزال يتم إنتاج الملايين من تلك الأسلحة كل عام (...). فطبقاً للتقديرات تبلغ تكلفة إنتاج الأسلحة والذخيرة على الصعيد العالمي ما يقدر بأربعة مليارات دولار على الأقل وذلك في عام ٢٠٠٠ . وتقدر كمية الأسلحة التي تم إنتاجها ب ٤,٣ مليون سلاح صغير وذلك في عام ٢٠٠٠ وهي كمية انخفضت بنسبة ٣٠٪ بالمقارنة بمتوسط كمية الأسلحة التي كان يتم إنتاجها سنوياً أثناء الحرب الباردة».

«بينما قد يقل الطلب على الأسلحة الصغيرة (...), يبدو أن العرض بالسوق في

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

زيادة» (...). فمنذ عام ١٩٨٠ وحتى وقتنا هذا تضاعف عدد الشركات المصنعة للأسلحة الصغيرة ثلاث مرات وذلك من ١٩٦ شركة إلى ٦٠٠ شركة .

(...) إن تزايد عدد الشركات الجديدة والدول التي تنتج الأسلحة الصغيرة والتي لديها استعداد لبيع تلك الأسلحة إلى أي جهة، وفي أي مكان، وبأي سعر، سوف يعني أنه سوف يتيسر على الحكومات المستبدة والجهات التي تخرج عن نطاق الدولة والإرهابيين والمجرمين الحصول على أسلحة أكثر تطوراً وتعقيداً وقدرة على القتل عن الأسلحة السابقة. ومن هنا باتت رقابة الحكومة على عملية إنتاج الأسلحة الصغيرة من القضايا الملحة للأمن الدولي».

المصدر: المسح الخاص بالأسلحة الصغيرة ٢٠٠١، دار نشر جامعة أكسفورد.

الإطار رقم (٨٠)

برنامج عمل الأمم المتحدة ضد التجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والخفية : نقاط مهمة على البرلمانين وضعها في عين الاعتبار

«كي تتسنى مكافحة الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والخفيفة ومنعه والقضاء عليه قامت الدول المشاركة في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والخفيفة من جميع جوانبه (تموز/ يوليو ٢٠٠١ بنيويورك) بالمصادقة على عدد كبير من الإجراءات السياسية وذلك على الصعيد القومي والإقليمية والدولية، ومن بينها ما يلي :

على الصعيد القومي

- سن القوانين والتشريعات ووضع الإجراءات الإدارية الملائمة التي تكفل ممارسة رقابة فعالة على عملية إنتاج الأسلحة الصغيرة والخفيفة في المناطق التي تدخل في النطاق الجغرافي للدولة وعلى عمليات تصدير تلك الأسلحة أو

استيرادها أو مرورها أو إعادة نقلها وذلك ما لم تكن هذه القوانين والتشريعات والإجراءات قائمة بالفعل .

● تحديد المجموعات والأفراد المتورطين في تصنيع الأسلحة الصغيرة والخفيفة أو الاتجار بها أو تخزينها أو نقلها أو حيازتها أو تمويل عملية توريدها بشكل غير قانوني واتخاذ إجراءات ضدهم طبقا للقوانين القومية .

● التحقق من أن شركات الإنتاج المرخصة تضع علامات تجارية مناسبة وواضحة على ما تنتجه من أسلحة صغيرة وخفيفة، وأن يكون وضع تلك العلامات إحدى خطوات عملية الإنتاج .

● تحقق من أن شركات الإنتاج تحتفظ بسجلات شاملة ودقيقة بشأن الأسلحة الصغيرة والخفيفة التي تنتجها وتملكها وتنقلها، وذلك لأطول مدة ممكنة .

● تحقق من أن الدولة تتحمل مسؤولية جميع الأسلحة الصغيرة والخفيفة التي في حيازتها أو التي تصدرها ومن وجود إجراءات فعالة لتعقب تلك الأسلحة .

● قم بسن قوانين وتشريعات وإجراءات إدارية وافية وتطبيقها وذلك للتحقق من ممارسة رقابة فعالة على عمليات تصدير ونقل الأسلحة الصغيرة والخفيفة مثل استخدام شهادات موثقة للاستخدام النهائي للأسلحة .

● قبل إعادة نقل الأسلحة قم ببذل جميع الجهود لإخطار الدولة التي كانت قد صدرت تلك الأسلحة أصلا وفقا لأحكام الاتفاقية الثنائية وذلك مع عدم الإخلال بحق الدول في إعادة تصدير الأسلحة الصغيرة والخفيفة .

● قم بسن تشريعات ووضع إجراءات إدارية ملائمة تنظم أنشطة سمسارة السلاح .

● اتخذ جميع الإجراءات المناسبة ضد أي نشاط يخالف أي حظر يفرضه مجلس الأمن للأمم المتحدة على شحن الأسلحة .

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

- تحقق من أنه يتم تدمير جميع الأسلحة التي تتم مصادرتها أو الحجز عليها أو جمعها.
- تحقق من أن القوات المسلحة أو أجهزة الشرطة أو أي جهة تتمتع بصلاحيات حيازة الأسلحة الصغيرة والخفيفة تقوم بوضع معايير وإجراءات لإدارة المخزون من الأسلحة وتأمينه.
- كلما كان ممكناً، قم بإعداد برامج لنزع السلاح وتسريح رجال القوات وإعادة دمجهم في المجتمع وإدخال هذه البرامج حيز التنفيذ.
- قم بمواجهة الاحتياجات الخاصة للأطفال الذين تعرّضوا للصراعات المسلحة (...).

المصدر: قسم شؤون نزع السلاح التابع للأمم المتحدة: <http://www.un.org/Depts/dda>

في ضوء التطورات التي طرأت في أعقاب الحرب الباردة والمذكورة سالفاً، باتت قضية الشفافية والمساءلة المتعلقة بإجراءات الرقابة على تصدير السلاح إحدى القضايا التي حظيت باهتمام كبير في العديد من الدول وذلك من حيث الدور الذي يمكن، بل يجب أن تقوم به البرلمانات

يقدم الإطار رقم (٨١) أمثلة على بعض الإجراءات التي اتخذتها دول الاتحاد الأوروبي. لقد أدى الوعي المتزايد لأهمية الشفافية والمساءلة إلى إجراء تحسينات ملموسة على الرقابة البرلمانية على عمليات تصدير السلاح في هذه الدول، وإن كانت هذه الرقابة لا تزال قاصرة في مختلف الدول.

الإطار رقم (٨١)

دور البرلمانات في الرقابة على تصدير السلاح:

الشفافية والمساءلة في دول الاتحاد الأوروبي

النمسا: لا توجد أي أحكام في القانون النمساوي تقضي بالإفصاح عن أي معلومات للبرلمانيين.

بلجيكا: في عام ١٩٩١ تم سن قانون يفرض على الحكومة رفع تقارير سنوية إلى البرلمان بشأن عمليات نقل الأسلحة. غير أن القانون لا يقضي بمراقبة من يحصل على ترخيص بتصدير السلاح أو الجهة المستوردة لتلك الأسلحة وهي قضية مهمة وذلك لأنه يتعين ألا تخالف عمليات التصدير مدونة السلوك الخاصة بالاتحاد الأوروبي.

الدانمارك: ليس هناك أي سياق قانوني ينص على ممارسة البرلمان للرقابة على عملية تصدير الأسلحة، بل ليس هناك أي أداة أخرى فعالة للرقابة الديمقراطية على تصدير السلاح. غير أنه بعد التعرض لضغوط شديدة من المجتمع العام، يسعى وزير العدل إلى إصدار تقرير مبدئي حول عمليات تصدير الأسلحة الذي سوف يغطي الجوانب الخاصة بالرقابة على التصدير وقيمة تلك الصادرات والدولة المستوردة لتلك الأسلحة.

فنلندا: قامت وزارة الدفاع بنشر تقريرين سنويين حول صادراتها من معدات الدفاع التزاما بما جاء في مدونة السلوك الخاصة بالاتحاد الأوروبي. وهذه التقارير تقارير وافية بحيث تساعد على تعزيز الشفافية. بيد أنه لم يتم إجراء أي مناقشات دورية في البرلمان حول عمليات نقل الأسلحة.

فرنسا: لقد قام البرلمان الفرنسي بممارسة المزيد من الضغوط على الحكومة الفرنسية كي تقوم بتوضيح وإضافة المزيد من التفاصيل إلى التقرير السنوي

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

الذي تقدمه بحيث يشمل معلومات عن الأسلحة الصغيرة والمعدات التي تستخدمها أجهزة الأمن والشرطة والمعدات ذات الاستخدام المزدوج وجميع أوجه التعاون في الجوانب العسكرية . بالإضافة إلى ذلك، يتعين إجراء المزيد من المناقشات في البرلمان .

ألمانيا: تم نشر أول تقرير حول صادرات الأسلحة في عام ٢٠٠٠ . ومن المتوقع أن تشارك لجان الدفاع، والشؤون الخارجية، والتجارة وربما لجنة حقوق الإنسان أيضاً في دراسة التقرير القادم . سوف يقتصر دور البرلمان على المراقبة الشكلية لصادرات الحكومة .

اليونان: لا توجد أي آليات لتزويد البرلمان أو المجتمع العام بأي معلومات حول التفويض بتصدير الأسلحة، وبالتالي فإن المعلومات الرسمية المتاحة هي تلك الواردة في سجل الأمم المتحدة بشأن الأسلحة التقليدية .

أيرلندا: لا تشمل القوانين في أيرلندا أي أحكام تفرض على الحكومة نشر التقارير الخاصة بتصدير السلاح . غير أن وزارة الشؤون الداخلية قد قامت بإعداد تقريرين سنويين حتى عام ٢٠٠٢ وذلك التزاماً بما جاء في مدونة سلوك الاتحاد الأوروبي . وقد اعتاد البرلمان مؤخراً على طرح أسئلة على الوزراء المختصين بشأن الترخيص بتصدير الأسلحة .

إيطاليا: يتعين على الحكومة أن تخطر البرلمان بعمليات الترخيص والتوريد الخاصة بتصدير معدات الدفاع أو استيرادها أو نقلها وهو ما ورد في قانون عام ١٩٩٠ والذي يشتمل على تقرير مفصل . غير أن البرلمان لا يقوم بأي دور رسمي في الرقابة على الصادرات .

لكسمبرج: لا يوجد في لكسمبرج أي مؤسسات صناعية كبرى تصنع الأسلحة ولا يوجد أيضاً أي نظام للمساءلة .

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

هولندا: لقد تم نشر أول تقرير شامل حول الصادرات من الأسلحة في شهر تشرين الأول/أكتوبر من عام ١٩٩٨ . ويمارس البرلمان نوعاً من الرقابة غير الرسمية على النظام الهولندي لتصدير الأسلحة حيث تقوم الحكومة بإخطار لجنة الدفاع في البرلمان سرياً عن أي عمليات لبيع الفائض من الأسلحة .

البرتغال: لم يكن يوجد قبل نشر أول تقرير في عام ١٩٩٨ أي أحكام تقضي بالرقابة البرلمانية على قرارات السماح بتصدير الأسلحة، ولا يوجد أي نصوص قانونية تقضي بإجراء مناقشات برلمانية . ويمكن البرلمانين فقط طرح أسئلة حول السماح بتصدير الأسلحة .

أسبانيا: منذ عام ١٩٩٨ تم نشر تقرير واحد . لم يمارس البرلمان أي رقابة على عمليات تصدير الأسلحة . وتشارك في ذلك اللجنة السرية في البرلمان . غير أن المناقشات البرلمانية في هذا المجال في زيادة .

السويد: تم نشر أول تقرير في عام ١٩٨٤ وهي السنة التي قام فيها البرلمان بتأسيس مجلس استشاري بشأن تصدير المعدات العسكرية ليكون له السبق في هذا المجال بالنسبة إلى الدول الأوروبية الأخرى . ويقوم البرلمان بمناقشة التقرير سنوياً .

المملكة المتحدة: يعد نظام رفع التقارير إلى البرلمان في المملكة المتحدة أكثر الأنظمة شفافية . فمُنذ نشر التقرير لأول مرة في عام ١٩٩٩ ، تم تأسيس لجنة مشتركة تضم وزراء الدفاع والشؤون الخارجية والتنمية الدولية والتجارة والصناعة . وتقوم اللجنة برفع تقارير إلى مجلس العموم البريطاني وتسند إليها مهمة ممارسة الرقابة على عمليات تصدير الأسلحة .

الخبرة البرلمانية

كما سبقت الإشارة، تعد الخبرة البرلمانية على جانب كبير من الأهمية للتحقق

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

من أن البرلمان يمارس رقابة فعالة على عمليات تجارة الأسلحة ونقلها. ولما كان الافتقار إلى المهارات المهنية من بين الأسباب الرئيسية القائمة وراء إحاطة عملية اتخاذ القرار بالسرية، يعد تدريب البرلمانيين ولا سيما أعضاء اللجان المتخصصة ذات درجة كبيرة من الأهمية. ويساعد تدريب البرلمانيين أيضا في مجالات تجارة الأسلحة، وعوائد الشراء، وإجراء البحوث الخاصة بالعمليات، وإدارة المواد، وتحديد تكاليف المعدات، ومراقبة المخزون من الأسلحة، على خلق مجموعات من البرلمانيين على درجة عالية من الكفاءة، بما يمكنها من الاستجابة إلى الأسئلة التي تطرحها لجنة الدفاع في البرلمان. إضافة إلى ذلك، يتأتى للجان الدفاع في البرلمان من خلال إعداد قواعد للبيانات تشتمل على معلومات عن مختلف جوانب اتخاذ القرار في قطاع الأمن مطالبة السلطة التنفيذية والمؤسسة العسكرية بالمعلومات التي تساعدها عند اتخاذ قرارات المراقبة والمراجعة.

ما يمكن أن تقوم به كبرلماني

ممارسة الرقابة على تجارة الأسلحة

- أسعَ لوضع عملية الرقابة البرلمانية على التجارة الدولية بالسلح في مقدمة أولويات الأجندة البرلمانية.
- أسعَ إلى تنفيذ التوصيات الواردة في الإطار رقم (٨٠) تحت عنوان «برنامج الأمم المتحدة ضد الاتجار غير المشروع بالأسلحة الصغيرة والخفيفة: أسس إرشادية للبرلمانيين».
- شجع دولتك على الالتزام بصفة دورية بما يلي:
 - متطلبات رفع التقارير الواردة في سجل الأمم المتحدة للأسلحة التقليدية.

– الوسائل الموحدة لدى الأمم المتحدة لرفع تقارير حول الأسلحة التقليدية .

– المعاهدات الإقليمية الخاصة بالأسلحة التقليدية .

السياسات العامة المعنية بتجارة الأسلحة

- تحقق من وجود سياسات عامة حديثة حول بيع الأسلحة وتأكد ما إذا كان قد يتم عرض هذه السياسات على البرلمان للمصادقة عليها .
- تحقق من وجود آلية من شأنها إجبار الحكومة على رفع تقارير عن القضايا الخاصة بتجارة السلاح إلى البرلمان .

حظر شحن الأسلحة

- تحقق من أنه يتم إجراء مناقشات برلمانية بشأن القضايا الخاصة بحظر شحن الأسلحة وذلك في ما يتعلق بملاءمة هذا الحظر وشكلياته المحددة وأثره .
- قم بالتشجيع على مناقشة قضية «العقوبات الدولية الذكية» في البرلمان مع الأخذ في الحسبان الأسس الإرشادية الواردة في الإطار رقم (٧٧) .
- قم بالضغط على حكومتك حتى تلتزم بالحظر المفروض على شحن الأسلحة والقضاء على أي خرق لهذا الحظر وتوقيع عقوبات على المخالفين .

الفائض من الأسلحة

- قم بالضغط على البرلمان أو اللجنة (اللجان) المختصة فيه بما في ذلك

اللجنة المختصة بالجمارك من أجل إعطاء أهمية خاصة لقضية الفائض من الأسلحة واتخاذ الإجراءات الرامية إلى منع ومراقبة ما يلي:

- أي عملية لنقل الفائض من الأسلحة من دولتك أو عبرها.

- عملية شراء هذه الأسلحة.

• اضغط على دولتك كي تقوم بتجميع الفائض من الأسلحة وتدميره.

• اضغط على البرلمان في دولتك كي تتخذ إجراءات لتحديد الشركات التي تقوم بنقل تلك الأسلحة ومراقبة أنشطتها.

الأسلحة الصغيرة

• تحقق من أن البرلمان أو اللجنة المختصة فيه تحصل على معلومات مفصلة سنويا بشأن عمليات إنتاج وبيع الأسلحة الصغيرة على المستوى القومي. طالب بإدراج معلومات مفصلة في التقرير السنوي حول أنشطة الشركات التي تعمل في هذا المجال.

• تحقق من أن عملية بيع الأسلحة الصغيرة التي يتم إنتاجها في دولتك تخضع لمعايير صارمة مثل المعايير الواردة في هذا الفصل.

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

ملحق ١

ما هو الاتحاد البرلماني الدولي؟

إن الاتحاد البرلماني الدولي الذي تأسس في عام ١٩٨٩ هو المنظمة الدولية التي تضم في عضويتها برلمانات دول ذات سيادة. وقد حصل أخيراً على صفة مراقب لدى منظمة الأمم المتحدة كأخر خطوة في مسيرته نحو إدخال بعد برلماني على الساحة الدولية ولخلق صدق لأصوات النواب المنتخبين من الشعب على طاولات المفاوضات الدولية.

ومنذ شهر كانون الثاني/يناير من عام ٢٠٠٣، كان قد انضم إلى الاتحاد البرلماني الدولي ١٤٤ برلماناً. وباعتباره مركزاً لإجراء الحوار وللعمل البرلماني، يعمل الاتحاد على الجمع بين البرلمانات بهدف:

- النظر في القضايا التي تحظى باهتمام دولي.
- المساهمة في الدفاع عن حقوق الإنسان التي يتمتع بها البرلمانيون وتعزيز تلك الحقوق.
- تعزيز المؤسسات البرلمانية في جميع أنحاء العالم.

ولطالما جاءت قضايا السلام والأمن في مقدمة اهتمامات أجنحة الاتحاد البرلماني الدولي. وفي العديد من الأحيان قامت البرلمانات باتخاذ إجراءات في العديد من القضايا الأمنية مثل قضايا نزع السلاح وحظر شحن الأسلحة والعقوبات الدولية والمحكمة الجنائية الدولية والإرهاب. وفي عام ١٩٩٤، قام الاتحاد البرلماني الدولي بتأسيس لجنة خاصة بهدف تعزيز احترام القانون الإنساني الدولي والتي قامت في عام ١٩٩٩ بنشر دليل للبرلمانيين حول احترام القانون الإنساني الدولي وذلك بالتعاون مع لجنة الصليب الأحمر. إضافة إلى ذلك، لطالما ركز الاتحاد البرلماني اهتمامه على الحد من التوتر من خلال إجراء المفاوضات السياسية. فالاجتماعات التي يعقدها الاتحاد تتيح فرص إجراء الحوار، وذلك بهدف تخفيف التوتر وبناء جسور الثقة. كما يضم الاتحاد لجنة برلمانية تسعى للتوصل إلى تسوية مقبولة في الشرق الأوسط وكذلك مجموعة من الميسرين لتعزيز الحوار فيما بين ممثلي الأحزاب السياسية بمنطقتي جزيرة قبرص. كما يطبق الاتحاد البرلماني الدولي آلية خاصة لتعزيز الأمن والتعاون في إقليم البحر المتوسط.

مكتب المراقب الدائم للاتحاد بالأمم المتحدة

الاتحاد البرلماني الدولي

220 East 42nd Street
Suite: 3102
New York, N.Y. 10017
USA
Tel. 2125575880
Fax. 212-557 39 54
Email: ny-office@mail.ipu.org

المقر الرئيسي للاتحاد البرلماني الدولي

الاتحاد البرلماني الدولي

Chemin du pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Grand Saconnex, Geneva
Switzerland
Tel. 41 22 919 41 50
Fax. 41 22 919 41 60
Email: postbox@mail.ipu.org
Website: www.ipu.org

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

ملحق ٢

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

على الرغم من التقدم الذي أحرز على مدار العقد الماضي، تظل عملية إدارة العلاقات العسكرية-المدنية الديمقراطية من التحديات الهائلة التي يواجهها العديد من الدول، وهو ما ينطبق أكثر ما ينطبق على الدول التي تشهد تحولاً إلى الديمقراطية وتلك التي أنهكتها الحرب وعلى المجتمعات التي عانت الصراعات. وتعد القوات العسكرية وشبه العسكرية وأجهزة الشرطة وحرس الحدود وسائر الأجهزة الأمنية من الأطراف الفاعلة في العديد من الدول وغالباً ما تشكل تلك المؤسسات دولة داخل الدولة حيث تمثل عبئاً على الموارد غير المتوافرة بالفعل، وتقف حائلاً أمام المساعي الرامية إلى تحقيق الديمقراطية، بل تزيد من احتمالات وقوع صراعات داخلية أو دولية. ومن هنا فقد بات هناك قبول عام بأن الرقابة الديمقراطية والمدنية على تلك القوات إنما هي أداة لا غنى عنها للحيلولة دون وقوع الصراعات وتعزيز السلام وترسيخ الديمقراطية ودفع عجلة التنمية الاجتماعية-الاقتصادية المستدامة.

لقد أضحت عملية تعزيز الرقابة الديمقراطية والمدنية على الأجهزة الأمنية في مقدمة القضايا الخاصة بالسياسات التي تحظى باهتمام من المجتمع الدولي. وسعيًا إلى المساهمة العملية في هذا الاتجاه العام والإيجابي قامت الحكومة السويسرية في تشرين الأول/أكتوبر من عام ٢٠٠٠ بتأسيس مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) وذلك بناء على مبادرة مشتركة من جانب كل من الإدارة الفيدرالية للدفاع والحماية المدنية والرياضة والإدارة الفيدرالية للشؤون الخارجية.

مهام المركز

يعمل المركز على تشجيع ومؤازرة الدول والمؤسسات غير الخاضعة للدول في مساعيها الرامية إلى تفعيل الرقابة الديمقراطية والمدنية على القوات المسلحة والأجهزة الأمنية وكذلك تعزيز التعاون الدولي في هذا المجال وإن كان قد ركز اهتمامه مبدئياً على الإقليم الأوروأطلنطي.

تحقيقاً لهذه الأهداف، يقوم المركز بالمهام التالية:

● **جمع المعلومات وإجراء البحوث والمشاركة في أنشطة إقامة الشبكات** وذلك بهدف تحديد المشكلات والخروج بدروس مستفادة والتوصل إلى أفضل الممارسات في مجال الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والعلاقات المدنية-العسكرية.

● **تقديم الخبرة والدعم** إلى جميع الأطراف التي تعرب عن اهتمامها ولا سيما الحكومات والبرلمانات والهيئات العسكرية والمنظمات الدولية والمنظمات غير الدولية والدوائر الأكاديمية.

وتجدر الإشارة إلى أن مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة يعمل بالتعاون مع السلطات المحلية والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية والخبراء المستقلين. ويعتمد المركز في أعماله التشغيلية والتحليلية على الدعم الذي تقدمه ٤٢ من الحكومات الممثلة في مجلس التأسيس، وعلى المجلس الاستشاري الدولي الذي يضم نخبة من الخبراء المعروفين يصل عددهم إلى ٥٠ خبيراً، وعلى بيوت الخبرة ومجموعات العمل. كما قام المركز بإقامة شراكات وإبرام اتفاقيات تعاون مع عدد من معاهد البحوث والمنظمات الدولية والجمعيات البرلمانية.

برنامج العمل

مواجهة لبعض القضايا الخاصة بالرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، قام المركز - أو لا يزال يقوم -

الرقابة البرلمانية على الدفاع والأمن، ٢٠٠٣ .

بتأسيس اثني عشر فريق عمل، يكرس كل فريق جهوده في أحد المجالات التالية: إصلاح قطاع الأمن، والرقابة البرلمانية على القوات المسلحة، والبعد القانوني للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، وتعزيز شفافية عملية إعداد الموازنة والشراء، والخبراء المدنيين في سياسات الأمن القومي، والرقابة الديمقراطية على أجهزة الشرطة وسائر القوات الأمنية غير العسكرية، والعلاقات المدنية - العسكرية، وتخفيض عدد أفراد القوات، المؤسسة العسكرية والمجتمع، وبناء المجتمع المدني، والعلاقات المدنية-العسكرية في فترة ما بعد الصراعات، ومعايير نجاح أو فشل الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، والعلاقات المدنية - العسكرية في الإطار الأفريقي.

ويقدم المركز خدماته الاستشارية على كل من الصعيد الثنائي المتعدد الأطراف وذلك إلى جانب تلبية احتياجات عامة الشعب. ويجري في الوقت الحالي تنفيذ عدد من المشاريع الثنائية الأطراف في مجال إصلاح قطاع الأمن والرقابة البرلمانية على القوات المسلحة وذلك في دول جنوب شرق وشرق أوروبا. كما يقوم المركز بتنفيذ عدد من المشاريع المتعددة الأطراف وذلك في إطار ميثاق استقرار جنوب شرق أوروبا ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. إضافة إلى ذلك يقوم المركز بنشر الكتابات وتنظيم المؤتمرات وورش العمل وغير ذلك من الملتقيات، ويستخدم تكنولوجيا المعلومات بما في ذلك موقعه على شبكة الإنترنت (<http://www.dcaf.ch>) للوصول إلى الجهات المستهدفة وعامة الشعب.

التنظيم والموازنة

إن مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة مؤسسة دولية بموجب القانون السويسري. ويضم مجلس التأسيس التابع للمركز في عضويته ٤٢ دولة*. أما المجلس الاستشاري الدولي فيضم نخبة من الخبراء الرائدتين في مجال الدفاع والأمن ممن يقومون بتقديم المشورة إلى مدير المركز حول الاستراتيجية العامة للمركز. ويعمل في المركز حوالي ٤٠ متخصصاً ينتمون إلى ٢٣ دولة ومقسمين إلى أربعة أقسام وهي: بيوت الخبرة، برامج الوصول إلى المستهدفين، قسم المعلومات، وقسم الشؤون الإدارية. ومن الجدير بالذكر أن معظم موازنة المركز التي بلغت في عام ٢٠٠٢ ثمانية ملايين فرنك سويسري يتم تمويلها بواسطة الإدارة الفيدرالية للدفاع والحماية المدنية والرياضة. كما تساهم الإدارة الفيدرالية للشؤون الخارجية أيضاً في تمويل المركز. وتعمل بعض الدول الأعضاء في مجلس تأسيس المركز بدعم المركز من خلال انتداب بعض الخبراء ليعملوا فيه أو للمساهمة في بعض أنشطته.

Centre pour le contrôle démocratiques des forces armées - Genève (DCAF)
11, rue de Chantepoulet, case postale 1360, CH-1211 Genève 1, Suisse
Tél.: +41 (22) 741-7700; Fax: +41 (22) 741-7705;
E-mail: info@dcaf.ch ; Site Web : www.dcaf.ch

* الاتحاد الروسي، أذربيجان، أرمينيا، إسبانيا، إستونيا، ألبانيا، ألمانيا، أوكرانيا، أيرلندا، إيطاليا، البرتغال، بلغاريا، البوسنة والهرسك، بولندا، بيلاروس، الجمهورية التشيكية، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، جمهورية مولدوفا، جنوب أفريقيا، جورجيا، الدانمارك، رومانيا، صربيا والجبل الأسود، سلوفاكيا، سلوفينيا، السويد، سويسرا، فرنسا، فنلندا، كرواتيا، كوت ديفوار، لاتفيا، ليتوانيا، المملكة المتحدة، النرويج، النمسا، نيجيريا، هنغاريا، هولندا، الولايات المتحدة الأمريكية، اليونان، وإقليم جنيف.