



Geneva Centre for
the Democratic Control
of Armed Forces



Human Rights Centre,
Department of Law,
University of Durham



Norwegian Parliamentary
Intelligence Oversight
Committee

إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة:

المعايير القانونية

والممارسة الأفضل

للمراقبة على أجهزة المخابرات

إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة:

المعايير القانونية

والممارسة الأفضل

للمراقبة على أجهزة المخابرات

هانز بيورن وإيان لي
ترجمة: ياسين السيد



اللجنة البرلمانية للمراقبة
على أجهزة المخابرات
في النرويج



مركز حقوق الإنسان،
دائرة القانون،
جامعة درهام



مركز جنيف للمراقبة
الديموقراطية على
القوات المسلحة

المؤلفان

هانز بورن وإيان لي.

مساعدا التحرير

ثورستين ويتزلينغ وإنجريد ثوبيرن.

المجلس الاستشاري

إيان كامرون، أليستايير كوربيت، ألين فاوبين، هاكون هوس-هانزن، كالمان كوكسيس، فريديريك سيجرستيد وفريد شراير.

المستشارون

أندرو بتلر، مارينا كابارينى، ريتشارد ب. دوئل، ويلم ف. فان إيكين، بيتر جيل، جورج لوتز وباري ويكرشام.

المحرر اللغوي

أوليفر ويتز.

حقوق الطبع

جميع الحقوق محفوظة. لا يجوز إنتاج أي جزء من هذا الكتاب أو تخزينه بأية وسيلة من وسائل الطباعة أو إرساله عبر أية وسيلة من الوسائل الإلكترونية أو العادية أو من خلال التصوير أو التسجيل أو أية وسيلة أخرى دون الحصول على موافقة خطية مسبقة من مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة أو اللجنة البرلمانية للرقابة على أجهزة المخابرات في النرويج أو مركز حقوق الإنسان في دائرة القانون في جامعة درهام بالمملكة المتحدة. ويجوز توزيع هذا الكتاب شريطة أن لا يتم إقرضه أو بيعه أو إعارته بغرض الاتجار به أو التربح منه. كما لا يجوز إعادة طباعة الكتاب أو تعديل غلافه الأصلي دون الحصول على موافقة مسبقة من الناشر ودون أن يكون هناك شرط يشتمل على هذا الشرط في حال قيام أي ناشر لاحق بنشره.

إخلاء طرف

تعبير وجهات النظر والآراء المنشورة في هذا الكتاب عن آراء أصحابها ولا تعكس بالضرورة رأي أي من مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة أو اللجنة البرلمانية للرقابة على أجهزة المخابرات في النرويج أو مركز حقوق الإنسان في دائرة القانون في جامعة درهام بالمملكة المتحدة، ما لم يتم التصريح بخلاف ذلك.

ISBN

978-92-9222-053-2

النسخة الأصلية: الإنجليزية، أوصلو، 2005.

تمهيد

يمثل إنشاء نظام ديمقراطي وفعال لمساءلة أجهزة المخابرات أحد أهم التحديات الصعبة التي تواجهها الدول في عالم اليوم. وفي حقيقة الأمر، لا يمكن الاستغناء عن هذه المهمة الشاقة لأن الإرشاد والتوجيه السياسي اللازم لإصلاح قطاع المخابرات يسهم في تفادي إساءة استخدامه بالإضافة إلى تعزيز فعالية كافة أجهزة الحكومة التي المشاركة فيه.

لقد تم تنفيذ عدد قليل من المقارنات المنهجية للمساءلة الديمقراطية لأجهزة المخابرات على المستوى الدولي. ونتيجة لذلك، لم تظهر إلى الوجود حتى الآن مجموعة من المعايير الدولية التي تركز على إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة الديمقراطية. وفي هذا السياق، تضافرت جهود كل من مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة واللجنة البرلمانية للرقابة على أجهزة المخابرات في النرويج ومركز حقوق الإنسان في دائرة القانون بجامعة درهام على إصدار هذا الكتاب، والذي يسعى إلى سد هذه الفجوة من خلال تصنيف وتقييم المعايير القانونية الحالية المتعلقة بالمساءلة الديمقراطية لأجهزة المخابرات. وبذلك، يحدد هذا الكتاب أفضل الممارسات التي تستفيد منها الدول الانتقالية والدول ذات التاريخ العريق في الممارسة الديمقراطية، كما يضع الكتاب التوصيات في هذا الشأن.

ولا تفترض هذه المعايير والأمثلة حول أفضل الممارسات إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة وجود نموذج واحد للرقابة الديمقراطية يمكن تعميمه على كافة الدول. فعلى العكس من ذلك، يعتمد نظام المساءلة الديمقراطية لقطاع المخابرات على تاريخ الدولة المعنية، ونظامها الدستوري والقانوني بالإضافة إلى تقاليدها الديمقراطية وثقافتها السياسية.

إن القواعد والممارسات المقبولة والفعالة في مكان ما من العالم قد لا تكون ذات أهمية في مكان آخر. وبالنظر إلى هذه الحقائق المختلفة، فإن بعض المقترحات التي يقدمها هذا الكتاب غير مناسبة بأي حال لبعض الدول. وعلى ذلك ومن وجهة نظر الحكم الديمقراطي، تعتبر الرقابة على أجهزة المخابرات مسؤولية مشتركة بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. وفي هذا الإطار، يتعين وجود نظام للرقابة والتوازن (checks and balances)، بحيث لا تنفرد السلطة التنفيذية وحدها في هذا النظام بصلاحيه الرقابة على أجهزة المخابرات. ولذلك، تظطلع أجهزة المخابرات نفسها والبرلمانات الوطنية بالإضافة إلى لجان المراجعة الخارجية دوراً في هذا الشأن.

ونأمل أن يعمل هذا الكتاب على رفع مستوى الوعي بهذا المجال من الحكم والذي يتسم بالتعقيد والأهمية في آن معاً، كما يحدوننا الأمل بأن يسهم الكتاب في التأكد من أن السياسات والممارسات الأمنية تعكس بشكل أصيل تطلعات وآمال الشعوب التي أنشئت لخدمتها.

السفير د. ثيودور وينكلر
مدير مركز جنيف للرقابة
الديموقراطية على القوات المسلحة

السفير ليف ميفيك
رئيس اللجنة البرلمانية
للرقابة على المخابرات في النرويج

قائمة المحتويات

3		تمهيد
5		قائمة المحتويات
7		قائمة الإطارات
11	مقدمة	الباب الأول
	تعريف الرقابة الديمقراطية على الأجهزة الأمنية	الفصل الأول
13	وأجهزة المخابرات	
17	الحاجة إلى الرقابة على أجهزة الأمن والمخابرات	الفصل الثاني
	البحث عن المعايير القانونية وأفضل الممارسات	الفصل الثالث
25	للرقابة: الأهداف، والنطاق والمنهجية	
29	الجهاز	الباب الثاني
31	تحديد التفويض	الفصل الرابع
37	تعيين المدير	الفصل الخامس
39	التفويض باستخدام الصلاحيات الخاصة	الفصل السادس
47	المعلومات والملفات	الفصل السابع
51	التوجيه والإدارة الداخلية للجهاز	الفصل الثامن
57	دور السلطة التنفيذية	الباب الثالث
59	الحالة الخاصة بالإدارة التنفيذية	الفصل التاسع
63	معرفة الوزراء وإدارة جهاز المخابرات	الفصل العاشر
67	الرقابة على الأعمال السرية	الفصل الحادي عشر
73	التعاون الدولي	الفصل الثاني عشر
	الضمانات التي تحول دون إقدام الوزراء على إساءة	الفصل الثالث عشر
79	استخدام صلاحياتهم	

85	دور البرلمان	الباب الرابع
87	حالة الرقابة البرلمانية	الفصل الرابع عشر
91	التفويض الممنوح للجان الرقابة البرلمانية	الفصل الخامس عشر
97	تشكيل لجنة الرقابة البرلمانية	الفصل السادس عشر
101	تقييم لجنة الرقابة البرلمانية وإجازتها	الفصل السابع عشر
103	صلاحيات البرلمان في الحصول على المعلومات والوثائق	الفصل الثامن عشر
107	رفع التقارير للبرلمان	الفصل التاسع عشر
109	الرقابة على الموازنة	الفصل العشرون
115	دور الهيئات المراجعة الخارجية	الباب الخامس
117	حل التظلمات التي يرفعها المواطنون	الفصل الحادي والعشرين
123	رقابة السلطات المستقلة على الأجهزة داخل الإدارة	الفصل الثاني والعشرين
125	مكاتب التدقيق المستقلة	الفصل الثالث والعشرين
131	لمحة عامة حول أفضل الممارسات	
139	مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة	
141	مركز حقوق الإنسان، دائرة القانون، جامعة درهام	
142	اللجنة البرلمانية للرقابة على المخبرات في النرويج	
143	المساهمون	
145	قائمة المصطلحات	

قائمة الإطارات

الإطار رقم 1	القواعد والمعايير الخاصة بالرقابة الديمقراطية على أجهزة الأمن
14	والمخابرات التي تتبناها بعض الدول
الإطار رقم 2	المؤسسات والجهات التي تتولى عملية الرقابة
16	
الإطار رقم 3	حقوق الإنسان التي لا يمكن الانتقاص منها
20	
الإطار رقم 4	الحاجة إلى سن التشريعات الخاصة بأجهزة المخابرات بموجب الاتفاقية الأوروبية حول حماية
	حقوق الإنسان والحريات الأساسية (المملكة المتحدة)
21	
الإطار رقم 5	اختبار نوعية القانون
23	
الإطار رقم 6	المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان والأمن القومي
32	
الإطار رقم 7	التعريف القانوني للأمن القومي (البوسنة والهرسك)
33	
الإطار رقم 8	الضمانات التي تهدف إلى منع المسؤولين الحكوميين من توظيف
	أجهزة المخابرات ضد المعارضين السياسيين في الدولة (الأرجنتين)
35	
الإطار رقم 9	مشاركة البرلمان في تعيين المدير (استراليا)
37	
الإطار رقم 10	مشاركة السلطة التنفيذية في تعيين المدير (المجر)
38	
الإطار رقم 11	الأسس التي يستند إليها إعفاء مدير الجهاز من منصبه (بولندا)
38	
الإطار رقم 12	الصلاحيات الخاصة التي تمنح الأجهزة الأمن والمخابرات الداخلية
39	
الإطار رقم 13	بعض التعليمات الصادرة عن اللجنة الوزارية المنبثقة عن المجلس
	الأوروبي لحقوق الإنسان ومحاربة الإرهاب 2003
40	
الإطار رقم 14	قضايا من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان حول الحق في الخصوصية
43	
الإطار رقم 15	الحق في معارضة المعلومات (هولندا)
48	
الإطار رقم 16	الإحكام المتعلقة بالتبليغ عن الأفعال غير القانونية الواردة في
	القانون البوسني بشأن أجهزة الأمن والمخابرات
51	
الإطار رقم 17	القواعد الخاصة بحماية عملية الإفشاء عن المعلومات (كندا)
52	
الإطار رقم 18	مدونة قواعد السلوك الخاصة بموظفي أجهزة المخابرات
	في جنوب افريقيا
53	

54	القانون البوسني بشأن أجهزة المخابرات والأمن	الإطار رقم 19
60	تحديد الصلاحيات بين الوزير ومدير الجهاز (بولندا)	الإطار رقم 20
64	حقوق الوزير. المسؤوليات التي تضطلع بها الأجهزة	الإطار رقم 21
64	تشاور المدير مع الوزير (أو نائبه)	الإطار رقم 22
67	تعريف العمل السري (الولايات المتحدة)	الإطار رقم 23
68	التفويض بتنفيذ الأعمال السرية في الخارج (المملكة المتحدة)	الإطار رقم 24
69	التعذيب	الإطار رقم 25
70	إضفاء الصفة القانونية على رقابة الوزراء على العمل السري (استراليا)	الإطار رقم 26
73	الممارسات المختلفة التي ينطوي عليها التعاون بين أجهزة المخابرات: تبادل المعلومات بين جهازين	الإطار رقم 27
75	تبادل المعلومات الاستخباراتية بين عدد من الدول: الالتزام المتجدد بين الولايات المتحدة الأميركية والاتحاد الأوروبي	الإطار رقم 28
77	تزويد أجهزة المخابرات الأجنبية بمعلومات عن رعايا الدولة: مثال من القانون الألماني بشأن أجهزة المخابرات	الإطار رقم 29
77	إلزام جهاز المخابرات البوسني بالتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا السابقة	الإطار رقم 30
80	توجيه وإدارة أجهزة الأمن القومية في المجر	الإطار رقم 31
81	التزامات الوزير تجاه الجهاز (استراليا)	الإطار رقم 32
82	الإجراءات الكفيلة بضمان نزاهة الجهاز	الإطار رقم 33
83	حق رئيس الجهاز في الاتصال برئيس الوزراء (المملكة المتحدة)	الإطار رقم 34
88	مقارنة بين لجان الرقابة البرلمانية واللجان الخارجية في بعض الدول	الإطار رقم 35
92	قائمة شاملة بالمهام التي تضطلع بها لجنة الرقابة البرلمانية	الإطار رقم 36
92	عناصر الرقابة البرلمانية (ألمانيا)	الإطار رقم 37
94	النص على تزويد لجنة الرقابة البرلمانية بمراجع خاصة حول الأمور العملية	الإطار رقم 38
94	الرقابة البرلمانية التي تركز على سيادة القانون وحقوق الإنسان النموذج النرويجي	الإطار رقم 39

98	تعيين الأعضاء في لجان الرقابة البرلمانية: أمثلة من بعض الدول	الإطار رقم 40
101	إجازة اللجنة البرلمانية النرويجية للرقابة على أجهزة المخابرات	الإطار رقم 41
102	التعامل مع رفض إجازة أعضاء البرلمان من الناحية الأمنية في البوسنة والهرسك	الإطار رقم 42
103	حق اللجنة المشتركة الأرجنتينية في الإطلاع على المعلومات	الإطار رقم 43
103	الالتزام بتبليغ اللجان التابعة للكونغرس حول نشاطات أجهزة المخابرات أولاً بأول (الولايات المتحدة)	الإطار رقم 44
104	تقديم تقارير حول العمل السري إلى اللجان المختصة بالمخابرات في الكونغرس بالولايات المتحدة	الإطار رقم 45
105	استشارة الخبراء الخارجيين (لوكسمبورغ)	الإطار رقم 46
107	إطلاع السلطات التشريعية والتنفيذية على نشاطات اللجنة والتوصيات ذات العلاقة (جنوب أفريقيا)	الإطار رقم 47
48	القيود المفروضة على إطلاع البرلمان على المعلومات (استراليا)	الإطار رقم 48
111	التدقيق المالي الذي تنفذه لجنة الرقابة البرلمانية في ألمانيا	الإطار رقم 49
112	الإدارة الشاملة للموازنة من قبل البرلمان (المجر)	الإطار رقم 50
118	التعامل مع الشكاوى: مكتب التحقيق العسكري القومي في هولندا	الإطار رقم 51
118	التعامل مع الشكاوى: لجنة الرقابة البرلمانية على أجهزة المخابرات في النرويج	الإطار رقم 52
120	النظر في الشكاوى: لجنة المراجعة الخاصة بأجهزة الأمن والمخابرات في كندا	الإطار رقم 53
123	المهام الموكلة إلى المفتش العام في كندا	الإطار رقم 54
126	المدقق العام	الإطار رقم 55
127	إطلاع المدقق على المعلومات المتعلقة بالأجهزة بموجب القانون (المملكة المتحدة)	الإطار رقم 56
128	المساءلة المالية (لوكسمبورغ)	الإطار رقم 57
129	التدقيق المستقل للمشاريع: مثال حول قيام المدقق العام في كندا بتدقيق مشروع تشييد المقر العام لأجهزة الأمن والمخابرات الكندية	الإطار رقم 58

الباب الأول

مقدمة

الفصل الأول

تعريف الرقابة الديمقراطية على

الأجهزة الأمنية وأجهزة المخابرات

قد لا يتوفر دائماً الوقت الملائم للحديث عن قضية الرقابة على الأجهزة الأمنية وأجهزة المخابرات. ففي أعقاب أحداث 11 أيلول (سبتمبر)، وحرب العراق الثانية وأحداث 11 آذار (الهجمات الإرهابية في العاصمة الأسبانية مدريد يوم 11 آذار 2004)، ينهك في هذه الأثناء العديد من المسؤولين عن الرقابة على قطاع المخابرات في البرلمانات والسلطات التنفيذية في التحقيق في عمل أجهزة المخابرات بالإضافة إلى الطريقة التي يتعامل من خلال الزعماء السياسيين مع تلك الأجهزة. ويواجه المسؤولون الذين يضطلعون بعمليات الرقابة، بمن فيهم البرلمانيون والوزراء المعنيين والسلطة القضائية (وبشكل أعم) وسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني، مهمة صعبة. ففي إطار الموازنة بين الالتزامات نحو كل من الأمن والديموقراطية، يتوجب على هؤلاء المسؤولين الحكم على ما إذا كانت المقترحات التي تقدمها أجهزة المخابرات مبررة من ناحية تفعيل عملها، من جهة، في الوقت الذي تضمن فيه إخضاعها للمساءلة وضمن احترامها لسيادة القانون، من جهة أخرى.

الإجماع الدولي

وفي نفس الوقت، هناك إجماع دولي متزايد حول مسألة الرقابة الديمقراطية على أجهزة المخابرات. حيث تقر المنظمات الدولية، مثل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وهيئة الأمم المتحدة، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والجمعية البرلمانية التابعة للمجلس الأوروبي والاتحاد البرلماني المشترك، بشكل صريح بوجوب إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة الديمقراطية. ويعرض الإطار رقم (1) أدناه لمحة عامة حول معايير وقواعد الرقابة على أجهزة الأمن والمخابرات التي تتبناها منظمات إقليمية ودولية.

الرقابة الديمقراطية: مؤسسات وجهات مختلفة

تتطلب المساءلة الديمقراطية لأجهزة المخابرات إدارة تنفيذية ورقابة برلمانية بالإضافة إلى الآراء التي يدلي بها أفراد المجتمع المدني ومؤسساته. وبشكل عام، يكمن الهدف من المساءلة الديمقراطية في وجوب منع السلطات السياسية من إساءة استخدام أجهزة الأمن والمخابرات وفي ذات الوقت الحيلولة دون عزل هذه الأجهزة عن الحكم التنفيذي. ويجب أن تلبى الأجهزة الأمنية وأجهزة المخابرات حاجات أفراد الشعب من خلال ممثلهم المنتخبين، أي من خلال المواطنين المنتخبين في مجلس الوزراء والبرلمان الذي يشكلون جوهر الإدارة السياسية لأجهزة الأمن والمخابرات. وعلى وجه الإجمال، تتضمن الرقابة الديمقراطية على الأجهزة الأمنية عدداً من المؤسسات والجهات (أنظر الإطار رقم 2).

الإطار رقم (1):

القواعد والمعايير الخاصة بالرقابة الديمقراطية على أجهزة الأمن والمخابرات التي تتبناها بعض المنظمات العالمية

المنظمة	القاعدة/ المعيار	المصدر
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)	الرقابة المدنية الديمقراطية على القوات العسكرية والشرطة بالإضافة إلى القوات الأمنية الأخرى (ويسرد التقرير مبادئ الحكم الديمقراطي في القطاع الأمني)	تقرير التنمية الإنسانية (2002)
منظمة الأمن والتعاون في أوروبا	‘الإدارة السياسية والديموقراطية للقوات العسكرية وشبه العسكرية وقوات الأمن الداخلية بالإضافة إلى أجهزة المخابرات والشرطة’ (تم تحديد هذا المعيار من خلال مجموعة مفصلة من الأحكام)	مدونة قواعد السلوك المتعلقة بالجوانب السياسية والعسكرية في القطاع الأمني (1994)
المجلس الأوروبي (الجمعية البرلمانية)	‘يتوجب على القوات الأمنية الداخلية احترام الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان ... ويجب أن يفوض القانون أية عمليات تنفذها الأجهزة الأمنية الداخلية تتعارض مع الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان.’ كما يتوجب على السلطات التشريعية سن قوانين واضحة وكافية تحدد عمل أجهزة الأمن الداخلية على أساس القانون.’	التوصية رقم 1402 (1999)
الاتحاد الأوروبي (البرلمان الأوروبي)	تحديد ‘معايير كوبنهاجن’ الخاصة بالرقابة على الأجهزة الأمنية بحيث تشمل: ‘المساءلة القانونية لأجهزة الشرطة والقوات العسكرية والأجهزة السرية [...]’.	جدول الأعمال 2000، رقم 9
قمة الأمريكتين	‘يعتبر خضوع القوات المسلحة والقوات الأمنية بموجب الدستور للسلطات القانونية الخاصة بولاياتنا أساسياً بالنسبة للديموقراطية’	خطة العمل الموقعة في كوبيك (2001)

إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة: المعايير القانونية والممارسة الأفضل

<p>الرقابة البرلمانية على القطاع الأمني: المبادئ والآليات والممارسات، كتيب للبرلمانيين، رقم 5، جنيف: الاتحاد البرلماني المشترك/ مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2003، ص. 64</p>	<p>‘ يجب أن تنفذ الرقابة الديمقراطية على أجهزة المخابرات من خلال إطار قانوني واضح وصريح، بحيث تتضمن التشريعات الصادرة عن الدول والتي تقرها البرلمانات أحكاماً بشأن أجهزة المخابرات. كما يجب أن تبين التشريعات حدود الصلاحيات التي تتمتع بها تلك الأجهزة وأساليب عملها بالإضافة إلى الوسائل التي يمكن من خلالها إخضاعها للمساءلة.’</p>	<p>الاتحاد البرلماني المشترك</p>
<p>القرار رقم 113 (حيث جرى تبنيه بالإجماع ودون تعديل من قبل الجمعية بتاريخ 2 كانون الأول (ديسمبر) 2002 [الجلسة التاسعة].)</p>	<p>‘ دعوة البرلمانات الوطنية لـ: (1) دعم الخطط الهادفة إلى إصلاح أجهزة المخابرات إلى جانب الدفاع عن الصلاحيات البرلمانية، مع الأخذ بعين الاعتبار إجراء رقابة ديموقراطية تتسم بقدر أكبر من الفعالية والنجاعة على النشاطات المتعلقة بجمع المعلومات الاستخباراتية واستخدامها.’</p>	<p>جمعية الاتحاد الأوروبي الغربي</p>
<p>سلسلة التعليمات والمراجع الصادرة عن لجنة المساعدة في مجال التنمية إصلاح القطاع الأمني وحكمه: السياسة والممارسة الرشيدة، 2004</p>	<p>يجب إدارة القطاع الأمني [بما فيه أجهزة الأمن والمخابرات] بموجب نفس المبادئ المتعلقة بالمساءلة والشفافية والتي تنطبق على القطاع العام، وبالتحديد من خلال تفعيل عمليات الرقابة المدنية.</p>	<p>منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية</p>

وتتولى كل من الجهات أو المؤسسات التي تضطلع بالرقابة ووظيفة مختلفة؛ حيث تقوم السلطة التنفيذية بإدارة الأجهزة الأمنية من خلال إصدار التوجيهات لها، والتي تشمل على تحديد مهماتها وأولوياتها وتوفير الموارد لها. وبالإضافة إلى ذلك، يركز البرلمان على الرقابة، والتي تقتصر بشكل أكبر على المسائل العامة واعتماد الموازنة. ويظهر البرلمان تفاعلاً أكبر عند تشكيل لجان التحقيق في الفضائح. أما السلطة القضائية فتتولى متابعة استخدام الصلاحيات الخاصة (أي ما يتعلق بالبيت في الأفعال الخاطئة). ومن جانب آخر، قد يقيد المجتمع المدني ومعاهد الأبحاث والمواطنون على عمل تلك الأجهزة من خلال تقديم رؤى بديلة (من خلال معاهد الأبحاث)، أو الكشف عن الفضائح والأزمات (عن طريق وسائل الإعلام) أو من خلال رفع الشكاوى المتعلقة بالانتهاكات (من قبل المواطنين).

الإطار رقم (2):

المؤسسات والجهات التي تتولى عملية الرقابة

- الإدارة الداخلية من قبل الأجهزة نفسها عن طريق تحديد عملها من خلال القانون (الذي يسنه البرلمان)، والتوجيه الداخلي إلى جانب تفعيل توجه مهني لعمل تلك الأجهزة.
- تتولى السلطة التنفيذية، التي تمارس الإدارة المباشرة، تحديد الموازنة ووضع التعليمات العامة والأولويات للنشاطات التي تنفذها أجهزة الأمن والمخابرات.
- السلطة التشريعية التي تمارس الرقابة البرلمانية من خلال إصدار القوانين التي تحدد وتنظم أجهزة الأمن والمخابرات وصلاحياتها الخاصة بالإضافة إلى إقرار اعتمادات الموازنة ذات العلاقة.
- السلطة القضائية التي تراقب الصلاحيات الخاصة التي تتمتع بها أجهزة الأمن والمخابرات وتلاحق الانتهاكات من خلال موظفيها.
- مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، ومراكز ومعاهد الأبحاث التي تراقب هيكليات أجهزة الأمن والمخابرات وعملها، وبالذات على أساس المصادر العامة. وقد يعمل المواطنون الأفراد على تقييد استخدام الصلاحيات الخاصة المخولة للأجهزة الأمنية والمخابرات من خلال المحاكم الخاصة، أو مكاتب التحقيق العسكرية المستقلة (الأبودسمان) أو المفوضين العموميين/المفتشين العموميين، إلى جانب المحاكم المحلية والدولية.
- على الصعيد الدولي، لا توجد رقابة على أجهزة الأمن والمخابرات على الرغم من أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، والتي تزاوّل مهامها بموجب المعاهدة الأوروبية حول حقوق الإنسان، تستطيع استقبال التماسات من الأفراد حول الأفعال التي تنفذها الجهات الحكومية في كافة الدول الأوروبية تقريباً.

وحيث أن الرقابة الديمقراطية على أجهزة المخابرات تشتمل على مراقبة سلوك مختلف الأشخاص والجهات فيها، فإن هذه الرقابة مرتبطة بالثقافة السياسية السائدة كذلك؛ حيث تنطوي أسس المساءلة الديمقراطية، كالشفافية والمسؤولية والمحاسبة والمشاركة والاستجابة (لاحتياجات المواطنين)، على ثقافة وسلوك محددتين يتخطيان القوانين والقواعد القانونية الأخرى. ومع ذلك، يتعين أن ترسم القوانين إطاراً يعمل على تنمية ثقافة تقوم على الانفتاح واحترام حقوق الإنسان.

الفصل الثاني

الحاجة إلى الرقابة على أجهزة الأمن والمخابرات

تؤدي الأجهزة الأمنية والمخابرات خدمة قيّمة للمجتمعات الديمقراطية في مجال حماية الأمن القومي والنظام الحر في الدول الديمقراطية. وحيث أن أجهزة المخابرات تعمل بشكل سري وطبيعة مهامها تفرض عليها تنفيذ واجباتها بشكل سري كذلك، فإن العلاقة بين هذه الأجهزة والمجتمع المنفتح لا تتسم بالانسجام والتوافق. وبسبب هذه المفارقة (والتي تكمن في الدفاع عن مجتمع منفتح من خلال وسائل سرية)، يجب أن تخضع الأجهزة الأمنية وأجهزة المخابرات للمساءلة الديمقراطية والإدارة المدنية. إن الرقابة العامة على هذه الأجهزة تحتل جانباً كبيراً من الأهمية لخمسة أسباب على الأقل.

أولاً، وبخلاف مفهوم الانفتاح والشفافية والتي تكمن في جوهر الرقابة الديمقراطية، تعمل أجهزة الأمن والمخابرات في كثير من الأحيان تحت غطاء من السرية. وبما أن السرية قد تحجب العمليات التي تنفذها تلك الأجهزة عن رقابة جمهور المواطنين، فمن المهم أن يمارس البرلمان، ولا سيما السلطة التنفيذية، الرقابة الصارمة على عمليات هذه الأجهزة. ثانياً، تمتلك الأجهزة الأمنية والمخابرات صلاحيات خاصة، وذلك من قبيل القدرة على التدخل في الممتلكات أو الاتصالات الخاصة، مما يؤدي إلى فرض قيود على حقوق الإنسان ويستدعي مؤسسات الرقابة المختصة لمراقبة ذلك التدخل، كما حددت ذلك الجمعية البرلمانية التابعة للمجلس الأوروبي:

هناك مخاوف جدية تتعلق بالأجهزة الأمنية الداخلية في الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي التي كثيراً ما تعزو أهمية لما تعتبره ذا صلة بالأمن القومي وبدولها فوق احترام حقوق الأفراد. وعلاوة على ذلك، لا تخضع الأجهزة الأمنية الداخلية لإدارة متكاملة في أحيان كثيرة؛ ولذلك تبرز مخاطر كبيرة تتعلق بإساءة استخدام السلطة وانتهاك حقوق الإنسان، ما لم يتم توفير ضمانات تشريعية ودستورية للحيلولة دون ذلك.

وعلى وجه التحديد، تبرز المشاكل في الحالات التي تكتسب فيها أجهزة الأمن الداخلية صلاحيات محددة مثل الوسائل الوقائية وأساليب التنفيذ والتي تجتمع مع إدارة منقوصة من قبل السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، بالإضافة إلى الحالة التي تمتلك فيها دولة ما عدداً كبيراً من الأجهزة السرية المختلفة.

ثالثاً، خلال المرحلة التي تلت الحرب الباردة ولا سيما بعد أحداث 11 أيلول (سبتمبر) 2001، تعمل أجهزة المخابرات في كافة الدول تقريباً بإعادة هيكلة نفسها بحيث تتناسب مع التهديدات الأمنية الجديدة؛ حيث لم يعد أخطر التهديدات التي تعترى سير الحياة في المجتمعات الديمقراطية تقتصر في الغزو العسكري الأجنبي، وإنما في الجريمة المنظمة، والإرهاب، واندلاع النزاعات الإقليمية أو

الدول المنهارة بالإضافة إلى الاتجار غير المشروع بالبشر والبضائع. ولهذا، يجب أن تخضع عملية إعادة هيكلة أجهزة المخابرات لإشراف السلطات المدنية المنتخبة التي تستطيع أن تطمئن المواطنين بأن إعادة هيكلة تلك الأجهزة تتم وفقاً لاحتياجاتهم. وزيادة على ذلك ولأن أجهزة المخابرات تمثل بيروقراطيات حكومية ضخمة تتميز بمقاومتها الدؤوبة للتغيير بالإضافة إلى اتصافها بدرجة معينة من الجمود البيروقراطي، يتوجب على المؤسسات الخارجية مثل السلطة التنفيذية والبرلمان التأكد من تنفيذ التغييرات المطلوبة على نحو فعال.

رابعاً، تعزى إلى أجهزة الأمن والمخابرات مهام تتمثل في جمع وتحليل المعلومات حول التهديدات المحتملة بالإضافة إلى إعداد تقييمات حول تلك التهديدات. وبما أن التقييمات المتعلقة بالتهديدات تمثل نقطة الانطلاق لعمل الأجهزة الأمنية الأخرى في الدولة (وهي الجيش والشرطة وحرس الحدود)، فمن الأهمية بمكان الخروج بتلك التقييمات على هدي من التوجيهات الديمقراطية. وهذا بالذات يكتسب أهمية خاصة لأن تلك التقييمات تتضمن تحديد أولويات للتهديدات والتي عادةً ما تنطوي على دلالات سياسية كبيرة.

أما السبب الخامس فينسحب على الدول التي كانت خاضعة لأنظمة استبدادية والتي تحولت إلى النظام الديمقراطي مؤخراً. ففي الماضي، كانت المهمة الرئيسية الموكلة إلى الأجهزة الأمنية والمخابرات في هذه الدول تنحصر في حماية الزعماء الاستبداديين من شعوبهم. وقد تولت أجهزة الأمن والمخابرات في هذه الدول مهمة تقوم على القهر والقمع. وللمرء أن يتخيل في هذا المقام المهمة الشاقة التي يتوجب تنفيذها لإصلاح الأجهزة الأمنية القديمة وتحويلها إلى أجهزة أمنية ديمقراطية حديثة. إن إصلاح الأجهزة الأمنية المتمثل في تغييرها من أداة من أدوات القمع إلى أداة حديثة تختص بالسياسة الأمنية تفرض على السلطة التنفيذية والبرلمان ممارسة رقابة حذرة على تلك الأجهزة.

الحاجة إلى التشريعات

تعتبر سيادة القانون عنصراً جوهرياً لا غنى عنه في الحياة الديمقراطية. وفي حالة واحدة فقط يمكن القول بأن الأجهزة الأمنية والمخابرات تتمتع بالشرعية إذا كانت تستند في عملها إلى القانون وتستقي صلاحياتها من النظام القانوني القائم. ومن دون هذا الإطار القانوني، ينعهد الأساس اللازم للتمييز بين الأعمال التي تنفذ بالنيابة عن الدولة وتلك الأفعال التي يرتكبها الخارجون على القانون بمن فيهم الإرهابيين. ولا يجب أن يشكل 'الأمن القومي' ذريعة للتخلي عن سيادة القانون التي تسود في الدول الديمقراطية حتى في ظل أحلك الظروف. بل على العكس، يتعين أن تستند الصلاحيات الاستثنائية التي تتمتع بها الأجهزة الأمنية إلى إطار قانوني وأن تعمل هذه الأجهزة في إطار نظام من الضوابط القانونية.

وتمثل التشريعات التجسيد القانوني للرغبة الديمقراطية. وفي معظم الدول، يعتبر إقرار التشريعات (جنباً إلى جنب مع الرقابة على الأفعال التي تنفذها الحكومة) من بين الأدوار الأساسية التي يؤديها البرلمان. ولذلك فمن المناسب في الدول الديمقراطية التي يسود فيها القانون أن تستقي أجهزة الأمن والمخابرات وجودها وصلاحياتها من التشريعات بدلاً من الصلاحيات الاستثنائية كحق خاص تستأثر به دون غيرها. ومن شأن ذلك تعزيز شرعية تلك الأجهزة وتمكين الممثلين الديمقراطيين من التركيز

على المبادئ التي يجب أن تحكم هذا المجال الهام من مجالات عمل الدولة إلى تحديد القيود على عمل تلك الأجهزة. وبالإضافة إلى ذلك، من الضروري أن يستند القطاع الأمني في صلاحياته إلى التشريعات ذات العلاقة، وذلك لكي تعود الاستثناءات القانونية المتعلقة بالأمن القومي بالفائدة على معايير حقوق الإنسان.

إن مصادقة البرلمان على إنشاء الأجهزة الأمنية وتحديد تفويضها وصلاحياتها شرط ضروري، غير أنه بحد ذاته ليس كافياً لتعزيز سيادة القانون. فالأساس القانوني يعزز من شرعية وجود هذه الأجهزة مع الصلاحيات التي تمتلكها (والتي عادةً ما تكون استثنائية). وكما هو الحال في مناطق أخرى، تتمثل إحدى المهام الأساسية أمام الهيئات التشريعية في تفويض السلطة للإدارة بالإضافة إلى صياغة وتحديد السلطات التقديرية في القانون.

فرض القيود على الحقوق الدستورية وحقوق الإنسان

وبالإضافة إلى ما تقدم، تعتبر التشريعات ضرورية عندما يقصد منها تقييد أو تحديد الحقوق الدستورية للأفراد بالمصالح الأمنية الخاصة بالدولة. ويمكن أن يحصل ذلك بطريقتين متباينتين؛ حيث تفرض القيود العادية على حقوق الإنسان والتي تأخذ بالحسبان مصالح المجتمع. ومن الأمثلة الجلية على ذلك تقييد حرية المسؤولين في قطاع المخابرات في إبداء آرائهم من أجل الحفاظ على سرية عملهم. أما الطريقة الثانية فتتمثل في حالات الطوارئ التي يتعرض فيها أمن الدولة لمخاطر جسيمة، حيث يسمح بتعليق بعض الحقوق عن طريق الحد منها مؤقتاً. وأياً كان الأمر، لا يمكن انتزاع بعض حقوق الإنسان، كما يظهر ذلك في الإطار رقم (3) أدناه.

الإطار رقم (3):

حقوق الإنسان التي لا يمكن الانتقاص منها

وفقاً للمادة (4)، الفقرة (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لا يسمح بانتقاص أي من الحقوق التالية:

- الحق في الحياة (المادة 6).
- الحق في عدم التعرض للتعذيب أو العقوبة القاسية واللاإنسانية والحاطة بالكرامة (المادة 7).
- الحق في عدم الإخضاع للاسترقاق أو العبودية (المادة 8).
- الحق في عدم السجن بسبب العجز عن الوفاء بالتزام تعاقدي (المادة 11).
- الحق في عدم التعرض لإجراءات عقابية بأثر رجعي (المادة 15).
- الحق في الاعتراف له بالشخصية القانونية (المادة 16).
- الحق في حرية الفكر والوجدان والدين (المادة 18).

المصدر: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (والذي دخل حيز التنفيذ عام 1976).

وفيما يتعلق بالحقوق التي يمكن أن تتعرض للتقييد أو الحجر على المستوى الدولي، تسمح الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان مثلاً بفرض قيود على الحق في المحاكمة العلنية، واحترام الحياة الخاصة، وحرية التدين وحرية التعبير والانتماء وفقاً للقانون⁵ (أنظر الإطار رقم 5)، اختبار نوعية القانون)، وحيثما كان ذلك ضرورياً في المجتمع الديمقراطي لمصلحة الأمن القومي. وإذا كانت الأجهزة الأمنية تمتلك الصلاحيات القانونية التي تخولها بالتدخل في الممتلكات والاتصالات الخاصة، فيتوجب أن يكون في متناول المواطنين إجراء قانوني يمكنهم من رفع التظلمات في حالة وقوع انتهاكات لحقوقهم. ويمثل ذلك إحدى الوسائل التي تمكن الدول الأعضاء الموقعة على الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان من الوفاء بالتزاماتها في توفير حل ناجع لخروقات حقوق الإنسان المثيرة للجدل بموجب المادة (13) من تلك الاتفاقية (أنظر كذلك الفصل الحادي والعشرين).

وعلى افتراض أن التشريعات التي تقضي بتقييد الحقوق السياسية وحقوق الإنسان ضرورية باعتبارها حقيقة مبدئية، يمكن التمييز بين مضمونين اثنين في هذا الإطار: أولهما وجوب إنشاء أجهزة المخابرات بموجب التشريعات، وثانيهما وجوب استناد الصلاحيات الخاصة التي تحملها هذه الأجهزة يجب إلى القانون.

يتعين إنشاء الأجهزة الأمنية بموجب التشريعات

شرعت العديد من الدول في اتخاذ خطوات لتقنين إنشاء الأجهزة الأمنية فيها. ومن الأمثلة الحديثة على ذلك التشريعات التي سنتها كل من البوسنة والهرسك، وسلوفينيا، وليتوانيا، وإستونيا وجنوب أفريقيا. غير أنه توجد هناك بعض الاختلافات الكبيرة. ومما لا يبعث على الدهشة أن الأجهزة الأمنية

التي تعمل على نطاق محلي تثير مخاوف بشأن وقوع انتهاكات أو فضائح حتى في الدول ذات التاريخ الديمقراطي العريق. أما الأجهزة الأمنية المحلية في الدول الانتقالية فعاداً ما كانت تتسم بماضٍ قمعي.

ونتيجة لذلك، قامت عدة دول بسنّ تشريعات خاصة بالأجهزة الأمنية ولا سيما على مدى العقدين الأخيرين. وفي المقابل، هناك القليل من الأسباب لوضع أساس قانوني لجهاز التجسس التابع لدولة ما - وقد مثلت المملكة المتحدة الاستثناء هنا، حيث سنت التشريعات المتعلقة بجهاز المخابرات السرية (M16) في قانون أجهزة المخابرات لسنة 1994. وكذلك الأمر بالنسبة للتشريعات الخاصة بالاستخبارات العسكرية أو التنسيق الاستخباراتي، حيث سن عدد قليل من الدول تشريعات في هذه المجالات.

الإطار رقم (4):

الحاجة إلى سن التشريعات الخاصة بأجهزة المخابرات بموجب الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (المملكة المتحدة)

في قضية هارمان وهويت ضد المملكة المتحدة والتي رفعت بموجب الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، كان انعدام أساس قانوني محدد بالنسبة لجهاز الأمن البريطاني (M15) بمثابة ضربة قاضية للدعاء بأن الأفعال التي أقدم عليها ذلك الجهاز كانت تتوافق مع القانون¹ فيما يتعلق بالشكاوى المقدمة ضد الرقابة وحفظ الملفات، وذلك بما يتناقض مع المادة (8) من الاتفاقية بشأن الحق في الخصوصية. فلم يكن الأمر الإداري، والمتمثل في تعليمات ماكسويل-فايف الصادرة عام 1952، يشكل تفويضاً كافياً للرقابة وحفظ الملفات، حيث أنه لم يكمن يملك قوة القانون كما لم تكن محتوياته ملزمة أو نافذة من الناحية القانونية. وبالإضافة إلى ذلك، كان ذلك الأمر مصوغاً بلغة لم تشر بالدرجة المطلوبة من الدقة إلى نطاق تقدير السلطات وطريقتها في تنفيذ نشاطات الرقابة السرية². وكنتيجة للحكم الصادر في هذه القضية، أصدرت المملكة المتحدة أمراً قانونياً لجهاز الأمن البريطاني (M15) وهو قانون جهاز الأمن لسنة 1989. وفيما بعد اتخذت المملكة المتحدة خطوة مماثلة فيما يتعلق بالاستخبارات السرية ومقر الاتصالات الحكومية (أنظر قانون الأجهزة الأمنية لسنة 1994).

السلطات المحددة التي تشترط استناد النشاطات التي تنفذها أجهزة الأمن والمخابرات إلى القانون يشترط القانون قيام القوات الأمنية بتنفيذ أعمالها في نطاق الصلاحيات التي يمنحها لها القانون المحلي. وبالتالي، يمكن تبرير الأفعال التي يبيحها القانون من قبيل التدخل في حقوق الإنسان بموجب الاتفاقية الأوروبية. فعلى سبيل المثال، عندما اكتشف أن جهاز المخابرات الوطني في اليونان قد تجاوز صلاحياته في ممارسة الرقابة على جماعة شهود يهوه، اتخذ قرار بأن هذا الجهاز خرق المادة (8) من الاتفاقية والتي تضمن احترام الحياة الخصوصية للأفراد.

وأياً كان الأمر، تستلزم سيادة القانون أكثر من مجرد غطاء بسيط من الصفة القانونية. فبالإضافة إلى ذلك، تشير المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى اختبار 'نوعية القانون' (أنظر الإطار رقم 5)، والذي يشترط أن يكون النظام القانوني متسماً بالوضوح وبتبصره بعواقب الأمور قبل وقوعها وبسهولة الوصول إليه. فمثلاً، كان المرسوم الملكي الصادر في هولندا والذي حدد وظائف جهاز الاستخبارات العسكرية بينما حذف أية إشارة إلى صلاحياته في الرقابة على المواطنين يعتريه النقص. وعلى نحو مماثل، في قضية روتارو ضد رومانيا قررت محكمة ستراسبورغ بأن القانون بشأن الملفات الأمنية لم يكن واضحاً بشكل كافٍ فيما يتعلق بالأسس والإجراءات لأنه لم يحدد الإجراءات المتعلقة بتاريخ الملفات واستخداماتها، كما أن القانون لم يتناول الآليات المتبعة لمراقبة تلك الملفات.

ويضع اختبار 'نوعية القانون' الذي تتبناه الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية مسؤولية معينة على السلطات التشريعية؛ حيث يكمن أحد الردود المحتملة في تضمين بيانات عامة في القانون تشير إلى أنه يمكن استخدام صلاحيات الأجهزة الأمنية في حالات 'الضرورة' فقط، كما يفضل اللجوء إلى البدائل التي تنطوي على قيود أخف بالنسبة لحقوق الإنسان ووجوب أخذ مبدأ التكافؤ بالحسبان. وربما يتمثل البديل المفضل في النص على أحكام تفصيلية تنظم كل أسلوب من أساليب التحقيق التي قد توظفها الأجهزة الأمنية، وذلك كما هو الحال في التشريعات الجديدة الصادرة في هولندا (أنظر الفصل السادس).

الإطار رقم (5):

اختبار نوعية القانون

تنص الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان على أنه يمكن تقييد الحق في الخصوصية (المادة 8)، وحرية الفكر والوجدان والدين (المادة 9) بالإضافة إلى حرية التعبير عن الرأي (المادة 10) وحرية التجمع والانتماء (المادة 11) وغيرها في المجتمعات الديمقراطية، وذلك لمصلحة الأمن القومي والنظام العام. غير أن الاتفاقية تشترط مع ذلك فرض هذه القيود بما يتفق مع القانون. وتشير الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، من جملة أمور، إلى أن أجهزة الأمن والمخابرات تستطيع ممارسة صلاحياتها الخاصة في حال كانت تلك الصلاحيات منظمة من خلال القانون فقط. ووفقاً للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في هذا الشأن:

- تتضمن القوانين قواعد القانون العام إلى جانب التشريعات والتشريعات الثانوية. وفي هذه الحالة قررت المحكمة بأنه حتى يكون القانون قانوناً، يشترط صياغة معيار يسهل التعرف عليه كما يتوجب أن يكون دقيقاً بالدرجة التي تمكن المواطن من تنظيم سلوكه (صحيفة Sunday Times ضد المملكة المتحدة، 26 نيسان (أبريل) 1979، السلسلة الثانية من التقارير الأوروبية حول حقوق الإنسان 245، الفقرة 47).
- القانون الذي يُسمح بالاحتكام إلى التقديرات التي لا تخضع للقيود في القضايا الفردية لن يمتلك السمات الأساسية لتوقع حصول الأضرار وبالتالي فهو لا يشكل قانوناً بالنسبة للأغراض القائمة. وتجب الإشارة إلى نطاق تلك التقديرات بدرجة معقولة من الدقة. (سيلفر وآخرون ضد المملكة المتحدة، 25 آذار (مارس) 1983، السلسلة الخامسة من التقارير الأوروبية حول حقوق الإنسان 347، الفقرة 85).
- يتوجب تحديد الضوابط والضمانات الأخرى التي تحول دون إساءة استخدام الصلاحيات المنوطة بأجهزة المخابرات بحيث تنسجم مع حقوق الإنسان الأساسية. ويتعين وجود ضمانات تحول دون إساءة استخدام التقديرات الذي ينص عليها القانون (سيلفر وآخرون ضد المملكة المتحدة، الفقرتان 88 – 89).
- طالما أن هذه الضمانات غير مشمولة في القانون نفسه، يتوجب أن يحدد القانون كحد أدنى الشروط والإجراءات المتعلقة بالتدخل (كلاس ضد جمهورية ألمانيا الاتحادية، رقم 5029/71، التقرير الصادر بتاريخ 9 آذار (مارس) 1977، الفقرة 63. كروسلين ضد فرنسا، 24 نيسان (أبريل) 1990. A/179-A، الفقرة 35، هوفينغ ضد فرنسا، 24 نيسان 1990، A/176-A، الفقرة 34).

المصدر: الموقع الإلكتروني للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان // <http://www.echr.coe.int>

إيان كامرون، الأمن القومي والاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان، 2000، مؤسسة كلوير القانونية الدولية.

الفصل الثالث

البحث عن المعايير القانونية وأفضل الممارسات للرقابة: الأهداف، والنطاق والمنهجية

من أجل المساعدة في توضيح طبيعة الرقابة ونشر الممارسة الجيدة، قرر كل من مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ومركز حقوق الإنسان في جامعة درهام بالملكة المتحدة واللجنة البرلمانية المختصة بالرقابة على أجهزة المخابرات في النزوح المشاركة في صياغة المعايير القانونية للمساءلة الديمقراطية لأجهزة الأمن والمخابرات وتجميع أفضل الممارسات والإجراءات القانونية الخاصة بالرقابة. ويعرض هذا الكتاب المعايير القانونية على أساس تحليل الإطار القانوني للرقابة في الديمقراطيات الحرة في الأمريكتين وأوروبا وأفريقيا وآسيا. ويكمن الهدف من ذلك في استخلاص أفضل الممارسات والإجراءات من تشريعات الرقابة في مختلف الدول الديمقراطية، وبالتالي توفير مرجع ذي فائدة للبرلمانيين وموظفي البرلمانات بالإضافة إلى المسؤولين (الحكوميين) العاملين في مؤسسات رقابية أخرى والمجتمع المدني (وسائل الإعلام ومعاهد الأبحاث وغيرها). ويتناول هذا الكتاب أهم الجوانب في الرقابة الديمقراطية على أجهزة الأمن والمخابرات، بما في ذلك السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، إلى جانب منظمات الرقابة المستقلة مثل مكاتب التحقيق العسكرية (الأمبودسمان) والمفتشين العموميين.

الحكم الرشيد

تم انتقاء المعايير القانونية وأفضل الممارسات على أساس ما إذا كانت تشكل أو تعزز الحكم الرشيد للقطاع الأمني. وباعتباره جانباً مهماً من الرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن، يعتبر الحكم الرشيد أساسياً بالنسبة لأي عمل من أعمال الحكومة. ووفقاً للبنك الدولي:

يتشكل الحكم الرشيد من خلال صناعة السياسات المفتوحة والمستنيرة والتي يمكن التنبؤ بها، وبيروقراطية تتسم بروح مهنية تعمل من أجل تعزيز الصالح العام، وسيادة القانون، والأعمال التي تتصف بالشفافية بالإضافة إلى مجتمع مدني قوي يدلي بدلوه في الشؤون العامة.

وتمثل المبادئ التالية جوهر الحكم الرشيد:

- العدالة.
- المشاركة.
- التعددية.
- الشراكة.
- التبعية.

- الشفافية.
- المساءلة.
- سيادة القانون.
- حقوق الإنسان.
- الفعالية.
- الكفاءة.
- تلبية الاحتياجات.
- الاستدامة.

وفي الوقت الذي يعكس فيه الحكم الرشيد القواعد والمؤسسات والممارسات اللازمة لحكومة ناجحة وديموقراطية، بما في ذلك احترام حقوق الإنسان، يتسم الحكم الجائر بالسياسيات التعسفية، والبيروقراطيات التي لا تخضع للمساءلة، والأنظمة القانونية المعطلة أو غير العادلة، وسوء استخدام السلطة التنفيذية، ووجود مجتمع مدني لا يساهم في الحياة العامة بالإضافة إلى انتشار الفساد. ويمثل التزام الحكومة بمبادئ الحكم الرشيد أهمية كبيرة فيما يتعلق بترسيم الحدود السياسية والقانونية المقبولة لعمل أجهزة الأمن والمخابرات.

النطاق

إن نطاق الممارسة محدد بطريقتين. فأولاً، تتعامل المعايير القانونية المقترحة مع أجهزة المخابرات فقط، وليس مع المؤسسات المسؤولة عن إنفاذ القانون. ثانياً، حيث أن القوانين والمراسيم التنفيذية تنظم بالعادة مسائل تفصيلية، يتم التعرض للقضايا العامة فقط فيما يتعلق بالرقابة الديموقراطية.

إن جمع وتقييم المعايير القانونية الخاصة بالرقابة، والتي يمكن أن تكون ذات فائدة حينما يتبنى المراقبون قوانين جديدة بشأن الرقابة أو يعدلون القوانين الموجودة، لا يقدم الحل المثالي لكافة المشاكل التي تواجه عملية الرقابة. ويكمن السبب الرئيسي وراء ذلك في أن القوانين عامة جداً. وتمثل الثقافة السياسية والإدارية، ووسائل الإعلام والرأي العام في نهاية المطاف أفضل الضمانات للقيم الديموقراطية. ويشتمل التاريخ الحديث على نماذج للدول التي لم تُعزَّز بالأحقوق الإنسان على الرغم من توقيعها على وثائق ومعاهدات دستورية رنانة. ومع ذلك، يمكن أن يساعد الإطار القانوني في تعزيز هذه القيم وإسباغ منزلة رمزية عليها بحيث تشجع الأطراف القوية على احترامها. وهذا هو الأمر بعينه عند إنشاء مؤسسات جديدة - حيث يمكن أن يمثل الإطار القانوني وسيلة لترسيخ نظام ديموقراطي جديد ولتعزيز الإصلاحات.

وقد يبدو أن البحث عن معايير عالمية غير ذي جدوى بالنظر إلى التقاليد السياسية والثقافية المتباينة في هذا الخصوص. وبغض النظر عن الاختلافات القائمة بين الدول الغربية ذات التقاليد الديموقراطية الراسخة والديموقراطيات الناشئة، هناك أيضاً عدد من النماذج الدستورية، ولا سيما السلطات التنفيذية الرئاسية كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، والسلطات التنفيذية المزدوجة مثل فرنسا أو السلطات التنفيذية البرلمانية على غرار نموذج ويستمنستر (Westminster-style). وتقوم بعض الدول بإسناد الصلاحيات المتعلقة بالمراجعة الدستورية لمحاكمها اعتماداً على نمط

المحكمة العليا في الولايات المتحدة، أما في الدول (والتي تعتبر المملكة المتحدة مثلاً عليها) فترجع المحاكم للبرلمان. وحتى في داخل النظام الواحد، توجد اختلافات جمة - حيث ظهرت أنماط متباينة من الرقابة على الأجهزة الأمنية وأجهزة المخابرات في المملكة المتحدة وأستراليا وكندا ونيوزيلندا مثلاً.

ولهذا السبب، لم نرتئ عرض برنامج بسيط أو نموذجاً قانونياً يمكن إدراجه في صلب القانون المحلي بغض النظر عن التباينات الدستورية. بل كان المدخل الذي تبنيناه يتمثل في التعرف على المسائل العامة التي تبرز بغض النظر عن تلك التباينات ومن ثم اقتراح طرق يتم التغلب من خلالها على الاختلافات الظاهرة، وذلك من خلال عرض الحد الأدنى من المعايير الديمقراطية وطرح الأمثلة على الممارسة القانونية الجيدة في العديد من الدول. ومن خلال تجميع طرق الممارسة القانونية الرشيدة للرقابة على أجهزة الأمن والمخابرات في الدول الديمقراطية ومناقشتها، تهدف المعايير القانونية المقترحة إلى لفت نظر رجال القانون والمسؤولين الحكوميين وممثلي المجتمع المدني، في الدول ذات التاريخ الديمقراطي الطويل إلى جانب الدول التي تسير على خطى الديمقراطية، إلى الإرشادات والخيارات المتعلقة بعملية سن التشريعات. وهنا لا ينبغي تفسير المعايير القانونية المقترحة على أنها تمثل طوق النجاة للرقابة الديمقراطية. بل إن هذه المعايير تمثل مجموعة من المبادئ يمكن من خلالها الخروج بقواعد وطنية محددة. وفي الواقع، لا يمكن وجود 'قاعدة ذهبية' أو قانون خاص بالرقابة الديمقراطية.

المنهجية

يجب إعداد المعايير القانونية والممارسة الأفضل للرقابة على أجهزة الأمن والمخابرات على أربعة مستويات. ويمكن النظر إلى كل مستوى من هذه المستويات على أنه مرحلة من مراحل الرقابة الديمقراطية تتضمنها المراحل التالية:

- الإدارة الداخلية على مستوى الجهاز نفسه
- الإدارة التنفيذية
- الرقابة البرلمانية
- الرقابة من قبل هيئات رقابية مستقلة

بادئ ذي بدء، تنفذ الإدارة على مستوى الجهاز نفسه. وفي هذا المستوى، تتضمن الإدارة مسائل من قبيل التنفيذ المناسب للقوانين وسياسات الحكومة بالإضافة إلى سلطة رئيس الجهاز وعمله، والتعامل الملائم مع المعلومات والملفات واستخدام الصلاحيات الخاصة بموجب القانون والتوجيه الداخلي للجهاز. وتمثل إجراءات الإدارة الداخلية من هذا النوع على مستوى الجهاز ذاته أساساً ضرورياً للرقابة الديمقراطية الخارجية التي تتولاها السلطة التنفيذية والبرلمان والهيئات المستقلة: حيث تضمن آليات الإدارة الداخلية تنفيذ السياسات والقوانين الصادرة عن الحكومة على نحو فعال ومهني وقانوني.

وتشير المرحلة الثانية إلى الإدارة التي تضطلع بها السلطة التنفيذية، والتي تركز على تحديد المهام ووضع الأولويات لعمل الأجهزة، بما في ذلك معرفة الوزراء وإدارتهم لتلك الأجهزة، وإدارة العمليات السرية بالإضافة إلى إدارة التعاون الدولي والضمانات التي تحول دون قيام الوزراء بإساءة استخدام

إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة: المعايير القانونية والممارسة الأفضل

صلاحياتهم. أما المرحلة الثالثة فتتعلق بالرقابة البرلمانية، والتي تنفذ دوراً هاماً في نظام الرقابة والتوازن من خلال الإشراف على السياسة العامة والشؤون المالية والوضع القانوني للأجهزة. وفي معظم الدول، يستند عمل الأجهزة الأمنية والمخابرات إلى القوانين التي تسنّها البرلمانات. وفيما يتصل بالدور الذي تلعبه هيئات الرقابة المستقلة، وهو المرحلة الرابعة من مراحل الرقابة الديمقراطية، فهو يتناول الرقابة المستقلة من وجهة نظر المواطن (وذلك مثل مكاتب التحقيق العسكرية (الأمبودسمان) أو الشخص المفوض من قبل البرلمان)، ومن وجهة التنفيذ السريع للسياسة الحكومية (مثل المفتش العام) ومن الوجهة التي تشرك النقود التي يؤديها دافعو الضرائب (من قبل مكاتب التدقيق المستقلة).

ومن ناحية أخرى، لا تشير المستويات الأربعة الواردة أعلاه بشكل صريح إلى جهتين مهمتين بالنسبة للرقابة الديمقراطية؛ فلم نتطرق إلى الجهاز القضائي (بما فيه المحاكم الدولية)، حيث تم تناول وظيفته في جوانب مختلفة من المراحل الأربعة، وذلك فيما يتعلق مثلاً باستخدام الصلاحيات الخاصة أو التعامل مع الشكاوى. أما الجهة الثانية التي لم نعرج على ذكرها فتتمثل بالمجتمع المدني، وذلك بسبب تركيز هذا الكتاب بشكل أساسي على الدور الذي تؤديه مؤسسات الدولة (المستقلة). ومع ذلك، قمنا بمناقشة وضع المواطن في أماكن شتى من الكتاب، وذلك مثلاً عند التطرق إلى التعامل مع الملفات والمعلومات ودور البرلمان باعتباره ممثلاً عن المواطنين ووجود الإجراءات للتعامل مع الشكاوى التظلّعات.

وتستند الأمثلة حول المعايير القانونية والممارسة الأفضل إلى أبحاث مقارنة في المجتمعات الديمقراطية. وتشتمل عينة الدول التي تعرضنا لها بالتحليل الأرجنتين، وأستراليا، وبلجيكا، والبوسنة والهرسك، وكندا، وإستونيا، وألمانيا، والمجر، لوكسمبورغ، وهولندا، والنرويج، وبولندا، وجنوب أفريقيا، وتركيا، والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية وغيرها من الدول. وتمثل الدول التي انتقيناها في هذه الدراسة دولاً ديمقراطية قامت السلطات التشريعية فيها بتبني قوانين بشأن الرقابة على قطاع المخابرات، كما تعتبر هذه الدول أمثلة على النظامين السياسيين البرلماني والرئاسي. ومن بين هذه الدول دول ذات تاريخ ديمقراطي عريق ودول أخرى تنبت الديمقراطية حديثاً. ومن جانب آخر، تسود هذه الدول ثقافات سياسية متعددة.

الباب الثاني

الجهاز

الفصل الرابع

تحديد التفويض

يتمثل أحد الجوانب الرئيسية في إخضاع الأجهزة الأمنية وأجهزة المخابرات للمساءلة في وجوب وضوح دور هذه الأجهزة ونطاق عملياتها. ويجب توفر ذلك في التشريعات - بحيث تشدد القوانين على أن المسؤولية في تحديد المهام التي يضطلع بها أحد أجهزة الأمن أو المخابرات تقع على عاتق البرلمان وأنه لا يجوز تبدل ذلك الدور دون الرجوع إلى السلطة التشريعية. وفي الدول الانتقالية تحديداً، قد يساعد ذلك على توفير الحماية من إساءة استخدام الأجهزة من قبل الحكومة. كما يلزم توفر أساس قانوني بسبب الصلاحيات الاستثنائية التي عادةً ما تخول لتلك الأجهزة.

ومن المهم كذلك التمييز بين أجهزة الأمن والمخابرات وبين المؤسسات الأخرى كاليهيات التي تتولى فرض القانون، ويمكن أن يساعد التفويض الذي تمنحه السلطات التشريعية في تحقيق ذلك. ويؤدي الفشل في تحديد تلك التمايزات الواضحة إلى بروز رؤية تشوبها الضبابية والغموض للمساءلة بالإضافة إلى الخطر المترتب على استخدام الصلاحيات الخاصة التي تتمتع بها أجهزة الأمن والمخابرات في الظروف العادية التي توحى بوجود بوادر تهديدات وشيكة تواجه الدولة.

وفي واقع الأمر، هناك بعض التفريقات الصعبة التي يتوجب تحديدها في هذا السياق بين التهديدات التي تعتري الأمن القومي والأفعال الإجرامية. فمن ناحية، يعتبر كل من الإرهاب والتجسس أفعالاً إجرامية تعمل على تقويض العمليات الديمقراطية بشكل مباشر أو تمثل النقيض لهذه العمليات، كما تهدد هذه الأفعال تماسك الدولة ووحدتها إلى جانب مؤسساتها الحيوية. أما الجريمة المنظمة فهي مسألة مختلفة. وفي هذا الإطار، تبني المجلس الأوروبي التعريف التالي:

تعني الجريمة المنظمة: النشاطات غير القانونية التي تنفذها جماعات منظمة تتألف من ثلاثة أشخاص أو أكثر، وهي قائمة لفترة طويلة من الزمن وتهدف إلى اقتراح جرائم خطيرة من خلال عمل مُحكم عن طريق اللجوء إلى التخويف أو العنف أو الفساد أو أية وسائل أخرى من أجل الحصول على مصالح مالية أو مادية أخرى بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

وفي العديد من الدول تمثل الجريمة المنظمة، إلى جانب تجارة المخدرات والاتجار بالبشر، أمراضاً اجتماعية وعقبات اقتصادية رئيسية؛ ومع ذلك لا تشكل هذه الجرائم تهديداً لاستقرار الحكومة أو بقاء مؤسساتها. وفي قلة من الدول، ولا سيما بعض الدول الديمقراطية الانتقالية، قد تصل هذه القضايا إلى ذلك المستوى من التهديد الذي يمكن معه تبرير تصنيفها على أنها تهديدات تواجه الأمن القومي لتلك الدول. وفي معظم الحالات، تتميز الجريمة المنظمة بنظامها المتسلسل وتاريخها الطويل وبنيتها التحتية التي تعمل على حياكة المؤامرات والتي تميزها عن النشاطات الإجرامية العادية، غير أن ذلك

لا يبلغ بها مستوى يبرر استخدام الأجهزة الأمنية والمخابرات للتحقيق فيها أو مواجهتها. وفي بعض المناسبات، قد تظهر علاقات واضحة بين الجريمة المنظمة والإرهاب، ولكن لا يمكن افتراض ذلك في كل حالة. وبناءً على ذلك، ففي الوقت الذي لا تمثل فيه أجهزة الأمن والمخابرات في بعض الدول الأجهزة الرئيسية التي تتولى المسؤولية عن التحقيق في الجريمة المنظمة، يجري منح هذه الأجهزة الصلاحية لمساعدة مؤسسات فرض القانون.

الإطار رقم (6):

المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان و'الأمن القومي'

استناداً إلى الأحكام القضائية الصادرة عن هذه المحكمة، يمكن اعتبار النشاطات التالية - وغيرها من النشاطات - تهديدات تواجه الأمن القومي:

- التجسس (مثل قضية كلاس ضد جمهورية ألمانيا الاتحادية، الحكم الصادر في 6 أيلول (سبتمبر) 1978، الفقرة 48).
- الإرهاب (من قبيل القضية السابقة).
- التحريض على الإرهاب أو الموافقة عليه (الحكم الصادر في قضية زانا في 19 كانون الأول (ديسمبر) 1997، الفقرات 48-50).
- تفويض العملية البرلمانية الديمقراطية (الحكم الصادر في قضية ليندار في 26 آذار (مارس) 1987، الفقرة 59).
- المنظمات الانفصالية المتطرفة التي تهدد وحدة الدولة أو أمنها من خلال اللجوء إلى العنف أو وسائل غير ديمقراطية (الحكم الصادر في قضية الحزب الشيوعي الموحد التركي وآخرين بتاريخ 30 كانون الثاني (يناير) 1998، الفقرات 39-41).
- التحريض على العصيان في أوساط القوات العسكرية (الطلب رقم 7050/75 أروسميث ضد المملكة المتحدة - التقرير الصادر عن المفوضية الأوروبية لحقوق الإنسان المصدق بتاريخ 12 تشرين الأول (أكتوبر) 1978).

المصدر: الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

وعلى أي حال، من الواضح أن تحديد مختلف جوانب الأمن القومي من خلال تشريعات مستفيضة أفضل بكثير من ترك التفويض الممنوح للأجهزة الأمنية وأجهزة المخابرات غير محدد من خلال استخدام عبارات من قبيل 'حماية أمن الدولة'. ويوضح مثالان مدى أهمية إضفاء معنى محدد لمفهوم الأمن القومي، يتمثل أولهما في الأحكام القضائية الصادرة عن إحدى الجهات التحكيمية الدولية التي تتمتع بالاحترام (وهي المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أنظر الإطار رقم (6) أعلاه)، ويتناول المثال الثاني أحد التشريعات الحديثة التي تبنتها البوسنة والهرسك (أنظر الإطار رقم (7)).

وبالإضافة إلى ذلك، من المفيد الرجوع إلى تقرير الخبراء الصادر عن المجلس الأوروبي، والذي يشير

إلى أن الأمور الأخرى التي يمكن اعتبارها تهديداً للأمن القومي تتمثل في (أ) التهديدات الخارجية التي تواجه المصالح الاقتصادي للدولة، (ب) غسيل الأموال على مستوى يحتتمل معه تفويض النظام المصرفي والنقدي، (ج) التدخل في البيانات الإلكترونية المتعلقة بالدفاع والشؤون الخارجية أو الأمور الأخرى التي تؤثر في المصالح الحيوية للدولة، بالإضافة إلى (د) الجريمة المنظمة التي تمارس على مستوى قد يؤثر على أمن أو رفاهية الجمهور أو بقسم كبير منه.

ويشير المثال المتعلق بقانون البوسنة والهرسك إلى الفوائد التي ينطوي عليها التعريف المقنن للأمن القومي. فاولاً، يمكن هذا التعريف البرلمانيين من المشاركة المباشرة في مناقشة المسائل الأساسية المتعلقة بالأمن القومي. وعادةً ما تسلط هذه النقاشات العامة الضوء على نوعية القانون وتساهم في رفع مستواه. ثانياً، يضيف التعريف الصفة الشرعية على الممارسات التي تنفذها أجهزة المخابرات في إطار ما حدده القانون على أنه مصالح ذات صلة بالأمن القومي. وبناءً على ذلك، يساعد القانون الذي يوضح جوانب الأمن القومي في حماية الشعوب من تسييس أجهزة المخابرات وإساءة استخدامها.

ويتناول جانب آخر من الجوانب المهمة المتعلقة بتفويض أجهزة المخابرات اختصاصاتها المكانية إلى جانب المستويات المتباينة من المشاركة. وبذلك، فمن الممكن التمييز بين أربعة عوامل متغيرة ومختلفة عن بعضها البعض، وهي: الجهاز الداخلي (المحلي)، الجهاز الخارجي (الأجنبي)، التفويض المقتصر على جمع المعلومات وتحليلها، بالإضافة إلى الصلاحيات التي تتيح للأجهزة العمل على مواجهة التهديدات الأمنية المحلية أو الأجنبية. وبالنسبة للعاملين الأولين، يبدو أن من الشائع الإشارة إلى أجهزة المخابرات للدلالة على الأجهزة التي تتمتع بتفويض لممارسة عملها على الصعيد الخارجي والإشارة إلى الأجهزة الأمنية على أنها الأجهزة التي تحمل تفويضاً للعمل على النطاق المحلي. ويمكن أن تكلف كل من أجهزة المخابرات والأجهزة الأمنية بتفويض أشمل يمكنها من اتخاذ إجراءات مسبقة أو اقتصر تلك الصلاحيات على جمع المعلومات وتحليلها. وبهذه العوامل مجتمعة، تبنت الدول العديد من الأنماط المختلفة للترتيبات المؤسسية:

1. جهاز واحد للأمن والمخابرات (يعمل على المستويين المحلي والخارجي) مثل البوسنة والهرسك، وهولندا، وإسبانيا وتركيا.
2. أجهزة منفصلة للأمن والمخابرات المحلية والخارجية تتمتع بصلاحيات مكانية منفصلة أو متداخلة مثل المملكة المتحدة، وبولندا، والمجر وألمانيا.
3. جهاز أمني محلي دون وجود جهاز مخابرات معترف به أو فعلي للعمل على الصعيد الخارجي مثل كندا.

الإطار رقم (7):

التعريف القانوني للأمن القومي (البوسنة والهرسك)

لأغراض هذا القانون، تفهم التهديدات التي يتعرض لها الأمن في البوسنة والهرسك على أنها تعني التهديدات التي تواجه السيادة والوحدة الإقليمية والنظام الدستوري والاستقرار

الاقتصادي الأساسي للبوسنة والهرسك، بالإضافة إلى التهديدات التي تواجه الأمن العالمي والتي تلحق الضرر بالبوسنة والهرسك، بما فيها:

1. الإرهاب، ويتضمن الإرهاب الدولي؛
2. التجسس الموجه ضد البوسنة والهرسك أو خلافها والذي يسبب الضرر لأمن البوسنة والهرسك؛
3. التخريب الموجه ضد البنية التحتية القومية الحيوية في البوسنة والهرسك أو خلاف ذلك مما هو موجه ضد البوسنة والهرسك؛
4. الجريمة المنظمة الموجهة ضد البوسنة والهرسك أو التي تسبب الضرر لأمن البوسنة والهرسك؛
5. المخدرات والأسلحة والاتجار بالبشر الموجهة ضد البوسنة والهرسك أو التي تسبب الضرر لأمن البوسنة والهرسك؛
6. نشر أسلحة الدمار الشامل أو مكوناتها على نطاق دولي وبشكل غير قانوني، بالإضافة إلى المواد والأدوات اللازمة لإنتاجها؛
7. التجارة غير القانونية للمنتجات والمواد التكنولوجية المحظورة دولياً؛
8. الأفعال التي تقع طائفة العقوبة بموجب القانون الإنساني الدولي؛ والأفعال التي تنظم لشن أعمال العنف أو الكراهية ضد الجماعات العرقية أو الدينية داخل البوسنة والهرسك.

المصدر: المادة (5)، قانون جهاز المخابرات والأمن في البوسنة والهرسك لسنة 2004.

وفي هذا الخصوص، يتوجب كذلك التعرّيج على الوضع الخاص بأجهزة المخابرات في الدول الفيدرالية كالولايات المتحدة وألمانيا. فبسبب هيكلتها الفيدرالية، تمتلك كل ولاية من الولايات الألمانية الـ16 جهاز مخابرات خاص بها. وتعاون كل تلك الأجهزة مع بعضها البعض من جانب ومع جهاز المخابرات الفيدرالي من جانب آخر. ومما لا شك فيه أنه كلما ازداد عدد أجهزة المخابرات في الدولة، كانت الفرصة مواتية لضعف الرقابة عليها.

وحيث يمتلك جهاز من أجهزة المخابرات الصلاحيات للعمل على المستوى الخارجي، فمن الشائع وجود ضمانات لحماية موقف المواطنين من رعايا الدولة (أنظر مثلاً التشريعات التي تنظم جهاز الاستخبارات السرية الأسترالية ومديرية الإشارات الدفاعية). وفي هذا الإطار، سنناقش في فصل مستقل استخدام الصلاحيات الخاصة التي تتمتع بها أجهزة المخابرات والرقابة على تلك الصلاحيات (أنظر الفصل السادس).

الحفاظ على الحيادية السياسية

لا تفتأ ذاكرة المجتمعات الخارجة من الحقب الاستبدادية حافلة بذكريات جمة حول أجهزة الأمن والمخابرات التي كانت تتمتع بتفويض واسع وصلاحيات كبيرة لحماية الأنظمة الدكتاتورية من الثورات التي تشعلها الشعوب التي تحكمها. وقد كانت الأنظمة الدكتاتورية تستخدم أجهزة الأمن

والمخابرات لقمع المعارضة السياسية، ومنع أي نوع من أنواع المظاهرات والقضاء على زعماء اتحادات العمال ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني الأخرى. وبذلك، كانت تلك الأجهزة تتدخل كثيراً في الحياة السياسية واليومية للمواطنين. وبعد التحول إلى الديمقراطية، كان الزعماء الجدد مضمون على الحد من صلاحيات أجهزة الأمن والمخابرات وسلطاتها والعمل على ضمان حياديتها السياسية. ويعتبر قانون المخابرات الوطنية الأرجنتيني لسنة 2001 شاهداً على ذلك؛ حيث يتضمن هذا القانون - من جملة أمور - الضمانات المؤسساتية والقانونية التي تكفل منع المسؤولين الحكوميين من استخدام أجهزة الأمن والمخابرات ضد المعارضين السياسيين (أنظر الإطار رقم 8).

الإطار رقم (8):

الضمانات التي تهدف إلى منع المسؤولين الحكوميين من توظيف أجهزة المخابرات ضد المعارضين السياسيين في الدولة (الأرجنتين)

لا يجوز لأي جهاز من أجهزة المخابرات:

1. تنفيذ نشاطات قمعية أو امتلاك سلطات إلزامية أو تنفيذ أعمال الشرطة أو إجراء تحقیقات جنائية ما لم تطلب السلطة القضائية منه ذلك بالاستناد إلى إجراء قضائي أو عندما يخوله القانون بذلك.
2. الحصول على المعلومات أو جمع المعلومات الاستخباراتية أو الاحتفاظ ببيانات حول الأفراد على أساس عرقهم ودينهم وأعمالهم الخاصة التي يؤدونها وأيديولوجيتهم السياسية، أو على أساس عضويتهم في منظمات حزبية أو اجتماعية أو نقابية أو مجتمعية أو تعاونية أو ثقافية أو منظمات للإعانة أو العمل، أو على أساس النشاطات القانونية التي ينفذونها في أي مجال من المجالات.
3. ممارسة التأثير على الأوضاع السياسية والعسكرية والاجتماعية والاقتصادية وأوضاع المؤسسات والشرطة في الدولة وسياساتها الخارجية ووجود أحزاب سياسية مشكلة على أساس قانوني، أو التأثير على الرأي العام والأفراد ووسائل الإعلام أو أي نوع من المؤسسات مهما كان.

المصدر: المادة (4)، قانون المخابرات الوطني رقم 25520 (الأرجنتين).

أفضل الممارسات

- ✓ يجب أن يكون الدور الذي تضطلع به أجهزة الأمن والمخابرات محدداً بشكل واضح ومحصوراً في الأمور التي يجب تحديدها بالتفصيل وأن يتضمن التهديدات الجدية التي تواجه الأمن القومي والنسيج الاجتماعي للمجتمع المدني.
- ✓ يجب تحديد المفاهيم المتعلقة بالتهديدات التي تعتري الأمن القومي والنسيج الاجتماعي على أساس قانوني.
- ✓ يجب تحديد الصلاحيات المكانية للأجهزة الأمنية أو أجهزة المخابرات بصورة واضحة، كما

إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة: المعايير القانونية والممارسة الأفضل

يتعين أن تشتمل أية صلاحيات خاصة بتلك الأجهزة للعمل خارج الإقليم المحدد لها على ضمانات.

✓ يجب تحديد المهام والصلاحيات التي تدخل في نطاق تفويض الأجهزة في التشريعات التي يصدرها البرلمان في هذا الشأن.

✓ في الدول التي تخلصت لتوها من الأنظمة الدكتاتورية خصوصاً، من المهم وضع الضمانات القانونية والمؤسسية موضع التنفيذ، مما يحول دون إساءة استخدام أجهزة الأمن والمخابرات ضد المعارضين السياسيين المحليين.

الفصل الخامس

تعيين المدير

يتمثل أحد الجوانب الهامة في حكم أجهزة المخابرات والأمن في عملية تعيين مدراء لهذه الأجهزة. وتعتبر الصفات الشخصية المتمثلة في القيادة والنزاهة والاستقلالية ضرورية في الشخص الذي يتم تعيينه مديراً للجهاز الأمن والمخابرات؛ فهذا المنصب هو بالضرورة منصب رسمي رفيع ومن الأهمية بمكان أن تعزز عملية التعيين وضع ذلك المنصب وتوفير الحماية له. كما أن من المحبذ قيام أعضاء السلطة التنفيذية (سواء كان ذلك ممثلاً في شخص رئيس الدولة، أو رئيس الوزراء في النظام المختلط) بالمبادرة إلى إجراء هذه التعيينات بناءً على الاستشارات التي يتلقونها من الآخرين. ومن الضروري كحد أدنى خضوع عمليات التعيين للرقابة من قبل جهات من خارج السلطة التنفيذية. ولكن التقاليد الدستورية في كيفية تنفيذ ذلك فيما يتعلق بالمناصب الحكومية الرفيعة تتباين؛ ففي بعض الدول (كالمملكة المتحدة) تستند الضمانات التي تحول دون إساءة استخدام أجهزة الأمن والمخابرات إلى اتفاقيات قد تدفع المسؤولين المستقلين في حالة خرقها إلى انتقاد تلك الضمانات واستهجانها. وفي دول أخرى، تمثل الإجراءات الرسمية المتعلقة بالإقرار أو المشاورات أمراً شائعاً، مما يمكن السلطات التشريعية من رفض التعيينات المقترحة أو إبداء رأيها حولها. وقد ينص على هذا الأمر أحد الأحكام الدستورية التي تقضي بوجود مصادقة البرلمان على التعيينات الرسمية، أو بدلاً من ذلك منع إجراء تلك التعيينات من خلال التصويت على ذلك داخل أروقة البرلمان (وكمثال على ذلك نذكر مصادقة الكونغرس الأمريكي على تعيين المسؤولين والقضاة الفيدراليين بموجب دستور الولايات المتحدة). ومما تجدر الإشارة إليه أن حكم البرلمان القاضي بعدم الموافقة على تعيين مرشح مقترح قد لا ينطوي على التبعات القانونية التي يحملها التصويت برفضه، وإنما يعني ذلك في حالات كثيرة رفض البرلمان لذلك التعيين بشكل واقعي. وفي هذا السياق، يمكن الإطلاع على ممارسات جديرة بالملاحظة في كل من بلجيكا، وأستراليا والمجر. ففي بلجيكا، يلتزم المدير العام بحلف اليمين أمام رئيس اللجنة الدائمة للإشراف على أجهزة الأمن والمخابرات قبل توليه هذا المنصب. وفي أستراليا، يتوجب على رئيس الوزراء التشاور مع زعيم المعارضة في مجلس النواب (أنظر الإطار رقم 9) بخصوص التعيينات المقترحة. ويهدف هذا الشرط إلى تأمين دعم سياسي كبير لتعيين المدير. ومهما كانت العملية المتبعة، تتقاطع إجراءات التعيين في أن الحكومة تقوم بأخذ زمام المبادرة باعتبارها الجهة الوحيدة التي يمكنها اقتراح أسماء المرشحين، ومن ثم يتولى البرلمان دوره في مراجعة تلك العملية. وقد يمنح البرلمان من خلال دوره المتمثل بالمراجعة تعيين المرشحين غير المناسبين الذين يجري اقتراحهم أولاً، وقد يدافع ذلك الحكومة إلى إجراء المناقشات في هذا الأمر. وفي بعض الأحيان، تضطر الحكومة إلى التفاوض مع أطراف سياسية أخرى لتفادي جدل سياسي ولضمان المشاركة الحزبية.

الإطار رقم (9):

مشاركة البرلمان في تعيين المدير (أستراليا)

" (...) قبل رفع التوصية إلى الحاكم العام [رئيس الدولة] حول تعيين شخص ما في منصب المدير العام، على رئيس الوزراء التشاور مع زعيم المعارضة في مجلس النواب."
المصدر: قانون جهاز المخابرات لسنة 2001 (الاتحادي)، الباب الثالث، القسم 17 (3).

ومع الأخذ بعين الاعتبار مشاركة السلطة التنفيذية في تعيين المدير، يعرض القانون المجري مثلاً مهماً هنا (أنظر الإطار رقم 10)، حيث يتعرض لكل من الوزير المعني ورئيس الوزراء. ومن خلال زيادة عدد الوزراء في المجلس الوزاري المنخرطين في عملية التعيين، يهدف النموذج المجري إلى الخروج بإجماع سياسي أكبر بين السياسيين الذين يضطعون باتخاذ القرارات.

الإطار رقم (10):

مشاركة السلطة التنفيذية في تعيين المدير (المجر)

القسم 11، 2

بموجب صلاحياته في التوجيه، يتولى الوزير (...) ر) تقديم المقترحات لرئيس الوزراء حول تعيين المدراء العامين وإعفائهم من مناصبهم. المصدر: القانون المجري بشأن أجهزة الأمن القومية، القانون رقم (125) لسنة 1995.

وبصرف النظر عن عملية التعيين، من المهم كذلك وجود ضمانات تحول دون ممارسة الضغط غير الملائم على المدير بالإضافة إلى إساءة استخدام هذا المنصب. ولذلك، تعتبر الأحكام الخاصة بتولي المدير لمنصبه، والذي يمكن فصله منه عند ارتكابه أية مخالفات، أحكاماً عادية كما يدل على ذلك القانون البولندي (أنظر الإطار رقم 11).

الإطار رقم (11):

الأسس التي يستند إليها إعفاء رئيس الجهاز من منصبه (بولندا)

المادة 16

يجوز إعفاء رئيس الجهاز من منصبه في إحدى الحالات التالية:
استقالته من المنصب الذي يشغله، أو تخليه عن الجنسية البولندية أو اكتسابه جنسية دولة أخرى، أو صدور حكم نافذ بحقه من قبل محكمة بسبب ارتكابه جناية أو جريمة مالية، أو فقدانه المؤهلات اللازمة لشغل هذا المنصب، أو عدم تنفيذه لمهامه بسبب مرض يستمر لفترة تزيد عن ثلاثة أشهر متوالية.

المصدر: قانون جهاز المخابرات الداخلي والمخابرات الأجنبية، وارسو، 24 أيار (مايو) 2002.

أفضل الممارسات

- ✓ يجب أن تقرر التشريعات عملية تعيين مدراء الأجهزة الأمنية أو أجهزة المخابرات بالإضافة إلى الحد الأدنى من المؤهلات أو أية عوامل تجرد هؤلاء المدراء من مناصبهم.
- ✓ يجب أن تخضع عملية التعيين للرقابة من قبل جهات من خارج السلطة التنفيذية، ويفضل أن يضطلع البرلمان بذلك.
- ✓ من المحبذ اشتراك المعارضة في البرلمان في تعيين المدير.
- ✓ يجب أن تتضمن التشريعات ضمانات تحول دون ممارسة الضغط غير اللائق على المدير بالإضافة إلى إساءة استخدام هذا المنصب (وذلك من قبيل الأحكام الخاصة بتولي المدير لمنصبه، والذي يمكن إعفاؤه منه عند ارتكابه أية مخالفات).
- ✓ يجب أن يحدد القانون المعايير المتعلقة بالتعيين في منصب المدير والإعفاء من هذا المنصب بشكل واضح.
- ✓ يفضل اشتراك أكثر من وزير من المجلس الوزاري في تعيين مدير الجهاز، مثل رئيس الدولة/ رئيس الوزراء والوزير المعني.

الفصل السادس

التفويض باستخدام الصلاحيات الخاصة

تعنى بعض أجهزة المخابرات بعمليات رفع التقارير وتحليل المعلومات فحسب (وذلك من قبيل المكتب القومي للتقييمات (في أستراليا)، أو مجلس المعلومات (في إستونيا) أو لجنة المخابرات المشتركة (في المملكة المتحدة)). وحيث تتمتع أجهزة الأمن والمخابرات بالقدرة على جمع المعلومات حول الأخطار المحتملة، عادةً ما تمنح تلك الأجهزة صلاحيات قانونية محددة أو صلاحيات مطلقة حينما تعمل على مواجهة التهديدات التي تواجه الأمن أو إحباطها، أو جمع المعلومات الاستخباراتية أو فرض القانون فيما يتعلق بالأمن القومي. وبالتالي يشير مصطلح 'الأمن القومي' إلى منح صلاحيات كبيرة لأجهزة الأمن والمخابرات والتي تؤثر بشكل مباشر على الحريات المدنية (أنظر الإطار رقم 12).

الإطار رقم (12):

الصلاحيات الخاصة التي تمنح لأجهزة الأمن والمخابرات الداخلية

قد تتطلب عملية جمع المعلومات امتلاك أجهزة المخابرات صلاحيات استثنائية أو خاصة، والتي تتيح لها فرض قيود على حقوق الإنسان ولا سيما الحق في الخصوصية. وفي هذا السياق، يمكن إبراز الصلاحيات الخاصة التالية:

1. تنفيذ الرقابة وتسجيل المعلومات بالإضافة إلى تعقب المعلومات.
2. إجراء عمليات بحث في الأمانة المقفلة أو تفتيش الأغراض المغلقة.
3. فتح الرسائل والودائع الأخرى دون الحصول على موافقة مرسلها أو مستلمها.
4. استخدام هويات مزورة أو مسروقة أو مفاتيح أو برامج أو إشارات خاصة من أجل الدخول بشكل سري إلى قواعد البيانات أو نسخها أو تدميرها.
5. التنصت واستقبال وتسجيل ومراقبة المحادثات الهاتفية والاتصالات عن بعد إلى جانب تحويل أو نقل البيانات - داخل الدولة أو من الخارج.
6. الرجوع إلى مزودي شبكات الاتصالات العامة وخدمات الاتصالات العامة والطلب منهم توفير المعلومات المتعلقة بهوية المستخدمين من الاتصالات بالإضافة إلى كافة الاتصالات التي جرت أو التي ستجري في المستقبل.
7. القدرة على الوصول إلى كافة الأماكن من أجل نصب أجهزة المراقبة.

المصدر: ريتشارد بست: مسائل متعلقة بالمخابرات أمام الكونغرس، قسم الأبحاث في الكونغرس، 12 أيلول (سبتمبر) 2001، العاصمة واشنطن.

وبشكل عام، تمنح أجهزة المخابرات صلاحيات أوسع مما يمنح عادةً لقوات الشرطة أو غيرها من الأجهزة التي تتولى فرض القانون لأنه ينظر إلى التهديدات التي يتعرض لها الأمن على أنها أكثر خطورة من الجرائم العادية.

ونحن لا نسعى في هذا المقام إلى تعريف أو تحديد الصلاحيات التي تعتبر ملائمة إلا في نطاق الحد الأدنى الذي يتوجب معه مراعاة المعايير القانونية الدولية الناشئة عن حماية حقوق الإنسان التي لا يجوز الحط منها مهما كانت طبيعة التهديد الذي تواجهه الدولة. فعلى سبيل المثال، لا توجد هناك حالات تعتبر فيها عمليات التصفية الجسدية أو التعذيب أساليب ملائمة تقرها الدولة ويمارسها المسؤولون العموميون في تلك الدولة.

وبعد أحداث 11 أيلول (سبتمبر)، شعر المجلس الأوروبي بالحاجة إلى صياغة قائمة بالمعايير الأساسية التي تنظم استخدام الصلاحيات الخاصة وذلك في سياق الجهود المبذولة لمحاربة الإرهاب الدولي (أنظر الإطار رقم 13).

الإطار رقم (13):

بعض التعليمات الصادرة عن اللجنة الوزارية المنبثقة عن المجلس الأوروبي لحقوق الإنسان ومحاربة الإرهاب، 2002

2. منع التعسف: يتعين أن تحترم كافة الإجراءات التي تتخذها الدول في سبيل محاربة الإرهاب حقوق الإنسان ومبدأ سيادة القانون. وفي ذات الوقت، على هذه الدول أن تستثني أي شكل من أشكال التعسف بالإضافة إلى أية معاملة تمييزية أو عنصرية، كما يجب أن تخضع تلك الإجراءات للإشراف الملائم.
3. الصفة القانونية لإجراءات مكافحة الإرهاب: 1. يتوجب أن تكون كافة الإجراءات التي تتخذها الدول لمحاربة الإرهاب قانونية. 2. حين يفرض أحد الإجراءات قيوداً على حقوق الإنسان، يتعين تحديد هذه القيود بأقصى درجة من درجات الدقة، كما يجب أن تكون هذه القيود ضرورية ومتكافئة مع الهدف الذي يتوخى تحقيقه.
4. حظر التعذيب بشكل مطلق: يحظر استخدام التعذيب أو المعاملة أو العقوبة غير الإنسانية أو الحاطة بالكرامة بشكل مطلق وفي جميع الحالات، وتحديداً أثناء اعتقال شخص مشتبه أو متهم بارتكاب أعمال إرهابية واستجوابه وحبسه، وذلك بغض النظر عن طبيعة الأفعال التي يشتبه أن ذلك الشخص أقدم عليها أو أدين بها.
5. جمع وتحليل البيانات الشخصية من قبل أية جهة مختصة فيما يتعلق بأمن الدولة: في سياق محاربة الإرهاب، لا يمكن أن تشكل عملية جمع وتحليل البيانات الشخصية من قبل أية جهة مختصة فيما يتعلق بأمن الدولة تدخلاً في حياة الأفراد الخاصة فيما لو كانت تلك العملية (أ) منظمة من خلال أحكام مناسبة في القانون المحلي؛ (ب) متناسبة مع الهدف المبتغى من جمع المعلومات وتحليلها؛ (ج) وأن تخضع للإشراف من جهة خارجية مستقلة.
6. الإجراءات التي تنتهك الخصوصية: 1. يجب أن يجيز القانون الإجراءات المتبعة في مكافحة الإرهاب والتي تتدخل في خصوصية الأفراد (ولا سيما التفتيش الشخصي، وتفتيش المنازل،

والتقاط المحادثات عن طريق الميكروفونات بشكل سري، والتنصت على المكالمات الهاتفية، ومراقبة المراسلات وتوظيف عملاء سريين). كما يتوجب فتح المجال أمام الاعتراض على قانونية هذه الإجراءات أمام المحاكم. 2. يجب أن يتم وضع الخطط الخاصة بالإجراءات المتخذة لمكافحة الإرهاب ومراقبتها من قبل السلطات، وذلك بهدف التقليل من إمكانية اللجوء إلى القوة المفرطة إلى أقصى حد ممكن. وفي هذا الإطار، يجب أن يكون استخدام الأسلحة من قبل الأجهزة الأمنية متكافئاً تماماً مع الهدف الذي يرمي إلى حماية الأشخاص من العنف غير المشروع أو متناسباً مع حجم الضرورة التي تدعو إلى تنفيذ الاعتقالات القانونية.

7. الانتهاكات المحتملة: (...) 2. لا يجوز للدول بأي حال من الأحوال ومهما كانت الأعمال الإرهابية التي يشتبه أن شخصاً ما ارتكبها أو أدين بها أن تنتهك حق ذلك الشخص في الحياة بموجب المواثيق الدولية، كما يحظر عليها ممارسة التعذيب أو المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة، ويتوجب عليها كذلك أن تتقيد بالمبدأ الذي يقضي بقانونية الأحكام والإجراءات بالإضافة إلى حظر فرض عقوبات بأثر رجعي بموجب القانون الجنائي.

المصدر: التعليمات الخاصة بحقوق الإنسان ومحاربة الإرهاب التي تبنتها

اللجنة الوزارية المنبثقة عن المجلس الأوروبي بتاريخ 11 تموز (يوليو)

2002. ويمكن الإطلاع على هذه التعليمات على الموقع الإلكتروني:

http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/terrorism/CM_Guidelines_20020628.asp

استخدام المعلومات الاستخباراتية في إجراءات المحاكمة

مع مراعاة أحكام القانون الدولي، يتوجب فهم الصلاحيات الخاصة المحددة الممنوحة لأجهزة الأمن والمخابرات في ضوء الصلاحيات العادية التي تمنح للأجهزة التي تقوم على إنفاذ القانون، و الأجهزة المختصة بالعدالة الجنائية والإجراءات الجنائية في الدولة المعنية. وقد تتضمن الصلاحيات الخاصة التنصت على المحادثات الهاتفية، والتقاط المكالمات الدائرة بين الأشخاص بشكل سري، واعتراض البريد إلى جانب وسائل الاتصالات الإلكترونية، والتصوير السري والدخول إلى الممتلكات والسيارات وأنظمة الكمبيوتر. وتختلف الأنظمة القانونية بالنسبة للمدى الذي يشكل فيه استخدام هذه الأساليب خرقاً للمبادئ العامة، مثل قانون الأملاك. ومع ذلك، فمن المقبول عموماً أن المخاوف التي تكتنف التدخل في خصوصية الأفراد الذي تشتمل عليه عمليات الرقابة تفرض استناد هذا الإجراء إلى القانون وخضوع استخدامه لضوابط معينة.

وفي بعض الدول، مثل ألمانيا، تقوم الأجهزة الأمنية بتقديم الأدلة خلال إجراءات المحاكمات، أما في دول أخرى فيقتصر دور الأجهزة الأمنية على تقديم الدعم والمساعدة في أي تحقيق قانوني. وفي بعض الأنظمة، كأيرلندا وأسبانيا، تتعامل المحاكم التي شكلت لأغراض خاصة مع القضايا التي تشتمل على أعمال يزعم أنها إرهابية والتي قد تتوفر حولها معلومات استخباراتية. وعلى نحو مماثل، هناك اختلافات مهمة حتى فيما يتعلق بالتحقيق الجنائي بين الدول التي توظف قضاة تحقيق،

أو مدعين مستقلين، سواء كانت المحاكمة تشتمل على التحقيق أو المخاصمة بشأن التعامل مع الأدلة.

ولا تتيح هذه التباينات المهمة محاولة وضع مدخل عام في أي من التفاصيل المتعلقة بقضايا الرقابة على الصلاحيات الخاصة. كما يتعلق القلق الذي يساور البعض حيال هذه التوصيات بالرقابة وليس بالإدارة العملية التفصيلية أو المعايير الشاملة لحقوق الإنسان. ولذلك، فإن تعليقاتنا بشأن مدخل مقبول كحد أدنى تقتصر على مستوى عالٍ يتعلق بمبدأ سيادة القانون والتكافؤ.

الرقابة على الصلاحيات الخاصة

عرضت لجنة ماكدونالد (وهي اللجنة التي شكلت للتحقيق في الانتهاكات التي ارتكبتها خيالة الشرطة الملكية في كندا) إرشادات عملية ومفيدة حول ما تعنيه الرقابة على الصلاحيات الخاصة في أحد المجالات المهمة - وهي الرقابة، وذلك في تقريرها الصادر عام 1980. فمن أجل ضمان حماية خصوصية الأفراد من الرقابة التي تفرض عليهم، اقترحت لجنة ماكدونالد المبادئ العامة الأربعة التالية:

- يجب مراعاة مبدأ سيادة القانون بشكل صارم.
- يجب أن تتناسب أساليب التحقيق مع التهديد الأمني موضع التحقيق كما يجب موازنته مع الضرر المحتمل الذي يلحق بالحريات المدنية والمؤسسات الديمقراطية.
- يتعين استخدام بدائل تتسم بقلة تدخلها بخصوصية الأفراد حيثما أمكن ذلك.
- يجب التدرج في التقديرات التي يجري التوصل إليها؛ فكلما كان التدخل في خصوصية الأفراد كبيراً، لا بد أن يكون التفويض الذي تحصل عليه الأجهزة لتنفيذ ذلك صادراً عن مستويات أعلى.

كما يجب إضافة نقطة خامسة إلى المبادئ التي حددتها لجنة ماكدونالد؛ حيث يتوجب أن تكون التشريعات التي تنظم الصلاحيات الاستثنائية شاملة. فإذا كان القانون يغطي بعض الأساليب المتبعة في جمع المعلومات فقط، فلن تنفك الأجهزة الأمنية تلجأ من ذاتها إلى أساليب لم يتعرض القانون لتنظيمها بشكل وافٍ (وذلك من قبيل الأساليب التي لا تشترط إقرارها من خارج الجهاز نفسه). وهذا بدوره يعزز أهمية المبدأ الثالث من مبادئ لجنة ماكدونالد. ويمكن العثور على أمثلة من التشريعات الشاملة في هذا الشأن في كل من ألمانيا وهولندا والمملكة المتحدة. ومما تجدر ملاحظته أن قوانين المملكة المتحدة لا تغطي الرقابة فحسب وإنما جمع المعلومات عن طريق الأشخاص.

وعلى الرغم مما تقدم، توفر المبادئ التي خرجت بها لجنة ماكدونالد إطاراً مفيداً للباحث في مسألة الرقابة تحت مسميات: سيادة القانون؛ والتكافؤ؛ والضوابط التي تحول دون إساءة استخدام الصلاحيات الخاصة.

أولاً، سيادة القانون. يشترط مبدأ سيادة القانون استناد الصلاحيات المحددة التي تمارسها

الأجهزة الأمنية إلى القانون. ولذلك، فإن السلطة القانونية المحددة ضرورية للتنصت على المكالمات الهاتفية أو وضع الميكروفونات لالتقاط المحادثات تحت غطاء من السرية مثلاً. كما يجب أن تتسم التشريعات في هذا الإطار بالوضوح، وذلك فيما يتعلق مثلاً باستخدام الصلاحيات الخاصة، والأشخاص الذين يجوز استهدافهم، والأساليب المحددة التي يجوز توظيفها والفترة الزمنية التي يجوز استخدامها خلالها. ويمكن تحديد بعض هذه المسائل في أمر أو في سلطة أخرى، ولكن من الأهمية بمكان إعطاء تعليمات محددة في هذا الخصوص.

الإطار رقم (14):

قضايا من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان حول الحق في الخصوصية

في عدد من القضايا الواردة تحت المادة (8) من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، أكدت هذه المحكمة على الحاجة إلى إعداد أساس قانوني واضح للصلاحيات الاستثنائية مثل التنصت على المحادثات الهاتفية، واعتراض أنظمة الاتصالات الخاصة والتقاط المكالمات التي تدور بين الأشخاص بصورة سرية. وبالإضافة إلى ذلك، أجرت المحكمة اختبار نوعية القانون على تلك الصلاحيات، حيث يركز هذا الاختبار على وضوح النظام القانوني وشفافيته وسهولة الوصول إليه (أنظر كذلك الإطار رقم 5). وفي هذا الخصوص، لم تجتز التشريعات بشأن التنصت على المكالمات الهاتفية هذا الاختبار، حيث لم تشر تلك التشريعات وبدرجة معقولة من الوضوح مدى التقدير الذي يسمح للسلطات بممارسته، ولا سيما فيما يتعلق بالأشخاص الذين يمكن التنصت على هواتفهم، وبسبب أية جرائم يزعم أنهم ارتكبوها، وطول الفترة التي يجري خلالها التنصت على هواتفهم. ومن جانب آخر، لم تتناول هذه التشريعات تدمير التسجيلات والنسخ الورقية الخاصة بالاتصالات الجارية. ومن هذا القبيل أيضاً، تتطلب الاتصالات التي يسمح القانون بإجرائها بين المحامي وموكله مزيداً من الحماية من التنصت أكثر من مجرد إصدار قرار بتكليف كاتب قلم بتسجيلها. وعلى الرغم من أن هذه القرارات تتعلق بالمعايير التي تشتمل عليها إحدى معاهدات حقوق الإنسان الدولية والتي لا تسري على كافة الدول، فهي تمثل مؤشرات مفيدة على مدخل قوي يستند إلى القانون لاستخدام الصلاحيات الخاصة.

المصادر: هارمان وهيويت ضد المملكة المتحدة (1992) 14 التقارير الأوروبية حول حقوق الإنسان، 657؛ تسافاشاديس ضد اليونان، الطلب رقم 28802/95، (1999) 27 التقارير الأوروبية حول حقوق الإنسان CD 27؛ مالون ضد المملكة المتحدة (1984) 7 التقارير الأوروبية حول حقوق الإنسان 14؛ خان ضد المملكة المتحدة، 12 أيار (مايو) 2000، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان؛ اللجنة المنبثقة عن هيئة حقوق الإنسان (310) BHRG؛ P G؛ ج. ه. ضد المملكة المتحدة، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، 25 أيلول (سبتمبر) 2001، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الجزء الثالث؛ ليندر ضد السويد (1987) 9 التقارير الأوروبية حول حقوق الإنسان 433.

كما يسري المبدأ المهم الثاني - التكافؤ - بموجب الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان على الصلاحيات الخاصة (من قبيل الرقابة)، وجمع المعلومات والمزايا والإعفاءات القانونية التي تتمتع بها أجهزة الأمن والمخابرات. وبناءً على ذلك، قامت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بإجراء هذا الاختبار من أجل دراسة ما إذا كانت القوانين تجيز التنصت على الهواتف لدواعي الأمن القومي ضرورة لمصلحة المجتمع الديمقراطي بموجب المادة (8) من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وبذلك، قامت المحكمة بدراسة مجموعة من الضمانات المؤسساتية المتعلقة بالتفويض باستخدام هذه الصلاحيات ومراجعتها في عدد من البلدان. كما تم تطبيق نفس هذا الاختبار على التشريعات التي تجيز فتح الملفات الأمنية والاحتفاظ بها.

ثالثاً: من المهم تفعيل ضوابط تحول دون إساءة استخدام الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة للأجهزة الأمنية وأجهزة المخابرات. وقد تتعلق هذه الضوابط بعملية التفويض باستخدام الصلاحيات الخاصة، والفترة الزمنية التي يسمح باستخدامها خلالها، واستخدام أي من المواد التي يتم الحصول عليها بالإضافة إلى الحلول التي يتم تقديمها للأشخاص الذين يدعون إساءة استخدام تلك الصلاحيات (أنظر الإطار رقم 21). وكما تظهر الأمثلة الواردة أدناه، يمكن توظيف هذه الضوابط قبل أو بعد استخدام تلك الصلاحيات.

فقبل الشروع في عملية الرقابة أو جمع المعلومات، تشترط العديد من الأنظمة تفويض شخص من خارج الجهاز. وقد يكون ذلك الشخص قاضياً (كما هو الحال في البوسنة والهرسك، وإستونيا وكندا)، وقد يكون محكمة (كما هو الحال في هولندا بموجب قانون أجهزة المخابرات والأمن أو الولايات المتحدة بموجب قانون الرقابة على المخابرات الخارجية) أو وزيراً (مثل المملكة المتحدة). وفي الحالة الأخيرة، من المهم وضع الضوابط الملائمة التي تحمي من إساءة استخدام أجهزة الأمن والمخابرات من قبل السياسيين وذلك لأن الوزير عضو في السلطة التنفيذية. وفي هذا الخصوص، من الجدير ذكره بأن القوانين الألمانية تشترط على الوزير المصادقة على استخدام الصلاحيات الخاصة بالإضافة إلى قيامه بإبلاغ ذلك إلى اللجنة البرلمانية للرقابة على أجهزة المخابرات.

وقد تتضمن الضوابط المستخدمة بعد تنفيذ عملية الرقابة أو جمع المعلومات القوانين التي تنظم الاحتفاظ بـ(الأشرطة والصور والنسخ مثلاً) (وإلى أي فترة) والجهة التي يمكن الإفصاح عنها لها ولأية أغراض. وبالاستناد إلى النظام القانوني المتبع، فقد لا يجوز قبول المواد التي جرى الحصول عليها أو الاحتفاظ بها بطريقة تنتهك لذلك النظام القانوني. وحتى لو كان ذلك صحيحاً، يمكن اعتبار ذلك مجرد ضابط من الضوابط، حيث يحتمل الحصول على الادعاء من خلال جمع المعلومات في المقام الأول.

أفضل الممارسات

- ✓ يشترط مبدأ سيادة القانون استناد أية صلاحيات خاصة تمتلكها أجهزة الأمن والمخابرات إلى التشريعات ذات العلاقة.
- ✓ يتوجب أن يتميز القانون بالوضوح والتحديد والشمول، بحيث لا يتوفر دافع لأحد أجهزة

إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة: المعايير القانونية والممارسة الأفضل

- الأمن أو المخابرات للجوء إلى أساليب لم يأت القانون على ذكرها.
- ✓ يجب أن يشمل التشريع الناظم لاستخدام الصلاحيات الخاصة والرقابة عليها على مبدأ التكافؤ.
- ✓ يجب تخصيص ضوابط تحول دون إساءة استخدام الصلاحيات الخاصة التي يشترك فيها أشخاص من خارج الجهاز قبل استخدام تلك الصلاحيات وبعده.
- ✓ يجب أن تحترم كافة الإجراءات التي تتبناها أجهزة الأمن والمخابرات في سبيل محاربة الإرهاب حقوق الإنسان ومبدأ سيادة القانون. ومهما كانت طبيعة الأفعال الإرهابية التي يشتبه أن شخصاً ما ارتكبها أو أدين بها، لا يجوز لأجهزة المخابرات بأي حال من الأحوال الحياد عن حق ذلك الشخص في الحياة والذي تضمنه الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- ✓ وللحيلولة دون استخدام الصلاحيات الخاصة بشكل تعسفي ومنع انتهاك حقوق الإنسان، يجب أن تخضع النشاطات التي يضطلع الجهاز بتنفيذها للإشراف والمراجعة الملائمين.

الفصل السابع

المعلومات والملفات

مما لا لبس فيه أن جزءاً لا يستهان به من عمل أجهزة الأمن والمخابرات يتضمن الاحتفاظ بمعلومات (بعضها شخصي) حول الأفعال التي يؤديها الأفراد ونواياهم. وقد يوجد ما يبرر وضع بعض الأفراد محل اهتمام تلك الأجهزة، وذلك لأسباب تتعلق بالإرهاب أو تخريب البنى التحتية الحيوية أو التجسس. وبخلاف اكتشاف هذه النشاطات بحد ذاتها أو القضاء عليها، يمكن الاحتفاظ بالمعلومات الشخصية لأغراض منح الإجازة الأمنية، ولا سيما في حالة الوصول إلى المواقع التي تحمل أهمية قومية.

ومع ذلك، تنطوي عملية إعداد الملفات التي تحتوي على المعلومات الشخصية والاحتفاظ بها واستخدامها على مخاطر واضحة. وتتمثل هذه المخاطر في خطورة تضخم المعلومات (بمعنى جمع المعلومات للاعتقاد بأنها قد تكون ذات فائدة عدا عن جمعها لغرض محدد)، أو أن تكون المعلومات التي تحتفظ أجهزة المخابرات بها خاطئة أو غير مدعومة بالحقائق والوقائع أو مضللة، أو أنه يمكن إفشاء تلك المعلومات بطريقة غير ملائمة (أي لأشخاص غير مناسبين وفي أغراض غير صحيحة)، أو احتمال تأثير المعلومات المجمعة بشكل سلبي على الفرص المتوفرة أمام الأفراد المعنيين أو وظائفهم مع انعدام أية فرصة لتصويب الأمور.

وقد أدت المخاطر من هذا القبيل إلى إعداد معايير دولية للاحتفاظ بالبيانات الشخصية، مثل اتفاقية المجلس الأوروبي الموقعة في 28 كانون الثاني (يناير) 1981 حول حماية الأفراد فيما يتعلق بالمعالجة الآلية للبيانات الشخصية، والتي دخلت حيز التنفيذ بتاريخ 1 تشرين الأول (أكتوبر) 1985. وقد كان الهدف من هذه الاتفاقية يكمن في 'التأمين ... لكل فرد ... احترام حقوقه وحرياته الأساسية، وبالذات حقه في الخصوصية فيما يتعلق بالمعالجة الآلية للبيانات الشخصية المتعلقة به' (المادة 1). وكمثال آخر على الأنظمة المحلية، أنظر أحد التشريعات الهولندية التي صدرت مؤخراً (أنظر الإطار رقم 15) أدناه).

وتتعامل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مع قيام السلطات العامة بتخزين المعلومات المتصلة بالحياة الخاصة للأشخاص واستخدامها ورفض إفساح المجال أمام الرد على هذه المعلومات باعتبارها ترتقي إلى مصاف التدخل في الحق في احترام الحياة الخاصة بموجب المادة 8 (1) من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وتشترط الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وجود أساس قانوني محلي لتخزين المعلومات واستخدامها. ومن أجل التقيد بما يعرف باختبار 'نوعية القانون'، يجب تمكين الشخص المعني من الإطلاع على القوانين ذات العلاقة، كما يجب أن تتسم تلك القوانين بالشفافية (بمعنى أن تتم صياغتها بدرجة كافية من الدقة تمكّن أي فرد من الأفراد من تنظيم سلوكه - مع الحصول على الاستشارة القانونية إذا لزم الأمر).

الإطار رقم (15):

الحق في معاينة المعلومات (هولندا)

المادة (47) - الحق في معاينة البيانات الشخصية

1. يقوم الوزير المعين بإخطار أي شخص بناءً على طلبه وبالسرية الممكنة وفي فترة أقصاها ثلاثة أشهر حول ما إذا تمت معالجة البيانات الشخصية المتعلقة بهذا الشخص من قبل أحد الأجهزة أو بالنيابة عنه، بالإضافة إلى ماهية تلك البيانات. ويجوز للوزير المعني تأجيل قراره لمدة أربعة أسابيع كحد أقصى. ويتم إرسال إخطار خطي مسبب بشأن التأجيل إلى الشخص الذي تقدم بالطلب قبل انقضاء الدورة الأولى.
2. عند الموافقة على الطلب المشار إليه في الفقرة الأولى، يقوم الوزير المعني على وجه السرعة وبما لا يتجاوز أربعة أسابيع كحد أقصى بعد تبليغ قراره بإعطاء الشخص الذي تقدم بالطلب فرصة لمعاينة المعلومات المتعلقة به.
3. على الوزير المعني التأكد من أن هوية الشخص الذي تقدم بالطلب على الوجه المطلوب.

المادة (51) - الحق في معاينة معلومات غير البيانات الشخصية

1. يقوم الوزير المعين بإخطار أي شخص بناءً على طلبه وبالسرية الممكنة وفي فترة أقصاها ثلاثة أشهر حول ما إذا كان يمكن معاينة المعلومات غير البيانات الشخصية المتعلقة بالأمر الإدارية المشار إليها في الطلب. ويجوز للوزير المعني تأجيل قراره لمدة لا تزيد عن أربعة أسابيع. ويستلم الشخص الذي تقدم بالطلب إخطاراً خطياً معللاً بشأن التأجيل قبل انقضاء الدورة الأولى.
2. عند الموافقة على الطلب المشار إليه في الفقرة الأولى، يقوم الوزير المعني بتزويد الشخص الذي تقدم بالطلب بالمعلومات ذات العلاقة على وجه السرعة وبما لا يتجاوز أربعة أسابيع كحد أقصى بعد تبليغ قراره.

المصدر: قانون أجهزة المخبرات والأمن لسنة 2002، المادتان (47)،

(51)، هولندا، (ترجمة غير رسمية¹).

أفضل الممارسات

- ✓ يجب أن يحرص التفويض التشريعي الممنوح للأجهزة الأمنية والمخبرات أهداف وظروف جمع المعلومات وفتح الملفات المتعلقة بالأفراد بالأهداف القانونية التي يضطلع الجهاز بتنفيذها.
- ✓ يجب أن ينص القانون كذلك على ضوابط فعالة حول طول الفترة الزمنية التي يتم فيها الاحتفاظ بالمعلومات، بالإضافة إلى المجالات التي يمكن فيها استخدام تلك المعلومات والأشخاص الذين يمكنهم الإطلاع عليها. كما يجب أن يضمن القانون توافق هذه الإجراءات مع المعايير الدولية الخاصة بحماية المعلومات، وذلك فيما يتعلق بالتصرف بالمعلومات التي

جرى جمعها.

- ✓ لا يجب إعفاء الأجهزة الأمنية وأجهزة المخابرات من الحريات المحلية المتعلقة بالمعلومات والإطلاع على التشريعات الخاصة بالملفات؛ بل بدلاً من ذلك يجب السماح لهذه الأجهزة بالاستفادة من الاستثناءات المحددة لمبادئ الكشف عن المعلومات التي تشير إلى مفهوم محدود للأمن القومي والذي يتعلق بالتفويض الممنوح للجهاز كلما كان ذلك مناسباً.
- ✓ يجب أن تتمتع المحاكم أو أية آلية مستقلة أخرى ينص القانون على إنشائها بالحرية كي تقرر، ومن خلال توفير الإمكانات لها للإطلاع على البيانات الكافية من ملفات الأجهزة، أنه تم تطبيق تلك الاستثناءات بالشكل الصحيح في كافة الحالات التي رفعت فيها شكاوى من قبل الأفراد.
- ✓ عند استلام معلومات من جهاز أجنبي أو دولي، يجب إخضاع هذه المعلومات للضوابط النافذة في الدولة التي جاءت منها تلك المعلومات بالإضافة إلى تلك المعايير السارية بموجب القانون المحلي.
- ✓ لا يجب إفشاء المعلومات للأجهزة الأمنية أو القوات المسلحة الأجنبية أو لأي من الأجهزة الدولية إلا إذا تعهدت بالاحتفاظ بها واستخدامها بموجب ذات المعايير السارية في القانون المحلي الذي يخضع له الجهاز الذي يصرح بها (هذا بالإضافة إلى القوانين النافذة على الجهاز الذي يستقبل تلك المعلومات).

الفصل الثامن

التوجيه والإدارة الداخلية للجهاز

يركز هذا الفصل على الضمانات الأساسية داخل الجهاز والتي تضمن الصفة القانونية لعمله وملاءمته لحاجات المجتمع. ومما لا شك فيه أن من المستحيل التطرق إلى كافة التفاصيل المتعلقة بعمل الأجهزة الأمنية وأجهزة المخابرات. كما أن من غير المرغوب تنفيذ ذلك لأنه يبرز إلى الملأ أساليب عملياتية حساسة. ومع ذلك، فمن الأهمية بمكان أن تستند هذه التفاصيل إلى أساس قانوني وأن يتم تقييدها بحيث تمنع إساءة استخدام أجهزة الأمن والمخابرات. كما يجب أن يفتح المجال أمام هيئات الرقابة للإطلاع على القواعد الإدارية ذات العلاقة.

الإبلاغ عن الأفعال غير القانونية

قد تأتي أكثر المعلومات الموثوقة حول الأفعال غير القانونية من قبل الأجهزة الأمنية وأجهزة المخابرات من داخل هذه الأجهزة نفسها. ولذلك، تعتبر مهمة الإبلاغ عن الأفعال غير القانونية وتصحيحها مفيدة من جانب، كما أنها تعزز موقف العاملين في الجهاز في رفع المخاوف التي تساورهم حيال عدم قانونية تلك الأفعال من جانب آخر. وعلى سبيل المثال، أنشأت وزارة الدفاع الأمريكية قناة داخلية لرفع تقارير حول النشاطات الاستخباراتية التي تثير الشبهات أو التي تعتبر غير ملائمة إلى مساعد وزير الدفاع (الرقابة على أجهزة المخابرات) والمستشار العام، واللذين يعتبران مسؤولين عن رفع تلك التقارير إلى وزير الدفاع ونائبه.

وينسحب هذا الأمر كذلك على ما يعرف بالأحكام الخاصة بالأشخاص الذين يبلغون عن الانتهاكات التي ترتكبها أجهزة الأمن والمخابرات ويظهرونها للمسؤولين (whistle-blowers)، حيث توفر هذه الأحكام الحماية من الانتقام القانوني من الأشخاص الذين يطلعون الهيئات الرقابية على مثل هذا النوع من الانتهاكات. ويدل المثال التالي من البوسنة والهرسك على كيفية تنظيم هذه المسألة في القانون بشأن أجهزة الأمن والمخابرات.

الإطار رقم (16):

الأحكام المتعلقة بالتبليغ عن الأفعال غير القانونية الواردة في القانون البوسني بشأن أجهزة الأمن والمخابرات

المادة (41)

إذا اعتقد أحد الموظفين بأنه تلقى أمراً غير قانوني، عليه أن يلفت نظر مُصدر ذلك الأمر إلى ما يعتقد بأنه غير قانوني فيه. وفي الحالات التي يعيد فيها مُصدر الأمر ذلك الأمر، يطلب الموظف إثباتاً خطياً لهذا الأمر. وإذا كان للموظف تحفظاته، عليه أن يوجه ذلك الأمر إلى المسؤول المباشر عن مُصدر الأمر وتبليغ هذه المسألة إلى المفتش العام. ويجوز للموظف أن يرفض تنفيذه.

المصدر: القانون البوسني بشأن أجهزة الأمن والمخابرات.

وعلى نحو مماثل، يتوجب إخضاع العاملين في أجهزة الأمن والمخابرات للمساءلة حول سلوك مسلك غير قانوني (بما في ذلك الانصياع للأوامر التي تخالف القانون). وفي الهيئات التسلسلية والبيروقراطية، تعتبر العقوبات التأديبية التي تفرض على الموظفين في بعض الأحيان أكثر شفافية وفعالية من المسؤولية الجنائية الخارجية.

وزيادة على ما تقدم ومن باب المعاملة بالمثل، يجب حماية الموظفين الذين يبلغون عن الأفعال غير القانونية من العقوبات التأديبية أو الملاحقة الجنائية. وفي هذا الإطار، يتضمن القسم 15 (4) من القانون الكندي بشأن أمن المعلومات لسنة 2003 مثلاً توضيحاً حول الدفاع الذي يحقق الصالح العام بشأن المسؤولية الجنائية عن الحماية من الإفصاح عن المعلومات غير المصرح به. ففي حالة إفشاء المعلومات حول الجرائم التي تتفوق فيها مصلحة الجمهور على مصلحته في حال عدم الكشف عنها (أنظر الإطار رقم 17)، يشترط القيام بمحاولة غير ناجحة لرفع تلك المسألة من خلال القنوات الداخلية إلى نائب الوزير وهيئات الرقابة ذات الصلة.

الإطار رقم (17):

القواعد الخاصة بحماية عملية إفشاء المعلومات (كندا)

عند اتخاذ قرار بشأن ما إذا كانت مصلحة المواطنين في الكشف عن المعلومات تفوق مصلحتهم في عدم الكشف عنها، على القاضي أو المحكمة الأخذ بعين الاعتبار:

1. ما إذا كان مدى الكشف عن المعلومات لا يتجاوز ما هو ضروري للإفصاح عن الجريمة التي يزعم ارتكابها أو منع ارتكاب تلك الجريمة أو الاستمرار فيها، بحسب الحال؛
2. مدى خطورة الجريمة التي يزعم ارتكابها؛
3. ما إذا لجأ الشخص إلى بدائل متوفرة أخرى قبل إفشاء المعلومات، وعند ذلك، ما إذا التزم الشخص بأية تعليمات أو سياسات أو قوانين ذات علاقة تسري عليه؛
4. ما إذا كانت لدى الشخص أسس معقولة تدفعه للاعتقاد بأن الإفصاح عن المعلومات قد يكون لخير الصالح العام؛
5. الصالح العام الذي يقصد خدمته من خلال الكشف عن المعلومات؛
6. مدى الضرر أو خطورة وقوع الضرر المترتب على الكشف عن المعلومات؛ بالإضافة على .
7. وجود ظروف طارئة تبرر الكشف عن المعلومات.

المصدر: كندا، القانون بشأن أمن المعلومات (1985)، الباب 15 (4).

قواعد السلوك المهنية الخاصة بالأجهزة الأمنية وأجهزة المخابرات

تمتلك العديد من الجماعات المهنية التي يتضمن عملها مخاطر ومصالح متضاربة مدونة لقواعد السلوك تقوم على قيمهم المهنية - وتمثل هذه المدونة مجموعة من القواعد السلوكية التي تعتبر ضرورية لتنفيذ

الوظائف ذات العلاقة على نحو منصف ومُرض من الناحية الأخلاقية. إن إعداد مدونة بالقواعد السلوك المهنية إلى جانب تقديم دورات تدريبية للعاملين في قطاع المخابرات يمثل وسيلة مفيدة لتحديد الحد الأدنى من الممارسات المشتركة بين موظفي هذا القطاع وتعميمها والحفاظ عليها. وعلى سبيل المثال، يضطلع مساعد وزير الدفاع في الولايات المتحدة (وهو ذاته الجهة التي تتولى الرقابة على أجهزة المخابرات) بمأسسة توجيه العاملين في أجهزة المخابرات ورفع درجة الوعي لديهم وتدريبهم، من جملة أمور، وذلك ضمن مفاهيم خاصة بالرقابة على قطاع المخابرات (من قبيل الحفاظ على سيادة القانون وحماية الحقوق القانونية والدستورية للمواطنين الأمريكيين).

ومن جانب آخر، سعت جمهورية جنوب أفريقيا إلى إعداد مدونة مقننة بقواعد السلوك تخص العاملين في أجهزة المخابرات؛ حيث تتضمن هذه المدونة توجيهات واضحة حول النطاق الأخلاقي للنشاطات التي ينفذها المنتسبون إلى هذا القطاع. (أنظر الإطار رقم (18) أدناه).

الإطار رقم (18):

مدونة قواعد السلوك الخاصة بموظفي أجهزة المخابرات في جنوب أفريقيا

تم اقتراح مدونة قواعد السلوك التالية في الكتاب الأبيض الصادر عام 1994 حول قطاع المخابرات، وهي تسري على كافة عناصر أجهزة المخابرات في جنوب أفريقيا بشكل متساوٍ. تنص قواعد السلوك على الأمور التالية، بالإضافة إلى غيرها:

- إعلان الولاء للدولة والدستور.
 - طاعة قوانين الدولة والخضوع لسيادة القانون.
 - التقيد بالقيم الديمقراطية مثل احترام حقوق الإنسان.
 - حلف اليمين الخاص بالحفاظ على السرية.
 - الالتزام بمبدأ الحيادية السياسية.
 - الالتزام بأقصى درجة من درجات النزاهة والموضوعية وتقييم المعلومات بشكل لا يظهر معه الانحياز.
 - الالتزام بتعزيز الثقة المتبادلة بين واضعي السياسات وموظفي أجهزة المخابرات. وفي ظل حكومة ديموقراطية، يتوجب على هذه الأجهزة التي توكل إليها مهمة تنفيذ العمليات الاستخباراتية الموافقة على تنفيذ مهماتها على النحو التالي:
 - على هذه الأجهزة أن تقبل بشكل أساسي سلطة المؤسسات الديمقراطية في المجتمع إلى جانب الهيئات الدستورية التي يكلفها المجتمع بالمشاركة في و/أو الرقابة على تحديد أولويات عمل أجهزة المخابرات.
 - على هذه الأجهزة أن تسلم بعدم إجراء أية تغييرات على المبادئ والهيكلية والإجراءات القانونية المتعلقة بالأمن القومي ما لم يصادق عليها الشعب والهيئات التي تمثله.
 - على تلك الأجهزة أن تلتزم نفسها بالعقد المبرم مع جمهور الناخبين من خلال الاتفاق المتبادل على مجموعة من المعايير بالإضافة إلى مدونة السلوك.
- المصدر: جمهورية جنوب أفريقيا، الكتاب الأبيض حول أجهزة المخابرات (تشرين الأول (أكتوبر) 1994)، الملحق أ.

وعلى نحو مثير للجدل، يحتل التقيد بمدونة لقواعد السلوك المهني أهمية على المستوى الإداري الداخلي. كما أن من الأهمية إعداد إطار قانوني تفصيلي خاص بتوجيه عمل الضباط أنفسهم. وينطوي

هذا الأمر على فائدتين رئيسيتين؛ أولاً، يضمن هذا الإطار اتخاذ القرارات التقديرية بطريقة منهجية ومتوافقة داخل الجهاز. وثانياً، يسمح ذلك الإطار بالتنظيم القانوني للأساليب العملية الحساسة التي قد تتصادم مع الصالح العام، حيث يتم تحديدها على وجه التفصيل في تشريعات يتاح للجمهور الإطلاع عليها. ويظهر الإطار رقم (19) أدناه نوع المسائل التي يمكن تنظيمها بهذه الطريقة.

الإطار رقم (19):

القانون البوسني بشأن جهاز الأمن والمخابرات

المادة (27)

يتولى المدير العام المسؤولية عن إصدار ما يلي من سجلات القواعد والأنظمة والتعليمات، بالإضافة إلى غيرها:

1. مدونة القواعد السلوكية
2. خطة أمن المعلومات
3. سجل القواعد الخاصة بتصنيف المعلومات وعدم تصنيفها
4. سجل القواعد الخاصة بإجراءات منح الإجازة الأمنية
5. سجل القواعد الخاصة بحماية المعلومات السرية وتخزين المعلومات
6. الأنظمة المتعلقة بتعميم المعلومات
7. سجل القواعد الخاصة بتجنيد المخبرين والتعامل معهم ودفع رواتبهم
8. سجل القواعد الخاصة بتنفيذ واستخدام الأساليب العملية الخاصة والفنية والاشتراك فيها
9. سجل القواعد الخاصة باستخدام الأسلحة النارية
10. سجل قواعد العمل
11. سجل قواعد الرواتب
12. سجل القواعد الخاصة بالأمن الداخلي
13. سجل القواعد الخاصة بالإجراءات التأديبية
14. سجل القواعد الخاصة بالتوظيف في الخارج
15. سجل القواعد الخاصة بالمهنة الأساسية والعامّة التي يقوم بها موظفو الجهاز
16. سجل القواعد الخاصة بالتعاون مع الهيئات والمؤسسات في البوسنة والهرسك
17. سجل القواعد الخاصة بإبرام مذكرات تفاهم مع الهيئات والمؤسسات في البوسنة والهرسك
18. سجل القواعد الخاصة بالتعاون مع الهيئات الدولية وتبادل المعلومات الاستخباراتية
19. سجل القواعد الخاصة بضباط الارتباط
20. سجل القواعد الخاصة ببطاقات الهوية

المصدر: القانون البوسني بشأن جهاز الأمن والمخابرات، 2004

أفضل الممارسات

✓ لا يجوز لأجهزة المخبرات مخالفة القانون. ولذلك، تقع على كاهل الموظفين الذين يشتبهون أو يتبادر إلى علمهم وقوع أفعال وأوامر تخالف القانون داخل تلك الأجهزة مسؤولية

الإبلاغ عنها.

- ✓ يجب تفعيل ممارسة مقننة بحيث تضمن توفير الدعم المناسب والحماية للأشخاص الذين يبلغون عن الانتهاكات التي ترتكبها أجهزة الأمن والمخابرات ويظهرونها للمسؤولين (whistle-blowers).
- ✓ يتعين تدريب طواقم أجهزة المخابرات على قواعد السلوك تتضمن مراعاة الحدود الأخلاقية في عملهم. كما يجب تحديث هذا التدريب وتقديمه لعناصر تلك الأجهزة طيلة فترة عملهم.
- ✓ يجب إضفاء صفة قانونية واضحة على السياسات الإدارية الداخلية.
- ✓ يجب تنظيم الأمور التفصيلية أو الحساسة التي يخشى من إدراجها في التشريعات من خلال سياسات إدارية داخلية رسمية تتمتع بوضع قانوني واضح.

الباب الثالث

دور السلطة التنفيذية

الفصل التاسع

الحالة الخاصة بالإدارة التنفيذية

في الدول الحديثة، تضطلع أجهزة الأمن والمخابرات بدور أساسي في خدمة الحكومة ومساندة سياساتها المحلية والدفاعية والخارجية من خلال توفير المعلومات الاستخباراتية وتحليلها بالإضافة إلى مواجهة التهديدات التي يتم تحديدها لها. وينسحب هذا الأمر على الأمن المحلي (لا سيما في مجال مكافحة الإرهاب والتجسس والتهديدات التي تتعرض لها العملية الديمقراطية بالدولة) بالإضافة إلى العلاقات الدولية والدبلوماسية والدفاعية. غير أنه من الضروري أن تخضع هذه الأجهزة والمسؤولون الذين يتولون تنفيذ هذه الأدوار للرقابة الديمقراطية من خلال رجال السياسة المنتخبين، لأن تخضع تلك الأجهزة والمسؤولين للمساءلة لرقابتهم الذاتية؛ إن السياسيين المنتخبين هم الذين يتولون الولاية على المناصب العامة في الدول الديمقراطية.

وتستند السلطة والشرعية النهائية لأجهزة المخابرات إلى إقرار السلطات التشريعية لصلاحياتها وعملياتها ونفقاتها. ولكن لأسباب عملية وبسبب الطبيعة الحساسة التي يتميز بها هذا الموضوع، يتعين على الحكومة - أي السلطة التنفيذية - أن تتولى ممارسة الإدارة الخارجية الفعالة على هذه الأجهزة. وفي واقع الأمر، لا يوجد هناك نزاع أصيل بين الإدارة التنفيذية الناجعة والرقابة البرلمانية (أنظر الباب الرابع أدناه). بل على العكس من ذلك تماماً، تعتمد الرقابة البرلمانية الفعالة على إدارة الوزراء الكفؤة لأجهزة المخابرات. ويمكن للبرلمانات دعوة الوزراء إلى إطلاعها على الأعمال التي تنفذها أجهزة المخابرات إن كان لهؤلاء الوزراء صلاحيات حقيقية لإدارتها إلى جانب امتلاكهم المعلومات الكافية حول النشاطات التي تقوم بها باسمهم. وحيث ينعدم هذا الأمر، يكمن البديل الديمقراطي الوحيد في سعي الهيئة البرلمانية أو المسؤول البرلماني إلى ملء ذلك الفراغ. إلا أن هذا البديل غير كافٍ لأنه يمكن للهيئات التشريعية وبشكل فعال مراجعة استخدام الصلاحيات والنفقات بأثر رجعي. غير أن الهيئات أو المسؤولين البرلمانيين غير مخولين بذاتهم وعلى الوجه المطلوب بتوجيه هذه المسائل وإدارتها بينما تمتلك الأجهزة الحكومية تلك الصلاحية.

وداخل النظام الدستوري السليم، يحتاج الوزراء إلى صلاحياتين تتمثلان في التمتع بدرجة كافية من السيطرة على أجهزة المخابرات إلى جانب الحق في طلب المعلومات منها، وذلك من أجل إخلاء طرفهم باعتبارهم أعضاء في سلطة تنفيذية منتخبة تعمل بالنيابة عن الجمهور. ويحق للوزراء توقع الولاء التام من تلك الأجهزة في تنفيذ السياسات التي تضعها الحكومة لصالح شعبها. كما يجب أن يضطلع الوزراء بالإدارة الكافية والحصول على المعلومات كي يتمكنوا من إطلاع البرلمان على استخدام أجهزة المخابرات للصلاحيات القانونية الممنوحة لها إلى جانب المصاريف التي تنفقها.

وعلى أي حال، لا تشير الإدارة الفعالة التي تمارسها السلطة التنفيذية إلى المسؤولية الإدارية المباشرة على العمليات الأمنية والاستخباراتية. فمن أجل الحيلولة دون إقدام أجهزة الأمن والمخابرات على إساءة استخدام صلاحياتها وكشروط للإدارة الفعالة، يتوجب تحديد الصلاحيات التي يتمتع بها كل

من الوزراء ورؤساء أجهزة المخابرات من خلال أحكام قانونية. ومن أجل إدارة تلك الأجهزة على نحو فعال، يتوجب أن تكون تلك الصلاحيات متميزة، وفي ذات الوقت يكمل بعضها البعض. وإذا كان الوزراء يشتركون في الشؤون اليومية، فمن المستحيل بالنسبة لهم العمل كمصدر للإدارة الخارجية، مما يؤدي إلى تقويض آلية الرقابة برمتها. إن من الصعوبة بمكان الإشارة إلى الخط الدقيق الفاصل بين الوظائف التي يتولاها الوزراء ورؤساء أجهزة الأمن والمخابرات. وفي هذا السياق، يعرض القانون الكندي بشأن جهاز الأمن والمخابرات لسنة 1984 نموذجاً مفيداً. حيث ينص هذا القانون على أن مدير الجهاز يمتلك السيطرة على الجهاز ويضطلع بإدارته والذي يقع يعمل بموجب توجيهات الوزير. كما يتضمن القانون البولندي بشأن المخابرات نصاً تجدر الإشارة إليه كونه يميز بشكل واضح بين الصلاحيات التي يمتلكها رئيس الوزراء ورؤساء أجهزة المخابرات (أنظر الإطار رقم 20 أدناه).

الإطار رقم (20):

تحديد الصلاحيات بين الوزير ومدير الجهاز (بولندا)

المادة (7):

- يتولى رئيس الوزراء تحديد التوجيهات المتعلقة بأنشطة الأجهزة بواسطة تعليمات.
- يقوم رؤساء الأجهزة، وبما لا يتجاوز ثلاثة أشهر قبل نهاية كل سنة وكل ضمن اختصاصه، بإطلاع رئيس الوزراء على خطط العمل الخاصة بالسنة التالية.
- يتولى رؤساء الأجهزة، كل في نطاق اختصاصه وكل سنة قبل الواحد والثلاثين من كانون الثاني (يناير)، إطلاع رئيس الوزراء على التقارير حول نشاطات الأجهزة خلال السنة المنصرمة.

المصدر: قانون جهاز الأمن الداخلي وجهاز المخابرات الخارجي لسنة 2002، بولندا.

وفي هذا السياق، يستحق القانون الهولندي بشأن المخابرات نظرة أعمق من جانبنا؛ حيث يطالب هذا القانون 'الأجهزة والمنسق بممارسة صلاحياتهم بما يتفق مع للقانون بالإضافة إلى خضوعهم للوزير المعني'. وبذلك، يضيف هذا النص تركيزاً خاصاً على ضرورة العمل 'وفقاً للقانون'، وهو الذي يضع كذلك قيوداً على إدارة الوزير لتلك الأجهزة.

وقد تجد المجتمعات الانتقالية، التي يلف الغموض فيها الحد الفاصل بين الحكومة المدنية والأجهزة العسكرية، أن من الضروري وضع نصوص تفصيلية تحول دون إساءة استخدام هذه الأجهزة في المستقبل. ففي القانون الجديد الصادر في البوسنة والهرسك مثلاً، يحظر على رئيس مجلس الوزراء بموجب المادة (10) وبشكل صريح تولي 'الحقوق والمسؤوليات' التي يتمتع بها المدير العام أو نائب المدير العام 'كلياً أو جزئياً'، وذلك على الرغم من امتلاكه لعدد من الصلاحيات الخاصة بوضع السياسات والمراجعة.

كما يفصل هذا القانون الحقوق والمسؤوليات التي تقع على كاهل المدير العام بطريقة توضح الصلاحيات

إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة: المعايير القانونية والممارسة الأفضل

الإدارية اليومية التي يمارسها. ومن جملة أمور، تشتمل المهام التي يضطلع المدير العام بتنفيذها إعداد الموازنة السنوية للجهاز، وتوجيه العمليات المتعلقة بالتعاون في مجالات التحليل والشراكة والتعاون الفني والإداري، بالإضافة إلى العمليات الخارجية التي ينفذها الجهاز. كما يعرج ذلك القانون على حماية مصادر المعلومات الاستخباراتية ومقاصد أجهزة المخابرات وعملياتها من الإفشاء غير المصرح به إلى جانب الحصول على المصادقة والدعم من وزير الشؤون الخارجية، عن طريق الرئيس، للنشاطات التي قد تنطوي على آثار خطيرة على السياسة الخارجية للبوسنة والهرسك.

الفصل العاشر

معرفة الوزراء وإدارة أجهزة المخابرات

تعتمد الإدارة الديمقراطية الفعالة ودعم السياسات على عملية ذات شقين يشترك فيها الوزراء والمسؤولون. فمن جانب، يجب تمكين الوزراء من الوصول إلى المعلومات المطلوبة التي تمتلكها أجهزة المخابرات أو التقييمات التي تقوم على أساسها كما يجب تمكينهم من تقديم تقارير للجمهور حول النشاطات ينفذها القطاع الأمني، عند الضرورة. وفي المقابل، يتوجب تمكين المسؤولين من إطلاع وزراء الحكومة على المسائل التي تحمل حساسية بالغة. ولذلك، فمن المهم امتلاك الوزراء سياسة منفتحة تجاه الأجهزة.

ومن جانب آخر، يجب أن تتضمن التشريعات إجراءات واضحة تتعلق بالتوجيهات السياسية، وبالنسبة للأجهزة الداخلية، الاستقلالية السياسية لضمان قيام رجال السياسة المسؤولين أمام الجمهور بتحديد الأمور السياسية. ومن المحبذ توضيح مختلف الآليات في التشريعات وتدعيمها بالمهام القانونية الملائمة. ولا يكمن السبب وراء ذلك في الرغبة في تنظيم العلاقات اليومية بين الأجهزة والوزراء من الناحية القانونية، بل إن الإطار القانوني الذي يتضمن صلاحيات ومسؤوليات واضحة قد يساعد بحد ذاته على منع ارتكاب الخروقات كما يشجع على قيام علاقات عمل بناءة وصريحة بين الوزراء والأجهزة.

وفي هذا الإطار، يتعين توضيح المسائل التالية في التشريعات (أنظر الإطار رقم 21). ففيما يتعلق بالوزراء، يتوجب أن تنص القوانين الخاصة بالمخابرات على تعيين المسؤولية عن صياغة السياسات التي تتناول الشؤون الأمنية والمخابراتية (وبالطبع ضمن نطاق التفويض الذي تمنحه السلطات التشريعية للأجهزة)؛ والحق في الحصول على تقارير من الأجهزة؛ والتحقق على الحق في المصادقة على المسائل التي تنطوي على حساسية من الناحية السياسية (مثل التعاون مع الأجهزة التابعة لدول أخرى) أو النشاطات التي تؤثر على الحقوق الأساسية (مثل المصادقة على استعمال الصلاحيات الخاصة، سواء كانت المصادقة الخارجية على ذلك مطلوبة أم لا من قبل قاضٍ مثلاً). وعلى مستوى الجهاز نفسه، يتعين تقنين المهام التالية: الواجب الملقى على عاتق الجهاز لتنفيذ سياسة الحكومة؛ وواجبه في العمل تحت إشراف الوزراء بالإضافة إلى واجبه في السعي لتأمين المصادقة على المسائل التي تنطوي على حساسية خاصة. ونعرض في الإطار أدناه مقارنة بين الحقوق التي يتمتع بها الوزراء والواجبات التي يتعين على الأجهزة الوفاء بها.

وقد تتضمن الآليات المحددة للإدارة التنفيذية اشتراط توجيه التعليمات الخطية، أو صياغة سياسات أو أهداف مكتوبة لتوجيه أولويات عمل الأجهزة، والحق في الإطلاع على تلك السياسات والأهداف، واشتراط قيام الوزراء دون غيرهم بالمصادقة على المسائل الحساسة، وعمليات إقرار الموازنة بالإضافة إلى رفع التقارير وتدقيقها بشكل دوري.

الإطار رقم (21):	
المسؤوليات التي تضطلع بها الأجهزة	حقوق الوزير
<ul style="list-style-type: none"> ✓ الالتزام بتنفيذ سياسة الحكومة؛ ✓ الالتزام برفع التقارير للوزراء؛ ✓ الالتزام بالسعي للحصول على المصادقة على المسائل الحساسة. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ مسؤولية الوزير في صياغة سياسة حول الشؤون الأمنية والمخابراتية؛ ✓ حق الوزير في استلام التقارير من الأجهزة؛ ✓ التحفظ على الحق في المصادقة على المسائل التي تتسم بالحساسية السياسية (من قبيل التعاون مع أجهزة الدول الأخرى) أو الأعمال التي تؤثر على الحقوق الأساسية (المصادقة على استخدام الصلاحيات الخاصة، سواء كانت المصادقة الخارجية الإضافية مطلوبة أم لا من قبل أحد القضاة مثلاً).

وعلى سبيل المثال، يشير القانون الكندي إلى الظروف التي يتوجب فيها على مدير جهاز الأمن والمخابرات الكندي إجراء المشاورات الخارجية مع نائب الوزير (أي كبير المسؤولين الحكوميين). وتنسحب هذه الحالة عندما يقوم المدير باتخاذ قرارات تتعلق بالسياسات العملية العامة الخاصة بالجهاز وذلك في المواضيع التي يطلب فيها الوزير استشارات بموجب تعليمات خطية وقبل التقدم بطلب لاستصدار إذن قضائي للتفويض بإجراء الرقابة (أنظر الإطار رقم (22) أدناه).

الإطار رقم (22):	
تشاور المدير مع الوزير (أو نائبه)	
القسم 7	
1.	يقوم المدير بالتشاور مع نائب الوزير حول السياسات العملية العامة الخاصة بالجهاز.
2.	يتشاور المدير أو أي موظف يعينه الوزير مع نائب الوزير من أجل تقديم طلب لاستصدار إذن بموجب القسم 21 أو القسم 23 قبل التقدم بطلب لاستصدار ذلك الإذن أو تجديده.
المصدر: القانون الكندي بشأن جهاز الأمن والمخابرات لسنة 1984، القسم 7(1) و(2).	

وفي العديد من الدول، يتولى المفتش العام معاونته الوزير في مهمة الإدارة. ويمثل المفتش العام مؤسسة ينص القانون في كثير من الأحيان على إنشائها وتتمتع بالعديد من الحقوق والمسؤوليات في مقابل السلطة التنفيذية والبرلمان (للمزيد من المعلومات حول المفتش العام، يرجى الإطلاع على الباب الخامس أدناه حول دور الجهات الخارجية التي تتولى عملية المراجعة). وفي هذا السياق، يقوم المفتش العام

إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة: المعايير القانونية والممارسة الأفضل

بمراقبة ما إذا كانت أجهزة المخابرات تنفذ السياسات الحكومية المتعلقة بها على الوجه المطلوب.

ومما لا شك فيه أنه ينبغي موازنة الحقوق التي تتمتع بها السلطة التنفيذية من أجل منعها من إساءة استخدام أجهزة المخابرات. ويجوز في هذا الإطار توظيف مختلف أشكال الضمانات لتحقيق هذا الهدف، كما أننا سنناقش هذا الجانب بشكل مستفيض في الفصل الثالث عشر أدناه.

أفضل الممارسات

- ✓ يجب أن تتضمن التشريعات بشأن قطاع المخابرات حقين واضحين للحصول على المعلومات، وهما: حق السلطة التنفيذية في الحصول على المعلومات الضرورية التي تمتلكها أجهزة المخابرات إلى جانب حق رؤساء أجهزة المخابرات في الاتصال مع الوزير المعني.
- ✓ من الناحية القانونية، ينبغي أن يكون الوزير مسؤولاً عن صياغة السياسة المتعلقة بالشؤون الأمنية وشؤون المخابرات. كما يحق له استلام التقارير من الأجهزة بشكل دوري بالإضافة إلى توليه المسؤولية القانونية عن المصادقة على المسائل التي تنطوي على حساسية سياسية.

الفصل الحادي عشر

الرقابة على العمل السري

يشير مصطلح العمل السري إلى التدخلات أو الإجراءات غير المعترف بها والتي تمارسها أجهزة المخابرات في الأقاليم أو الشؤون التابعة لدولة أخرى. وعلى سبيل المثال، يعرف الأمر التنفيذي رقم 12333 الصادر في الولايات المتحدة الأمريكية مصطلح 'النشاطات الخاصة' على النحو التالي (أنظر الإطار رقم 23 أدناه).

الإطار رقم (23):

تعريف العمل السري (الولايات المتحدة)

تعني النشاطات الخاصة تلك النشاطات التي تمارس في إطار دعم أهداف السياسة القومية الأجنبية في الخارج والتي يجري التخطيط لها وتنفيذها، وذلك حتى لا يبدو الدور الذي تلعبه حكومة الولايات المتحدة ظاهراً ومعترفاً به على الملأ أو أنه يعمل على مساندة هذه النشاطات، ولكن يقصد بهذه النشاطات عدم التأثير على العمليات السياسية التي تنفذها الولايات المتحدة أو الرأي العام أو السياسات أو وسائل الإعلام كما أنها لا تتضمن النشاطات الدبلوماسية أو جمع المعلومات الاستخباراتية وإنتاجها أو غير ذلك من نشاطات المساندة ذات العلاقة.

المصدر الأمر التنفيذي رقم 12333 الصادر في الولايات المتحدة الأمريكية، 1981، الفقرة 3.4 (د).

ويثير العمل السري قضايا تتعلق بالمساءلة لسببين على الأقل. فحيث أن هذا النوع من الأعمال يعتبر سرياً، من الصعب على السلطة التشريعية فرض الرقابة عليه (حتى لو كان المشرّعون على وعي به). ومع ذلك، للبرلمان الحق المشروع في تناول الأعمال التي ينفذها موظفو الدولة واستخدام الأموال العامة. وثانياً، ينطوي العمل السري على بعد أخلاقي. فمن ناحية تاريخية، اشتمل عدد من برامج العمل السري على استراتيجيات وأساليب أثارت الكثير من الجدل. فحقيقة أن هذه الأعمال سرية وغير قانونية وفقاً لقانون الدولة التي تنفذ تلك الأعمال على أراضيها تغري المتنفذين على ارتكاب انتهاكات كثيرة. ولذلك، فمن الأهمية بمكان أن يقوم السياسيون المنتخبون بتحديد قواعد مبدئية لما هو مقبول (مثل التقيد بالقانون الدولي بشأن حقوق الإنسان) كما تقع على عاتقهم مسؤولية التفويض باللجوء إلى العمل السري.

هناك القليل من السوابق القضائية التي يمكننا سردها في هذا الجانب. ويتمثل أحد النماذج الصريحة القليلة لهذا النوع في تفويض الوزراء في قانون المملكة المتحدة والذي يرتقي في حالة منحه إلى دفاع قانوني في قانون المملكة المتحدة عن الأعمال التي تنفذها أجهزة المخابرات في الخارج والتي تحرق

القانون المدني أو الجنائي (أنظر الإطار رقم 24).

ويعتبر التفكير الملي في قضيتين لا تتناولهما هذه المسألة مفيداً. فأولاً، لا يوجد هناك اشتراط قانوني للحصول على التفويض من الوزير حينما تنفذ مثل تلك الأعمال. ويتعلق العيب الآخر الذي يعترى هذه المسألة بصفتها القانونية. فلأسباب جلية، قد تسعى الدولة ومن خلال نظامها القانوني إلى الحصول على إعفاء من المسؤولية الناشئة عن ممارسة العمل السري خارج إقليمها، حيث أن ذلك العمل يشكل انتهاكاً للنظام القانوني الذي ارتكب بموجبه. ومع ذلك، لا يزال هناك مجال من القانون لا يجوز تخطيه أو تجاهله - وهو قانون حقوق الإنسان الدولي.

الإطار رقم (24):

التفويض بتنفيذ الأعمال السرية في الخارج (المملكة المتحدة)

7(1) بصرف النظر عن هذا القسم، إذا كان لشخص أن يخضع للمساءلة في المملكة المتحدة عن أي عمل قام به خارج الجزر البريطانية، فلن تتم مساءلته في حالة تنفيذ ذلك العمل بموجب تفويض ممنوح من وزير الخارجية وفقاً لأحكام هذا القسم (...)

7(3) لا يجوز لوزير الخارجية منح التفويض بموجب هذا القسم إلا إذا كان مقتنعاً:

1. بأن أية أعمال يجوز تنفيذها بالاستناد إلى التفويض أو، بحسب الحال، العملية التي يجوز خلالها تنفيذ الأعمال، ضرورية للشروع في عملية من عمليات جهاز المخابرات؛

و

2. بأن هناك إجراءات مُرضية وسارية لضمان:

1. أنه لن يتم تنفيذ أي عمل استناداً إلى التفويض بما يتعدى ما هو ضروري

للشروع في عملية من عمليات جهاز المخابرات؛ و

2. فيما يتعلق بالأعمال التي يجوز تنفيذها بالاستناد إلى التفويض، أن تكون طبيعية تلك الأعمال والنتائج المتوقعة المترتبة عليها معقولة وذات صلة بالأهداف التي نفذت من أجلها.

3. بأن هناك إجراءات مُرضية وسارية بموجب القسم 2(2)(i) أعلاه بالنسبة للإفصاح عن المعلومات التي يتم الحصول عليها بموجب هذا القسم وأن تخضع أية معلومات يتم الحصول عليها بموجب أي عمل تم تنفيذه بناءً على التفويض لهذه الإجراءات.

المصدر: القانون بشأن أجهزة المخابرات، المملكة المتحدة، 1994، القسم السابع.

وتعتبر الحقوق والالتزامات القانونية الناشئة عن القانون الدولي نافذة على نطاق عالمي؛ بمعنى أن سريان تلك الحقوق والالتزامات لا يتغير على المستوى المحلي. ويعرض قانون حقوق الإنسان الدولي عدداً من الضمانات القانونية العالمية التي تحمي الأفراد والجماعات من الأعمال التي تنفذها الحكومة والتي تنتهك الحريات الأساسية والكرامة الإنسانية. ومما يزيد الأمر وضوحاً، ولا سيما بالنسبة للاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، أن الدول قد توضع في

موضع المساءلة ليس بسبب انتهاكات حقوق الإنسان التي تقترب في حدود أقاليمها فحسب، وإنما في المجالات الأخرى التي تمارس فيها اختصاصاتها أو حيث تنجم تلك الانتهاكات عن أعمال يقدم مسؤولون على تنفيذها بغض النظر عن مكان وقوعها.

وكجزء من الأحكام المتنامية للقانون الدولي حول حقوق الإنسان، يتوجب التركيز على كل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وذلك حينما نتحدث عن تنفيذ الأعمال السرية من قبل أجهزة المخابرات. وعلى وجه التحديد، يمثل الحق في الحياة (المادة 6) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)، والحق في عدم التعرض للتعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة (المادة 7) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) بالإضافة إلى الحق في الحرية والأمن الشخصي (المادة 9) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) أكثر الحقوق التي تنتهك خلال الأعمال السرية التي تنفذها أجهزة المخابرات. ولهذا، يجب إبراز الممارسات غير القانونية التي تتعلق بشكل مباشر بالحقوق المذكورة أعلاه، ولا سيما القتل خارج نطاق القانون والتعذيب/ المعاملة اللاإنسانية.

ومهما كانت الغاية والمصادقية التي يحملها العمل السري، يمثل القتل خارج نطاق القانون، من قبيل قيام عملاء المخابرات باغتيال عدو (في الخارج)، خرقاً واضحاً للحق في الحياة والذي ينص عليه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وبما كل إنسان يتمتع بالحق في الحياة بسبب كونه إنساناً، فلا يجوز الانتقاص من هذا الحق (المادة 4 (2) من العهد المذكور أعلاه). وحتى وقت تأليف هذا الكتاب، كانت 152 دولة طرفاً في هذا العهد.

وتتعلق الممارسة غير القانونية الأخرى والمرتبطة من ناحية تقليدية بالأعمال السرية بأساليب التحقيق التي تصل إلى حد انتهاك الحق في عدم التعرض للتعذيب أو المعاملة الحاطة بالكرامة (المادة 7) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية).

الإطار رقم (25):

التعذيب

تعرف المادة (1) من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة جريمة التعذيب على النحو التالي:
‘لأغراض هذه الاتفاقية، يقصد “بالتعذيب” أي عمل ينتج عنه ألم أو عذاب شديد، جسدياً كان أم عقلياً، يلحق عمداً بشخص ما بقصد الحصول من هذا الشخص، أو من شخص ثالث، على معلومات أو على اعتراف، أو معاقبته على عمل ارتكبه أو يشتبه في أنه ارتكبه، هو أو شخص ثالث أو تخويله أو إرغامه هو أو أي شخص ثالث – أو عندما يلحق مثل هذا الألم أو العذاب لأي سبب من الأسباب يقوم على التمييز أياً كان نوعه، أو يحرص عليه أو يوافق عليه أو يسكت عنه موظف رسمي أو أي شخص آخر يتصرف بصفته الرسمية. ولا يتضمن ذلك الألم أو العذاب الناشئ فقط عن عقوبات قانونية أو الملازم لهذه العقوبات أو الذي يكون نتيجة عرضية لها.’

المصدر: اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة

القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والتي دخلت حيز التنفيذ بتاريخ 26

حزيران (يونيو) 1986

وقد تضمّن أحد الأحكام الشهيرة التي صدرت عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أمثلة على أساليب التحقيق التي تشكل انتهاكاً لهذا الحق. حيث سردت المحكمة الانتهاكات التالية:

- الصلب على الجدران: ويتمثل ذلك في إجبار المعتقلين على الوقوف على الجدران لفترات تمتد إلى ساعات وفي 'وضعية مؤلمة'. ويصف المعتقلون الذي أخضعوا لهذه العملية بأنه جرى 'شبحهم على الجدران، وكانوا يجبرون على وضع أصابعهم فوق رؤوسهم على الحائط، وفتح أرجلهم مع دفع أقدامهم إلى الوراء مما يجبرهم على الوقوف على رؤوس أصابع أقدامهم، وبالتالي ارتكاز كامل أوزان أجسامهم على أصابعهم بشكل أساسي.
- تغطية الرؤوس: حيث يوضع كيس أسود أو أزرق غامق على رؤوس المعتقلين، وعدم نزع ذلك الكيس عن رؤوسهم إلا أثناء التحقيق معهم.
- إخضاع المعتقلين للإزعاج والضوضاء: بانتظار التحقيق معهم، يحتجز المعتقلون في غرف يسودها الضجيج والأصوات المزعجة والمرتفعة بشكل متواصل.
- الحرمان من النوم: ويتمثل ذلك في حرمان المعتقلين من النوم قبل التحقيق معهم.
- الحرمان من الطعام والشراب: حيث يتم تزويد المعتقلين بالقليل من الطعام والشراب داخل مراكز الاعتقال وقبل التحقيق معهم.

ومن جانب آخر، يحظر القانون الدولي استخدام المعلومات التي يتم الحصول عليها بواسطة التعذيب لأغراض قانونية (أنظر الفصل الثاني عشر أدناه).

وعادةً ما توجد معايير قانونية خاصة بالعمليات التي تنفذ على نطاق محلي بالمقارنة مع تلك العمليات التي تنفذ في الخارج. وبغض النظر عن ذلك، تضطلع السلطات التنفيذية بدور مهم في متابعة قانونية الأعمال السرية التي تقوم بها أجهزة المخابرات - حيث يتوجب على هذه السلطات مراقبة التزام تلك الأجهزة بالأحكام الأساسية الخاصة بحقوق الإنسان. ويوثق المثال التالي من القانون الأسترالي بشأن أجهزة المخابرات وعلى نحو جيد الأهمية المعلقة على مشاركة السلطة التنفيذية عندما يتعلق الأمر بإدارة الأعمال السرية (أنظر الإطار رقم (26) أدناه).

الإطار رقم (26):

إضفاء الصفة القانونية على رقابة الوزراء على العمل السري (أستراليا)

القسم (6) وظائف جهاز الاستخبارات السرية الأسترالي

1. تتمثل وظائف جهاز الاستخبارات السرية الأسترالي في (...):
 8. تنفيذ أية نشاطات أخرى بموجب توجيهات الوزير المسؤول، وذلك فيما يتعلق بإمكانيات ونوايا وأنشطة الأشخاص أو المنظمات خارج أستراليا.
2. يجوز للوزير المسؤول توجيه جهاز الاستخبارات السرية الأسترالي لتنفيذ النشاطات المشار إليها في الفقرة (1) (د) فقط في حالة:
 1. أخذ الوزير رأي الوزراء الآخرين الذين يتولون مسؤوليات مشابهة.
 2. كان الوزير مقتنعاً بوجود إجراءات مُرضية وسارية لضمن أنه عند تنفيذ

الأمر الصادر عنه لن يتم عمل أي شيء يتجاوز ما هو ضروري بالنسبة للأهداف التي صدر من أجلها ذلك الأمر.

3. كان الوزير مقتنعاً بوجود إجراءات مُرضية ونافذة لضمان أن طبيعة وتبعات تلك الأعمال التي نفذت بناءً على الأمر الصادر وتبعات تلك الأعمال معقولة وذات صلة بالأهداف التي صدر من أجلها ذلك الأمر.

3. يتعين أن يكون الأمر الصادر بموجب الفقرة (1)(د) خطياً.

القسم (16) إطلاع اللجنة على النشاطات الأخرى

إذا أصدر الوزير المسؤول أمراً بموجب الفقرة 6(1)(د)، يتوجب على الوزير وعلى وجه السرعة إطلاع اللجنة على طبيعة النشاط أو النشاطات التي سيجري تنفيذها.

المصدر: قانون أجهزة المخابرات، أستراليا، 2001، القسم السادس.

وفي حالة التسليم بأن هذه العمليات تخالف قانون الدولة التي تنفذ على أراضيها، يتوجب فرض ضمانات لصالح رعايا تلك الدولة والذين قد يقعون تحت تأثير العمليات السرية التي تنفذها أجهزة المخابرات. وكمثال على ذلك، ينص القسم (15) من القانون الأسترالي بشأن أجهزة المخابرات لسنة 2001 على أنه يتعين على الوزير المسؤول عن جهاز الاستخبارات السرية إعداد قواعد خطية تنظم الكشف عن المعلومات الاستخباراتية التي يحصل عليها جهاز الاستخبارات السرية عن الأشخاص الأستراليين والاحتفاظ بتلك المعلومات. وعند ذلك، على الوزير أن يأخذ بالحسبان الحاجة لضمان الحفاظ على خصوصية الأفراد الأستراليين وذلك بما يتناسب مع تنفيذ العمليات [التي يقوم بها جهاز الاستخبارات السرية].

أفضل الممارسات

- ✓ يجب على عضو السلطة التنفيذية المسؤول المصادقة على كافة الأعمال السرية، وذلك وفقاً لإطار قانوني يقره البرلمان. كما يجب رفع تقارير دورية بشأن هذه المسألة.
- ✓ لا يجوز لأي مسؤول تنفيذ أي عمل أو المصادقة على تنفيذه إن كان ذلك العمل جزءاً من برنامج العمل السري، بحيث ينتهك حقوق الإنسان المعترف بها على نطاق دولي.

الفصل الثاني عشر

التعاون الدولي

تتمثل إحدى المجالات التي تجعل من الصعب على الوزراء والسلطات التشريعية في الدولة ممارسة الرقابة في عمل الهيئات الدولية أو الخارجية و اتفاقيات التعاون الثنائية التي تبرمها الدولة مع غيرها من الدول. فبعد أحداث 11 أيلول (سبتمبر)، ما انفكت أهمية هذه الإجراءات تتعاظم وتستخدم على نطاق واسع. وحتى في الوقت الذي لا تلتقي فيه مصالح دولتين من الدول بشكل تام، تعمل أجهزة المخابرات التابعة لهاتين الدولتين على أساس تعاوني، بحيث يقدم جهاز المخابرات في الدولة الأولى معلومات للجهاز في الدولة الأخرى لقاء الحصول على معلومات تجارياً في القيمة والأهمية. ويشتمل التعاون الثنائي في العادة على التشارك في المعلومات الاستخباراتية وتحليل المواضيع التي تكتسب اهتماماً متبادلاً من جانب الدولتين. ويمكن الحفاظ على تلك العلاقات الثنائية واستمرارها في حال احترام كلا الطرفين بشكل مطلق وصارم للاتفاقية الأساسية التي تحدد تبادل المعلومات الاستخباراتية بينهما: حيث يتضمن ذلك حماية أصول وتفاصيل المعلومات الاستخباراتية التي يقدمها أحد الطرفين للآخر وفقاً لسريتها إلى جانب ضمان عدم تحويلها إلى أي طرف ثالث.

وبالفعل، يمثل التعاون بين أجهزة المخابرات الأجنبية ضرورة عملية في سياق محاربة الإرهاب مثلاً. ومع ذلك، ينطوي هذا التعاون على خطورة التعرض للمعايير الدستورية والقانونية والملكية المحلية من خلال التعاون غير المنظم واستخدام اتفاقيات التعاون عن سوء نية للالتفاف على المعايير المحلية المتعلقة بالحصول على المعلومات أو حماية الخصوصية. ولذلك فمن الضروري التفاوض بالتعاون الدولي بين أجهزة المخابرات على نحو ملائم بالإضافة إلى إخضاع ذلك التعاون لحد أدنى من الضمانات. ويبين الإطار التالي بشكل عملي مختلف النشاطات التي تشكل مجموعها التعاون الدولي بين أجهزة المخابرات.

الإطار رقم (27):

الممارسات المختلفة التي ينطوي عليها التعاون بين أجهزة المخابرات:

تبادل المعلومات بين جهازين

يتمثل أكثر الأشكال شيوعاً للتعاون الدولي بين أجهزة المخابرات في تبادل وتحليل المعلومات الاستخباراتية والمواضيع التي تحتل أهمية متبادلة بين دولتين. وفيما عدا مثل ذلك التبادل الثنائي، قد تقوم علاقات أو ترتيبات تعاونية أخرى خاصة أو تتسم بالمزيد من التقارب، والتي يمكن لها تأخذ واحداً من عدة أشكال.

- فقد توافق دولة ما على القيام بجمع المعلومات و/أو تحليلها في مجال من المجالات ومشاركتها مع دولة أخرى مقابل قيام جهاز المخابرات التابع لتلك الدولة بتقديم معلومات في مجال آخر.
- وقد تسمح دولة ما لدولة أخرى باستخدام أراضيها في عمليات جمع المعلومات مقابل المشاركة في النتائج المتمخضة عن تلك العمليات.
- وقد تساعد دولة ما دولة أخرى في منحها القدرة على جمع المعلومات لأغراضها الخاصة مع الأخذ بعين الاعتبار أنه يجوز للدولة التي تسمح للدولة الأخرى بالقيام ب

ذلك المشاركة في النتائج.

- ومن الممكن تنفيذ عمليات مشتركة لجمع المعلومات، حيث يعمل موظفو جهاز المخابرات في دولة ما مع نظرائهم في جهاز المخابرات التابع للدولة الأخرى أو على نحو يستكملون فيه عملهم.
- ومن الممكن تبادل المحللين والتقنيين بين أجهزة المخابرات في الدولتين.
- وقد توفر إحدى الدولتين التدريب مقابل الحصول على الخدمات التي يقدمها جهاز المخابرات التابع للدولة الأخرى، وذلك وبقا يوظف جهاز المخابرات الآخر مهارات فريدة في مجالات أخرى.

وبغض النظر عن الفلسفة وراء 'التعاون القائم على أساس التبادل والمشاركة'، حظيت أهمية التبادل الثنائي للمعلومات الاستخباراتية بالمزيد من التطبيق من خلال أشكال من التعاون بين العديد من الدول في مجال المخابرات. ومن ناحية تقليدية، كانت التفاصيل الدقيقة للتعاون المخابراتي سرية - ومن أكثر الأمثلة شهرة في هذا السياق الإجراءات المتعلقة بتبادل الإشارات الاستخباراتية بين الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وأستراليا وكندا ونيوزلندا، التي تعود في تاريخها إلى الحرب العالمية الثانية والتي يزعم أنها كانت تقوم على أساس معاهدة غير منشورة وقعت خلال عام 1947. وضمن الأقاليم الأوروبية، مثلاً، تم تحقيق الالتزام بالتقدم خطوة إلى الأمام على صعيد المساهمة في تعزيز السيادة والتغلب على مجرد إثبات الرغبة السياسية في هذا الخصوص من خلال إنشاء منصب لمنسق مكافحة الإرهاب في الاتحاد الأوروبي خلال شهر آذار (مارس) 2004. وتتمثل أكثر المهام أهمية لهذا المنصب الجديد في متابعة وتنسيق أعمال المجلس الأوروبي في مجال محاربة الإرهاب - وبالتالي ضمان تنفيذ القرارات المتعلقة بتبادل المعلومات الاستخباراتية بين الدول الأوروبية.

وبخلاف هذا المستوى الإقليمي، يعرض الإعلان الموقع بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي حول محاربة الإرهاب بشكل صريح لضرورة تبادل المعلومات الاستخباراتية بينهما، وذلك كإجراء لتعزيز القدرات من أجل العمل الفعال ضد الأخطار التي يحملها الإرهاب (أنظر الإطار رقم (28) أدناه).

الإطار رقم (28):

تبادل المعلومات الاستخباراتية بين عدد من الدول:

الالتزام المتجدد بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي

3.3 بما يتفق مع التشريعات القومية، سوف نعمل معاً من أجل تحسين قدراتنا على تبادل المعلومات بين أجهزة المخابرات وأجهزة فرض القانون من أجل منع النشاطات الإرهابية وإحباطها، واستخدام المعلومات الحساسة بشكل أفضل على الوجه الذي تجيزه التشريعات القومية وذلك للمساعدة في ملاحقة الإرهابيين بما يضمن حماية المعلومات، وفي ذات الوقت ضمان إجراء محاكمة عادلة.

المصدر: الإعلان الموقع بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي حول محاربة الإرهاب، شانون، أيرلندا، 26 حزيران (يونيو) 2004.

وعلى وجه العموم، يجب تنفيذ التعاون بين أجهزة المخابرات الأجنبية وفقاً للإجراءات التي يصادق عليها السياسيون الخاضعون للمساءلة الديمقراطية، وهم عادة ما يمثلون السلطة التنفيذية.

وفيما يلي أمثلة على المواقف التي يشترط فيها قيام الوزراء بالاضطلاع بالرقابة الفاعلة على الممارسات المرتبطة بالتعاون بين أجهزة المخابرات من أجل الالتزام بمبدأ المساءلة.

● قضية 'إمكانية الإنكار المقبول'

تمثل إمكانية الإنكار المقبول مبدأً سياسياً ظهر خلال العقد الخامس من القرن الماضي، ويتضمن هذا المبدأ إنشاء هيكليات من السلطات وسلسلة من القيادة تعتبر فضفاضة وغير رسمية بما يكفي لإنكار تلك الصلاحيات والقيادة عند الضرورة. وتعتبر هذه الفكرة نتاجاً للخطط الاستراتيجية التي أعدت إبان الحرب الباردة، حيث كانت شخصيات قوية من السلطات التنفيذية توجه تعليمات مثيرة للجدل إلى أجهزة المخابرات - ولكن كان يمكن إنكار صدور تلك التعليمات إلى جانب مصدرها الحقيقي في حالة الضرورة، وذلك مثلاً إذا أثبتت إحدى العمليات فشلها الذريع وكان من الضروري للإدارة إنكارها. ويمكن الإطلاع على إحدى تطبيقات هذا المبدأ في هذه الأيام في المواقف التي يفرض فيها على الحكومة دفع فدية بعد اختطاف أحد رعاياها. ففي هذه المواقف، تعمل الحكومة على استثناء الخيار المفضي إلى الدخول في مفاوضات مباشرة مع الإرهابيين لأسباب سياسية يمكن فهمها. ومع ذلك، لا ترغب تلك الحكومة في الظهور بموقف اللامبالي حيال مصير الشخص المختطف. وغالباً ما يتم إصدار نوع ما من التعليمات إلى أعضاء الأجهزة السرية الذين يقومون بالاتصال بالخاطفين بالنيابة عن الحكومة. وفي مثل هذه الحالات، من المهم الموازنة بين الحاجة إلى السرية والحاجة إلى مساءلة مسؤولي الدولة حول الأفعال التي نفذوها.

● التعاون مع أجهزة المخابرات الأجنبية التي تنتهك ممارساتها حقوق الإنسان التي لا يجوز الحط منها على الرغم من الجد العام الدائر حول هذه القضية، قد تضطر أجهزة المخابرات في بعض الحالات الاستثنائية إلى الحصول على معلومات حول قضايا ضرورية ترتبط بالأمن القومي - وذلك بغض

النظر عن الطريقة الأصلية التي وظفت لتحصيل تلك المعلومات. وأياً كان الأمر، يحظر القانون الدولي وبشكل واضح استخدام إفادات تم الحصول عليها في دولة أخرى بواسطة التعذيب، وذلك مثلاً خلال ملاحقة الإرهابيين أو في إجراءات الإبعاد. وبموجب المادة (15) من اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب، لا يجوز قبول أية إفادة أخذت نتيجة للتعذيب في الأدلة في أية إجراءات، باستثناء الإجراءات المقامة ضد من يزعم أنه اقترف التعذيب. بل إن اتفاقيات جنيف وغيرها من المعايير الدولية توسع من نطاق هذه الحماية كما تستثني الإفادات التي أخذت عن طريق المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة، بالإضافة إلى التعذيب.

ومن الممكن الافتراض بأن نفس هذه الاعتبارات تنطبق حتى على الاستخدام غير المباشر للمعلومات التي تحصل أجهزة الأمن التابعة لدولة أخرى عليها بواسطة التعذيب على الرغم من قبول فرضية أن القانون الدولي لا يتضمن تفصيلات حول هذا الأمر.

من خلال استخدام التعذيب، أو حتى من خلال تبني نتائج التعذيب، تعمل الدولة الديمقراطية على إضعاف قضيتها في مواجهة الإرهابيين، وذلك عن طريق تبني أساليبهم، مما يؤدي إلى ضياع القاعدة الأخلاقية السامية التي يتمتع بها المجتمع الديمقراطي المنفتح.

ولهذا، ينبغي العمل على حظر استخدام كافة المعلومات التي يتم الحصول عليها بواسطة التعذيب؛ فهي في جوهرها تنتهك حقوق الإنسان. ومرة أخرى، يمكن أن توفر الرقابة الوزارية على أجهزة المخابرات الضمان اللازم للتأكد من احترام هذا الحظر في كافة الأوقات.

● تزويد أجهزة المخابرات الأجنبية بمعلومات عن رعاية الدولة

يجب أن تشمل التشريعات على ضمانات واضحة تحول دون تجاوز الضوابط النافذة في القانون المحلي من خلال التعاون مع أجهزة المخابرات الأجنبية. ويعرض القانون الألماني مثلاً على هذه القضية (أنظر الإطار رقم (29) أدناه).

يجب إخضاع المعلومات التي يوفرها أحد الأجهزة الأجنبية أو الدولية لكافة القواعد النافذة في الدولة التي صدرت منها تلك المعلومات بالإضافة إلى المعايير السارية بموجب القانون المحلي. كما يجب الكشف عن المعلومات لأجهزة المخابرات والأمن الأجنبية أو إلى أحد الأجهزة الدولية فقط إذا تعهدت تلك الأجهزة بالاحتفاظ بتلك المعلومات واستخدامها وفقاً لذات القواعد التي يفرضها القانون المحلي على الجهاز الذي يفصح عن تلك المعلومات (بالإضافة إلى القوانين التي تسري على الجهاز الذي يتسلم تلك المعلومات).

الإطار رقم (29):

تزويد أجهزة المخابرات الأجنبية بمعلومات عن رعايا الدولة:
مثال من القانون الألماني بشأن أجهزة المخابرات

المادة 19 (3)

يجوز للجهاز تزويد جهاز الأمن الأجنبي وأية أجهزة أجنبية أخرى ذات علاقة بالإضافة إلى المنظمات الخارجية والدولية ببيانات خاصة بالمواطنين، شريطة أن يكون تزويد هذه البيانات ضرورياً من أجل متابعة المهام أو لأن مصالح أمنية غالبية للمؤسسة التي تتسلم تلك البيانات تفرض ذلك. ويتوقف تزويد المعلومات عندما يخالف ذلك المصالح الأجنبية القائمة لجمهورية ألمانيا الاتحادية أو تستأهل المصالح الخاصة بالأشخاص المتأثرين الحماية. ويجب تدوين عملية تزويد المعلومات في ملفات عامة. كما يجب إخطار الجهة المستفيدة من المعلومات بأنه جرى نقل تلك المعلومات بناءً على افتراض أنه سيتم استخدامها في الأغراض المحددة التي أرسلت من أجلها فقط. ويحتفظ الجهاز بحقه في طلب معلومات حول استخدام تلك البيانات من الجهة المستفيدة.

المصدر: القانون الألماني بشأن جهاز المخابرات، ألمانيا، تشرين الثاني (نوفمبر) 2002، المادة 19 (ترجمة غير رسمية²).

ومما تجدر ملاحظته أن التعاون الدولي لا يقتصر على الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف بين أجهزة المخابرات القومية فحسب، وإنما يمكن أن تتضمن الالتزام بالتعاون مع إحدى المحاكم الدولية. وفي هذا السياق، يشار إلى المحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا السابقة (أنظر الإطار رقم (30) أدناه).

الإطار رقم (30):

إلزام جهاز المخابرات البوسني بالتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا السابقة
المادة 6

على الجهاز التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغسلافيا السابقة من خلال توفير المعلومات للمحكمة حول الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب انتهاكات جسيمة للقانون الإنساني الدولي في الإقليم التابع ليوغسلافيا السابقة منذ عام 1991 (والمشار إليها فيما يلي بـ: المحكمة الدولية) إلى جانب أمور أخرى.

المصدر: القانون بشأن جهاز المخابرات والأمن، البوسنة والهرسك، 2004، المادة 6.

أفضل الممارسات

- ✓ من الضروري منح التفويض المناسب في مجال التعاون الدولي من قبل الوزراء، ويجب أن يخضع ذلك التعاون للحد الأدنى من الضمانات للتأكد من الالتزام بالقانون المحلي والالتزامات القانونية الدولية.
- ✓ يجب أن تشمل التشريعات على ضمانات قانونية للحيلولة دون توظيف تبادل المعلومات الاستخباراتية بطريقة تحجر على معايير حقوق الإنسان التي لا يجوز المساس بها أو القواعد السارية في القانون المحلي.

الفصل الثالث عشر

الضمانات التي تحول دون إقدام الوزراء على إساءة استخدام صلاحياتهم

في الفصول الماضية، قلنا بأن الإدارة التي تمارسها السلطات التنفيذية والوزراء تمثل أحد العناصر الأساسية للمساءلة الديمقراطية لأجهزة الأمن والمخابرات. إلا أنه لا يزال هناك خطر قائم يتمثل في إقدام السلطات التنفيذية على إساءة استخدام تلك الأجهزة. وبالإضافة إلى الدول الانتقالية، شهدت الدول الغربية الديمقراطية اضطرابات سياسية عند استخدام وزراء فيها أجهزة الأمن والمخابرات لدوافع شخصية أو سياسية، وذلك من قبيل إصدار الأوامر لتلك الأجهزة للتصتت على المكالمات الهاتفية التي يجريها المعارضون السياسيون أو استخدام موجودات ومرافق الأجهزة لمصالح تجارية. ولهذه الأسباب تحديداً، من الضروري وضع إجراءات وقائية لضمان نزاهة تلك الأجهزة وعملها على أساس مهني. وفي هذا الفصل، نركز نقاشنا على الضمانات المؤسسية (أنظر كذلك الفصل الثامن حول التوجيه والإدارة الداخلية للجهاز).

وعلى الرغم من كونها تمثل ضرورة ديمقراطية، لا تفضي الإدارة التنفيذية للقطاع الأمني إلى فوائد ملموسة. فبادئ ذي بدء، هناك خطورة تتمثل في الإفراط بالسرية، حيث تقوم الحكومة بالتعامل مع المعلومات التي يحصل عليها الموظفون العموميون باعتبارها ملكيتها الخاصة؛ فعلى سبيل المثال، قد تحاول الحكومة إلى حجب المعلومات المتعلقة بمساءلة القطاع الأمني أو الإجراءات الأمنية والتي تعتبر بمثابة أمور يجوز للجمهور العام مناقشتها، وذلك تحت ذريعة 'الأمن القومي'. وبالإضافة إلى ذلك، قد ترغب السلطة التنفيذية في استخدام الأجهزة الأمنية وإمكاناتها لجمع المعلومات لأغراض السياسة المحلية، وذلك مثل جمع المعلومات حول المعارضين السياسيين المحليين أو تشويه سمعتهم. ولذلك، من المرغوب تحديد ضمانات تمكن المسؤولين من رفض التعليمات غير المعقولة التي تصدرها الحكومة (وذلك من قبيل تزويد المعلومات المتعلقة بالمعارضين السياسيين المحليين).

وهناك مقارنة دقيقة بين ضمان الإدارة الديمقراطية المناسبة للقطاع الأمني ومنع الاستغلال السياسي. فقد أشرنا في الفصل الخامس أعلاه إلى الحاجة لوضع ضمانات قانونية خاصة برؤساء الأجهزة تهدف إلى تأمين عملهم، وتحديد القيود القانونية لما يطلب من الأجهزة القيام به بالإضافة إلى إعداد آليات مستقلة لرفع الشكاوى بشأن الانتهاكات الواقعة. وحين يخشى موظفو الأجهزة الأمنية من وقوع استغلال سياسي على نحو غير مقبول، فمن الضروري لهم التوفر على إجراءات تمكنهم من التبليغ عن ذلك الاستغلال إلى جهات خارج الجهاز الذين يعملون فيه. ولهذا تحتل الإجراءات التي تعمل على الكشف عن الانتهاكات التي ترتكبها أجهزة الأمن والمخابرات وإطلاع المسؤولين عليها بالإضافة إلى إجراءات رفع الشكاوى والتظلمات أهمية كبيرة (أنظر الباب الثاني، الفصل الثامن حول الإبلاغ عن الأفعال غير القانونية).

الضمانات

يتوجب أن تتضمن التشريعات التي تحكم أجهزة الأمن والمخابرات إجراءات واضحة خاصة بالتوجيهات السياسية والاستقلالية السياسية، فيما يتعلق بالأجهزة الداخلية، للتأكد من قيام السياسيين المسؤولين أمام العامة بتقرير الأمور المتعلقة بالسياسة. كما يجب موازنة الحقوق التي تتمتع بها السلطة التنفيذية للحيلولة دون إقدامها على إساءة استخدام الأجهزة الأمنية وأجهزة المخابرات. وفي هذا السياق، يمكن توظيف أشكال مختلفة من الضمانات لتحقيق هذا الهدف. ففي كل من كندا والمجر وأستراليا، هناك شرط يلزم الوزراء بإصدار بعض التعليمات المحددة خطأً (أنظر المثال حول المجر في الإطار رقم (31) أدناه).

الإطار رقم (31):

توجيه وإدارة الأجهزة الأمنية القومية في المجر

القسم (11)

1 (ب) يتوجب على الوزير أن يحدد كتابةً المهام الآتية الخاصة بالأجهزة للمدراء العموميين كل نصف سنة؛ ويجب عليه إصدار أوامر خطية لتلبية الشروط المتعلقة بالمعلومات التي يقدمها أعضاء الحكومة.

المصدر: القانون بشأن أجهزة الأمن القومية، 1995، المجر، القسم (11).

ويجوز أيضاً وضع شرط خاص بالكشف عن التعليمات التي يصدرها الوزراء من خارج الجهاز. فعلى سبيل المثال، يشترط القانون الكندي على الوزراء توجيه تعليماتهم إلى هيئة المراجعة، كما يفرض القانون الأسترالي على الوزراء إطلاع المفتش العام على أجهزة المخابرات والأمن على التعليمات بالسرعة الممكنة وذلك بعد صدور تلك التعليمات (أنظر الإطار رقم (32) أدناه).

الإطار رقم (32):

التزامات الوزير تجاه الجهاز (أستراليا)

القسم 32ب: على الوزير إطلاع المفتش العام على التوجيهات والتعليمات

1. يسري هذا القسم على أية تعليمات أو توجيهات تصدر عن الوزير المسؤول إلى رئيس جهاز الاستخبارات السرية أو مديرية الإشارات الدفاعية.
2. على وجه السرعة وبعد إصدار أحد التوجيهات أو التعليمات إلى رئيس الجهاز في يوم التنفيذ أو بعده، على الوزير تزويد المفتش العام بنسخة واحدة عن تلك التوجيهات أو التعليمات.
3. بالسرعة الممكنة وبعد يوم التنفيذ، على الوزير إعطاء المفتش العام نسخة واحدة عن كافة التوجيهات أو التعليمات التي صدرت قبل ذلك اليوم والتي لا تزال قيد التنفيذ.

المصدر: القانون الأسترالي بشأن المفتش العام على أجهزة المخابرات والأمن، 1986، القسم 32ب.

وضمن إطار أشمل من نظام الرقابة والتوازن، يشتمل القانون الأسترالي بشأن قطاع المخابرات نصاً آخر حول الضمانات، ويتمثل ذلك في التزام المدير العام بإطلاع زعيم المعارضة. ومما تجدر ملاحظته أن ذلك يمثل إحدى الممارسات غير الرسمية القائمة في دول أخرى، والتي تهدف ضمن جملة أمور إلى منع الوزراء من إساءة استخدام سلطاتهم. ويمكن الحفاظ على المشاركة الحزبية في إدارة أجهزة الأمن والمخابرات في الحالة التي لا يشعر فيها زعماء المعارضة في البرلمان بأنه جرى استثنائهم من دائرة السرية بشكل كامل. ويعكس النموذج الأسترالي أسلوب نموذج ويستمنستر (Westminster-style) في الديمقراطية على الرغم من كون أستراليا دولة فيدرالية. وقد توجد في دول أخرى تمثل فيدرالية رئاسية تتسم بالمزيد من التعقيد العديد من الأطراف التي يتوجب إطلاعها على ما يصدر من التوجيهات والتعليمات كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

وتعتبر النماذج القانونية التالية من البوسنة والهرسك والمملكة المتحدة أمثلة مفيدة، حيث أنها تتضمن أحكاماً واضحة تنص على عدم جواز إخضاع أجهزة الأمن والمخابرات لأية مساع تحاول تقويض نزاهتها - سواء كان ذلك من خلال توسيع اهتمامات بعض الأحزاب السياسية أو من خلال القضاء على المصادقية التي تنطوي عليها التحركات السياسية المشروعة داخل الدولة (أنظر الإطارين (33) و(34) أدناه).

الإطار رقم (33):

الإجراءات الكفيلة بضمان نزاهة الجهاز

أ. مثال من القانون البوسني:

المادة 39

لا يجوز أن يكون الموظفون أعضاء في الأحزاب السياسية أو أن يتلقوا تعليمات من الأحزاب السياسية أو ينفذوا أي عمل بمقابل أو غير ذلك من المهام العامة أو المهنية والتي لا تتفق مع العمل في الجهاز.

المادة 56

1. لا يجوز أن يكون للجهاز أية ارتباطات سياسية، ولا يجوز له أن يشارك في دعم أو حماية أو تقويض المصالح الخاصة بأي من الأحزاب السياسية أو المنظمات السياسية المشروعة أو أية جماعة من الأشخاص.
 2. لا يجوز للجهاز التحقيق في أعمال الاحتجاج أو التأثير في السياسات أو المعارضة التي يجري تنظيمها وتنفيذها بشكل قانوني.
- المصدر: القانون بشأن جهاز المخابرات والأمن، البوسنة والهرسك، 2004.

ب. مثال من قانون المملكة المتحدة

القسم (2) المدير العام

2. - (1) يجب أن تستمر عمليات الجهاز في خضوعها لسيطرة مدير عام يعينه الوزير.
- (2) يتولى المدير العام المسؤولية عن كفاءة الجهاز ومن مهامه ضمان -

(أ) وجود إجراءات للتأكد من أنه لا يتم الحصول على معلومات من قبل الجهاز إلا في نطاق ما هو ضروري للشروع في مهامه بشكل مقبول أو الكشف عن تلك المعلومات من جانبه إلا في نطاق ما هو ضروري لذلك الغرض أو لغرض منع وقوع جريمة خطيرة أو الكشف عنها أو لغرض الإجراءات الجنائية؛

(ب) أن الجهاز لا يقوم بأي عمل من أجل دعم مصالح أي من الأحزاب السياسية.

المصدر: القانون بشأن جهاز الأمن، المملكة المتحدة، 1989، الفصل (2).

ويتمثل النوع الثالث من الضمانات في 'سياسة الباب المفتوح' المتقدم ذكرها، والتي يمنح بموجبها رئيس الجهاز الحق في الاتصال برئيس الوزراء أو الرئيس. فعلى سبيل المثال، يحق لرؤساء كل من جهاز الأمن، وجهاز الاستخبارات السرية والمقر العام للاتصالات الحكومية في المملكة المتحدة الوصول إلى رئيس الوزراء، وذلك على الرغم من تبعيتهم لوزير الداخلية ووزير الشؤون الخارجية.

الإطار رقم (34):

حق رئيس الجهاز في الاتصال برئيس الوزراء (المملكة المتحدة)

يقوم رئيس جهاز المخابرات بإعداد تقرير سنوي حول عمل جهاز المخابرات ويرفعه إلى رئيس الوزراء ووزير الخارجية ويجوز له في أي وقت رفع تقارير لأي منهما حول أي أمر يتعلق بعمل الجهاز.

المصدر: القسم 2(4) من القانون بشأن أجهزة المخابرات لسنة 1994، المملكة المتحدة.

أفضل الممارسات

- ✓ يجب أن تتضمن التشريعات الخاصة بأجهزة المخابرات ضمانات تحول دون قيام الوزراء بإساءة استخدام هذه الأجهزة وتسييسها. ويمكن في هذا الإطار تصور عدة آليات وقائية محتملة، وذلك من مثل اشتراط صدور كافة التعليمات عن الوزراء بصورة خطية و/أو إطلاع هيئة مراجعة خارجية على تلك التعليمات بالإضافة إلى اشتراط قيام الوزراء بإطلاع زعيم المعارضة على التعليمات والتوجيهات الصادرة عنهم.
- ✓ لا يجوز لأجهزة المخابرات القيام بأي عمل من شأنه دعم مصالح أي حزب سياسي.
- ✓ لا يجوز السماح لأجهزة المخابرات بالتحقيق في الاحتجاجات أو الأعمال التي تستهدف التأثير في السياسات أو المعارضة التي تمثل جزءاً من العملية الديمقراطية والتي تتماشى مع القانون.

الباب الرابع

دور البرلمان

الفصل الرابع عشر

حالة الرقابة البرلمانية

لا يمكن للحكومة وحدها احتكار الرقابة على القطاع الأمني أو الإشراف عليه دون احتمال وقوع إساءة استخدام للأجهزة الأمنية. وباستثناء دورها في إعداد الإطار القانوني، فمن الشائع اضطلاع البرلمانات بمهمة الرقابة على النشاطات التي تنفذها الحكومة.

في الدول الديمقراطية، لا يجوز أن تشكل أي من النشاطات التي تنفذها الدولة، بما فيها قطاعي الأمن والمخابرات، منطقة محظورة بالنسبة للبرلمان. فمشاركة البرلمان تضيفي الصفة الشرعية على عمل أجهزة الأمن والمخابرات بالإضافة إلى إخضاعها للمساءلة الديمقراطية؛ وتساعد هذه المشاركة في التأكد من أن أجهزة الأمن والمخابرات تؤدي خدماتها للدولة بكافة مكوناتها وتعمل على حماية الدستور دون المصالح السياسية والحزبية الضيقة. كما تضمن الرقابة المناسبة المفروضة على قطاعي الأمن والمخابرات مشاركة سياسية تتسم بالاستقرار وتضم الهيئات الحزبية بالدولة للتعامل مع المسائل الأمنية، مما يعود بالفائدة على كل من الدولة والأجهزة الأمنية نفسها. وبالإضافة إلى ذلك، تساعد مشاركة أعضاء البرلمان في التأكد من أن استخدام الأموال العامة في قطاعي الأمن والمخابرات خاضع للمصادقة والمساءلة.

وعلى أي حال، تنطوي الرقابة البرلمانية على أجهزة الأمن والمخابرات على عدد من المخاطر. فقد ينجرف القطاع الأمني نحو خلافات سياسية بين الأحزاب. وفي هذا السياق، ربما يؤدي التدخل غير المدروس من جانب أعضاء البرلمان في مثل تلك الخلافات في إثارة النزعات والحساسية في النقاشات العامة بالإضافة إلى بروز اتهامات ونظريات مؤامرة خطيرة يتم بثها بموجب امتياز من البرلمان. ونتيجة لذلك، قد تخرج الصحافة والجمهور العام بنتائج غير دقيقة كما يتبنى مسؤولو الأجهزة الأمنية نظرة تفنقر إلى الثقة في أعضاء البرلمان. وربما تقوض المساعي الحثيثة نحو الانفتاح والإطلاع على المواد الحساسة التي منح أعضاء البرلمان امتيازاً خاصاً للوصول إليها فعالية العمليات العسكرية أو الأمنية.

بالنسبة للسياسيين، تمثل الرقابة الفعالة على القطاع الأمني أمراً شاقاً وغير محبب، حيث ينفذ قسط كبير من عمل ذلك القطاع وراء الكواليس. ونتيجة لذلك، تستلزم التحقيقات البرلمانية الحساسة بيئة آمنة موازية بالنسبة للشهود والوثائق المقدمة أمام البرلمان. وقد تخلق مسألة الحفاظ على السرية المطلوبة حاجزاً بين أعضاء البرلمان الضالعين في الرقابة على الأجهزة الأمنية وبقية الأعضاء الآخرين في البرلمان؛ فقد يحسدون الأعضاء الذين تشملهم دائرة السرية أو لا يولونهم ثقتهم بسبب تمتعهم بامتياز خاص للإطلاع على المواد الحساسة. ولذلك، فمن الضروري اشتراك عدد من البرلمانيين الذين يستطيعون تأمين ثقة شاملة ومصداقية عامة في عملية الرقابة البرلمانية.

وفي واقع الحال، تمثل الرقابة البرلمانية على أجهزة الأمن والمخابرات ظاهرة تحظى بالقبول في أوساط المجتمعات الديمقراطية كما يظهر ذلك في الإطار رقم (35) أدناه. ويلقي هذا الإطار نظرة عامة على هيكلية الرقابة البرلمانية على أجهزة الأمن والمخابرات والصلاحيات الموكلة إليها في سبع دولة ديموقراطية تم انتقاؤها من الأمريكتين وأوروبا وأفريقيا. وسناقش في الفصول التالية معظم الجوانب التي يتضمنها لها هذا الإطار.

إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة: المعايير القانونية والممارسة الأفضل

الإطار رقم (35): مقارنة بين لجان الرقابة البرلمانية واللجان الخارجية في بعض الدول					
(1) الدولة	(2) التفويض الممنوح للجنة الرقابة	(3) صلاحيات لجنة الرقابة في الإشراف على الموازنة	(4) نوع لجنة الرقابة: العضوية، الإجازة، تعيين لجنة الرقابة	(5) الصلاحيات لاستدعاء الشهود	(6) طلبات الإخطار المسبقة
(أ) الأرجنتين	تراقب الصفة القانونية لعمل الأجهزة وكفاءتها، بما في ذلك النظر في شكاوى المواطنين.	صلاحيات تتعلق بالإشراف على الموازنة وأقراراتها.	تتألف لجنة الرقابة البرلمانية من 14 عضواً من البرلمان، يعينهم البرلمان، ولا يجري هنا إجراء تقييم أممي على الأعضاء.	لا.	لا ينظم القانون هذه الطلبات.
(ب) كندا	تتولى لجنة المراجعة المختصة بأجهزة الأمن والمخابرات مراقبة الصفة القانونية للأجهزة وكفاءتها.	لا تمتلك لجنة المراجعة المختصة بأجهزة الأمن والمخابرات صلاحيات لإقرار الموازنة، وإنما يمكنها التعليق على موازنة جهاز الأمن والمخابرات.	هيئة رقابة خارجية مستقلة تتألف من عضوية 5 خبراء كندا أقصي، يعينها رئيس الوزراء، ويؤدي الأعضاء في هذه الهيئة اليمين.	نعم.	لا يشترط الإيلاغ المسبق.
(ج) النرويج	تركز الرقابة بشكل أساسي على الصفة القانونية لعمل الأجهزة، بما في ذلك حماية حقوق الإنسان.	لا تمتلك صلاحيات للرقابة على الموازنة.	هيئة رقابة خارجية تتألف من عضوية ما لا يزيد عن 7 خبراء (على أن لا يكونوا أعضاء في البرلمان)، ويعينهم البرلمان.	نعم، بموجب على كافة الأشخاص الذين يستعدون للشواهد أمام اللجنة تطبيقاً لذلك.	يحظر على الأجهزة التشاور مع اللجنة حول العمليات المستقبلية.
(د) بولندا	المراجعات والصفحة القانونية والسياسة والإدارة والتعاون الدولي للأجهزة، ولا تجري مراقبة كفاءة أداء الأجهزة.	تراقب اللجنة مشروع الموازنة المخصصة بالأجهزة وتنفيذه.	لجنة رقابة برلمانية، عضوية ما لا يزيد عن 9 أعضاء من البرلمان، ويعينهم البرلمان، ويخضع كافة الأعضاء للتقييم الأمني.	لا.	لا يوجد التزام قانوني.
(هـ) جنوب أفريقيا	تتضمن صلاحياتها في الرقابة سنن التشريعات والقيام بالأنشطة والإدارة المالية إلى جانب التفقات المتعلقة بالأجهزة.	لا تراقب اللجنة الموازنات الخاصة بأجهزة المخابرات بحد ذاتها، ولكن تشمل صلاحياتها الإدارة المالية للأجهزة.	لجنة رقابة برلمانية، تتشكل من عضوية 15 عضواً من البرلمان، ويعينهم الرئيس، ويخضع الأعضاء للتقييم الأمني.	نعم.	لا يوجد التزام قانوني.
(و) المملكة المتحدة	الشؤون المالية والإدارة والسياسة الخاصة بجهاز الأمن (MI5) وجهاز الاستخبارات السرية (MI6) والمقر العام للاتصالات الحكومية، ومراقبة كفاءتها، ولا تراقب الصفة القانونية.	تراقب اللجنة الشؤون المالية مع رئيس لجنة الحسابات العامة، ولكنها لا تتمتع بالصلاحيات لإقرار الموازنة.	تتألف لجنة الرقابة البرلمانية من 9 أعضاء يتم انتخابهم من بين أعضاء مجلسي البرلمان، ويعينهم رئيس الوزراء.	لا.	لا يوجد التزام قانوني.
(ز) الولايات المتحدة	تراقب كافة أجهزة المخابرات، وتقر التعيينات في أعلى المناصب بأجهزة المخابرات، كما تراقب الجوانب القانونية في عمل الأجهزة وكفاءتها.	تمتلك لجنتنا الرقابة صلاحيات لإقرار الموازنة.	لجنتان للرقابة تابعتان للكونغرس، تتألفان من 20 عضواً (من مجلس النواب) و17 عضواً (من مجلس الشيوخ)، ويعينهم رئيساً مجلسي النواب والشيوخ.	نعم، على كلا اللجنتين.	نعم، باستثناء أوقات الطوارئ الحرجة، حيث يمكن للأجهزة تأخير رفع التقارير لمدة يومين.

وبيين الإطار رقم (35) الوضع الحالي لأجهزة الأمن والمخابرات في هذه الدول الديمقراطية السبع. ولكن يجب التأكيد على أن الرقابة البرلمانية على أجهزة الأمن والمخابرات تمثل ظاهرة حديثة حتى في المجتمعات المشهود لها بالممارسة الديمقراطية. وقد شهدت الفترة في أواسط السبعينيات من القرن الماضي بداية الكشف عن الانتهاكات التي ترتكبها أجهزة الأمن والمخابرات في الأنظمة الديمقراطية الليبرالية والتي أثبتت أنها أحد الدوافع الرئيسية لإنفاذ مبدأ الرقابة البرلمانية في كافة أنحاء العالم. وقد حذت كل من أستراليا وكندا وحوالاء المتحدة الأمريكية في سن تشريعات بشأن الرقابة على أجهزة المخابرات في عامي 1979 و1984. وبعد ظهورها في الدول الأنجلو-سكسونية (على الرغم من أن عملية الإصلاح لم تصل إلى المملكة المتحدة حتى عام 1989)، عمّت القارة الأوروبية موجة من الإصلاحات خلال العقدين الثامن والتاسع من القرن الماضي؛ حيث جرى تطبيق الإصلاحات في الدانمرك عام 1988، وفي النمسا عام 1991، وفي رومانيا عام 1993، وفي اليونان عام 1994، وفي النرويج عام 1996 وفي إيطاليا عام 1997. كما حظيت هذه التطورات بدعم من الجمعيات البرلمانية التابعة للمجلس الأوروبي إلى جانب اتحاد الدول الأوروبية الغربية. وفي المقابل، اتسم التقدم في مجال هذه الإصلاحات خارج القارة الأوروبية بالبطء، باستثناء بعض الدول كما يدل على ذلك الوضع القائم في الأرجنتين وجنوب أفريقيا.

الفصل الخامس عشر

التفويض الممنوح للجان الرقابة البرلمانية

يتمثل التوجه الدولي في قيام البرلمان بتشكيل لجنة للرقابة على كافة أجهزة الأمن والمخابرات الرئيسية (وهو ما يمثل 'مدخلاً وظيفياً' للرقابة)، وليس تأسيس لجان متعددة للرقابة على أجهزة محددة (وهو ما يمثل 'مدخلاً مؤسساتياً'). وحيث تعمل فروع مختلفة من أجهزة المخابرات في واقع الأمر مع بعضها البعض بشكل وثيق الصلة، فإن من شأن هذا المدخل 'الوظيفي' تسهيل إجراء الرقابة بصورة ناجحة. وفي المقابل، تكمن الخطورة التي تهدد عمل لجان الرقابة التي تشكل على أساس 'مؤسساتي' بحت في أنها قد تجد نفسها عاجزة عن الشروع في إجراء التحقيقات التي تفضي إلى المعلومات التي توفرها الأجهزة أو المعلومات التي تحصل عليها تلك الأجهزة بشكل قانوني.

وعلى الرغم مما تقدم، هناك بعض الانحرافات الرئيسية عن المدخل 'الوظيفي' للرقابة على أجهزة الأمن والمخابرات. ففي الولايات المتحدة مثلاً، تعمل لجان منفصلة تابعة للكونغرس في مجلسي النواب والشيوخ، حيث تضطلع هذه اللجان بصلاحيات للرقابة على أجهزة المخابرات. أما في المملكة المتحدة، تغطي الصلاحيات القانونية الممنوحة للجنة الأمن والمخابرات جزءاً واحداً فقط من المؤسسة المخبرية (أما طواقم مخابرات الدفاع، ولجنة المخابرات المشتركة والجهاز القومي للمخابرات الجنائية فهي غير مشمولة في النطاق القانوني الممنوح لهذه اللجنة). ولكن هذه اللجنة قامت على أرض الواقع وبالتعاون مع الحكومة بمراقبة عمل تلك الأجهزة.

وبشكل عام، هناك طريقتان لتحديد الدور الذي تضطلع به لجنة الرقابة البرلمانية في القانون. تتمثل الطريقة الأولى في منح تلك اللجنة صلاحيات واسعة ومن ثم بيان الأمور المحددة التي لا يجوز لها التحقيق فيها؛ ويمكن الإطلاع على أمثلة حول هذا الطريقة في التشريعات الصادرة بالمملكة المتحدة وأستراليا. أما الطريقة الثانية فتشير إلى السعي إلى إعداد قائمة شاملة بالمهام التي تتولى هذه اللجنة تنفيذها. كما يظهر ذلك المثال الوارد في الإطار رقم (36) أدناه (والمقتبس من القواعد الخاصة بلجنة المخابرات التابعة للكونغرس في الولايات المتحدة الأمريكية).

ويتعلق أحد التباينات المهمة الأخرى بما إذا كان ينظر إلى لجنة الرقابة باعتبارها قادرة على دراسة التفاصيل العملية أو ما إذا كان نطاق تفويضها مقتصر على مسائل تتعلق بالسياسة والشؤون المالية (أنظر الإطار رقم (37) أدناه). وفي هذا السياق، نرى أن البرلمان الألماني كلف لجنة الرقابة التابعة له بالرقابة على السياسات والعمليات معاً. وتتضمن السياسات المشار إليها الإجراءات التي تمكن جهاز المخابرات من العمل وتنفيذ المهام التي كلف بها. وتعتبر لجنة الرقابة البرلمانية الألمانية على علم تام بهذه الإجراءات وتنفيذها. وبالإضافة إلى ذلك، يتوجب إطلاع هذه اللجنة على العمليات التي تنفذها أجهزة المخابرات بالإضافة إلى الجوانب الأخرى من تلك العمليات والتي تحظى بالتغطية الإعلامية. وزيادة على ما تقدم، يتعين تبليغ القرارات الرئيسية التي تقضي بتغيير الإجراءات الداخلية الخاصة بأجهزة المخابرات للجنة الرقابة.

الإطار رقم (36):

قائمة شاملة بالمهام التي تضطلع بها لجنة الرقابة البرلمانية

القسم 13 (مدقق)

(أ) على اللجنة التي تم اختيارها إجراء دراسة حول الأمور التالية:

1. نوعية الإمكانيات التحليلية التي تتوفر لأجهزة المخابرات الأجنبية التابعة للولايات المتحدة والوسائل التي ترمي إلى دمج المعلومات الاستخباراتية التحليلية وصياغة السياسات بشكل أوثق.
2. مدى وطبيعة الصلاحيات التي تتمتع بها الدوائر والأجهزة التابعة للسلطة التنفيذية للمشاركة في النشاطات الاستخباراتية والرغبة في إعداد الأنظمة الخاصة بكل جهاز أو دائرة في قطاع المخابرات.
3. تنظيم النشاطات التي تنفذها أجهزة المخابرات في السلطة التنفيذية من أجل زيادة فعالية النشاطات الاستخباراتية والرقابة عليها وإخضاع المسؤولين عنها للمساءلة، والحد من الازدواجية والتداخل بين تلك النشاطات بالإضافة إلى رفع معنويات موظفي أجهزة المخابرات الأجنبية.
4. تنفيذ النشاطات السرية وغير المعلنة إلى جانب الإجراءات التي يتم من خلالها إطلاع الكونغرس على مثل تلك النشاطات.
5. الرغبة في تغيير أية قوانين أو قواعد صادرة عن الكونغرس أو إجراءات أو أوامر تنفيذية أو قواعد أو أنظمة من أجل تحسين مستوى حماية الأسرار الاستخباراتية والنص على الكشف عن المعلومات التي لا يوجد سبب قاهر يدعو لبقائها في طي الكتمان.
6. الرغبة في تشكيل لجنة دائمة من مجلس الشيوخ بحيث تختص بالنشاطات الاستخباراتية.
7. الرغبة في تشكيل لجنة مشتركة من مجلسي الشيوخ والنواب للاختصاص بالنشاطات الاستخباراتية.
8. إقرار الأموال المخصصة لتنفيذ النشاطات الاستخباراتية.

المصدر: القواعد الخاصة بلجنة المخابرات التابعة للكونغرس في الولايات المتحدة الأمريكية.

الإطار رقم (37):

عناصر الرقابة البرلمانية (ألمانيا)

- القسم 1 (1) بالنسبة للنشاطات التي يضطلع بتنفيذها المكتب الاتحادي لحماية الدستور، وجهاز الاستخبارات المضادة العسكري وجهاز المخابرات الاتحادي، تخضع الحكومة الاتحادية لإشراف لجنة الرقابة البرلمانية.
- القسم 2: تزود الحكومة الاتحادية لجنة الرقابة البرلمانية بمعلومات مستفيضة حول النشاطات العامة التي تنفذها السلطات المشار إليها في القسم 1 (1) أعلاه، بالإضافة إلى المعلومات المتعلقة بالعمليات التي تحمل أهمية خاصة. كما يتعين على الحكومة الاتحادية الإبلاغ عن العمليات الأخرى بناءً على طلب لجنة الرقابة البرلمانية.
- القسم 2: كجزء من التزامها بتوفير المعلومات المشار إليها في القسم 2 أعلاه، على الحكومة الاتحادية السماح للجنة الرقابة البرلمانية بمعاينة وثائق الأجهزة وملفاتها، إذا طلب منها ذلك، بالإضافة إلى مخاطبة موظفي تلك الأجهزة وترتيب زيارات للجنة إلى هذه الأجهزة.
- المصدر: القانون الناظم للرقابة البرلمانية على النشاطات التي تنفذها أجهزة المخابرات من قبل الاتحاد الألماني، قانون لجنة الرقابة البرلمانية، ألمانيا، 1978.
- (ويتضمن النص المقترح تعديلات أجريت على هذا القانون خلال عامي 1992 و1999)، القسمان 2، 2.

ويمكن منح لجنة الرقابة البرلمانية قدراً أكبر من المصادقية بالإضافة إلى صلاحيات أكبر كي تتمكن من مراقبة العمليات التي تنفذها أجهزة المخابرات (وذلك من قبيل الإيجار على إنتاج الأدلة). ولكن لجان الرقابة البرلمانية تواجه قيوداً حول الطريقة التي تُجرى بها تحقيقاتها بالإضافة إلى الأمور التي يمكن تبليغها للبرلمان أو الجمهور. وبالتالي، ستعمل هذه اللجان في إطار من السرية مما يخلق حاجزاً بينها وبين بقية أعضاء البرلمان. وما لم تحز هذه اللجان على سمعة تتسم بالاستقلالية والدقة الراسخة، فلن يؤثر ذلك الأمر على شرعيتها. وعلى أي حال، يتوجب على البرلمان والجمهور إيلاء درجة معينة من الثقة في لجان الرقابة التي تتولى الرقابة على المسائل العملية على نحو ملائم دون توفر ما يؤيد ذلك من الأدلة. وتتمحور الخطورة الأخرى في هذا الأمر في أن لجان الرقابة من هذا النوع تقترب كثيراً في عملها من أجهزة المخابرات التي يناط بها مسؤولية الرقابة عليها. فعلى الرغم من أن الشرط القانوني الذي يفرض على الأجهزة إخطار هذه اللجان بشكل مسبق حول النشاطات التي تنفذها قد يعزز عملية الرقابة، إلا أن ذلك قد يمنع تلك اللجان من انتقاد عمليات المخابرات في مرحلة لاحقة.

ويتمثل المدخل البديل في اقتصار عمل لجنة الرقابة البرلمانية على قضايا السياسات والشؤون المالية، حيث يسهل مراقبة هذه المسائل على الساحة العامة كما أنها تتطلب قيوداً أقل بكثير بشأن ما يتوجب الكشف عنه للمصلحة القومية (هذا على الرغم من أن نشر التفاصيل الكاملة للموازنة قد يضر بالأمن القومي). وتتمثل المشكلة التي تعترض هذا المدخل البديل في أنه ينأى بنفسه عن إحدى المهام الأساسية التي تضطلع بها الرقابة البرلمانية والتي تتمثل في ضمان تنفيذ السياسة الحكومية في مجال معين بشكل فعال. ودون إمكانية الإطلاع على بعض التفاصيل العملية، لا يمكن للجنة الرقابة أن تحصل على أو توفر ضمانات بشأن كفاءة أجهزة الأمن والمخابرات في تنفيذ السياسة المعلنة. وينسحب ذات الأمر على مراجعة المسائل المتعلقة بالصفة القانونية لهذه الأجهزة أو احترامها للحقوق الأساسية - وهي مهام تكلف بها لجان الرقابة البرلمانية في بعض الدول. وما لم تكن هذه الممارسات الرقابية تستند إلى أدلة واضحة حول سلوك الجهاز المعني، فقد تفتقر إلى المصادقية.

ولذلك، يبدو أن دائرة أو حاجز السرية يشكل معضلة أمام تشكيل الرقابة البرلمانية؛ فضمن هذه الدائرة، قد تكون الرقابة فعالة ولكن لا يمكن إبرازها على هذا النحو. وخارج تلك الدائرة، قد تعمل الرقابة بشكل متوازٍ مع النشاطات التي تنفذها الأجهزة المعنية غير أنها لا تلتقي معها أبداً.

وعلى أرض الواقع، يمكن تبني العديد من الاستراتيجيات للتغلب على هذه المعضلة. ويتمثل أحد الحلول في إنشاء مؤسسات أو مكاتب يمكنها تخطي دائرة السرية بالنيابة عن البرلمان ورفع التقارير إلى لجنة الرقابة البرلمانية. وفي بعض الدول، يتولى المفتشون العموميون تنفيذ هذا الدور (على الرغم من أنهم يؤديون وظيفة مختلفة تتمثل في تعزيز الرقابة التنفيذية كذلك - أنظر الفصل الثاني والعشرين).

وتتمثل الطريقة الأخرى للتغلب على المشكلة المذكورة في توفير مراجع خاصة حول الأمور العملية للجنة الرقابة البرلمانية (باعتبارها لجنة تمتلك خبرة مشهودة في هذا المجال)، سواء من خلال الحكومة أو البرلمان نفسه. ويصور الإطار التالي كيفية تقنين هذه الطريقة في أستراليا.

الإطار رقم (38):

النص على تزويد لجنة الرقابة البرلمانية بمراجع خاصة حول الأمور العملية

القسم 29 - الوظائف المنوطة باللجنة

(1) تتمثل الوظائف التي تضطلع بها اللجنة في:
ب. مراجعة أي أمر يتعلق بمنظمة الأمن والمخابرات، أو جهاز الاستخبارات السرية أو مديرية الإشارات الدفاعية والذي تجري إحالته إلى اللجنة بواسطة:

(1) الوزير المسؤول، أو

(2) قرار من أي من مجلسي البرلمان.

المصدر: قانون أجهزة المخابرات لسنة 2001، أستراليا، القسم 29.

وقد يتم اللجوء إلى التحقيقات الخاصة في الحالات التي تخلق فيها الأفعال التي يزعم أن أجهزة المخابرات ارتكبتها جدلاً. وحيث يقع ذلك، يمكن السماح للجان الرقابة بالإطلاع على المعلومات الضرورية بما أن الحكومة وأجهزة الأمن والمخابرات ترغب في إظهار تعاونها. وعلى أي حال، ربما يتم تعزيز الموقف التفاوضي الذي تتبناه لجان الرقابة إذا أمكنها عدم إجراء مثل ذلك التحقيق الخاص، ما لم يتم التأكيد لها بتمكينها من الوصول إلى المعلومات المطلوبة.

وللنظر إلى مثال آخر حول تفويض أضييق من ذلك المشار إليه آنفاً، نذكر اللجنة البرلمانية النرويجية للرقابة على أجهزة المخابرات. فهذه اللجنة مكلفة بمراقبة ما إذا كانت أجهزة المخابرات تحترم سيادة القانون وحقوق الإنسان. وأعضاء هذه اللجنة ليسوا برلمانيين، وإنما أشخاص آخرون معينون من قبل البرلمان ويرفعون تقاريرهم إليه (أنظر الإطار رقم 39). وضمن هذا التفويض المحدد، تمتلك اللجنة صلاحيات كبيرة في إجراء التحقيقات، بحيث تغطي كافة أجهزة المخابرات في النرويج. ويمكن أن تشمل رقابة هذه اللجنة العمليات التي تنفذها أجهزة المخابرات، ولكن من زاوية ما إذا كانت قانونية أم لا. كما تضطلع هذه اللجنة بإجراء الرقابة بأثر رجعي.

الإطار رقم (39):

الرقابة البرلمانية التي تركز على سيادة القانون وحقوق الإنسان: النموذج النرويجي

القسم 2. يتمثل الهدف من الرقابة في:

1. ضمان عدم ممارسة ومنع أي فعل مجحف ضد أي شخص، وضمن أن أساليب التدخل المستخدمة لا تتجاوز تلك المطلوبة بحسب الظروف.
2. التأكد من أن النشاطات المنفذة لا تتسبب في ضرر يصيب الحياة المدنية بصورة لا لزوم لها.
3. التأكد من ضبط النشاطات في حدود القانون والتعليمات الإدارية والعسكرية بالإضافة إلى القانون غير النظامي (...)

المصدر: القانون بشأن متابعة المخابرات والرقابة والأجهزة الأمنية،

القانون رقم 7 المؤرخ في 3 شباط (فبراير) 1995، النرويج

أفضل الممارسات

- ✓ النطاق الأفقي للتفويض: يجب أن يغطي التفويض الممنوح لواحدة أو أكثر من لجان الرقابة البرلمانية قطاع المخابرات بكافة فروعها، بما فيها كافة الدوائر والمسؤولين التابعين لهذا القطاع.
- ✓ النطاق العمودي للتفويض: يمكن أن يتضمن التفويض الذي تتمتع به لجنة الرقابة البرلمانية بعض أو كافة الجوانب التالية: (أ) الصفة القانونية، (ب) الكفاءة، (ج) الفعالية، (د) إعداد الموازنة والمحاسبة، (هـ) الالتزام باتفاقيات حقوق الإنسان ذات العلاقة، بالإضافة إلى (و) الجوانب السياسية/الإدارية في أجهزة المخابرات.
- ✓ يجب أن تغطي الجوانب الستة المذكورة في النقطة السابقة من قبل أي من لجنة الرقابة البرلمانية أو الهيئات المستقلة الأخرى التابعة للدولة مثل مكاتب التدقيق القومية، أو المفتشين العموميين، أو مكاتب التحقيق العسكرية (الأمبودسمان) أو المحاكم. كما يتعين تفادي التداخل بين هذه الجوانب.
- ✓ كلما كان قطاع المخابرات كبيراً وكلما كانت الأجهزة العاملة فيه متباينة، ازدادت الحاجة إلى إنشاء لجان فرعية في البرلمانات للرقابة على هذا القطاع.
- ✓ يجب أن يتسم التفويض الذي يمنح للجنة الرقابة البرلمانية بالوضوح والدقة.
- ✓ فيما يتعلق بالتوصيات والتقارير التي تصدرها لجنة الرقابة البرلمانية، يجب (أ) نشرها، (ب) مناقشتها في البرلمان، أو (ج) متابعة تنفيذها من قبل الحكومة أو قطاع المخابرات.
- ✓ يجب أن تتوافق الموارد والصلاحيات القانونية الموضوعية تحت تصرف لجنة الرقابة البرلمانية مع نطاق التفويض الممنوح لها.

الفصل السادس عشر

تشكيل لجنة الرقابة البرلمانية

كي تتمتع بالشرعية وتحوز الثقة في عملها، من الضروري منح لجان الرقابة البرلمانية تفويضاً واسعاً. ويجب أن يتولى البرلمان نفسه تعيين أعضاء هذه اللجان، بحيث يمثلون عينة من كافة الأحزاب السياسية. وبالإضافة إلى وجوب تمتع أعضاء هذه اللجان بقدر من الخبرة في مجال الرقابة (من قبيل الخدمة السابقة في أحد المناصب الوزارية)، نعتقد بأنه من الضروري أن يكون هؤلاء الأعضاء مدنيون - حيث ينبغي وجود حد فاصل بين لجان الرقابة والأجهزة التي تراقبها كي تؤتي عملية الرقابة ثمارها. غير أن مشكلة محددة تتمثل في وجود أعضاء سابقين بالأجهزة الأمنية في لجان الرقابة تفرض نفسها في الدول الانتقالية. فحيث أن تلك الأجهزة كانت مشتركة في قيام الأنظمة القمعية السابقة، فمن شأن ذلك تفويض الثقة في عملية الرقابة. ويمكن تفادي ذلك، في حالة الضرورة، من خلال حظر تعيين هؤلاء الأشخاص في عضوية لجان الرقابة بقوة القانون.

ولكي يكون النجاح من نصيب عملية الرقابة، على اللجنة البرلمانية أن تقيم علاقة تعززها الثقة مع الأجهزة التي تراقبها. ويوحى ذلك بأنه من الأفضل تشكيل لجان صغيرة نسبياً (مع الحيلولة دون تعطيل المبدأ القاضي باشتراك أعضاء من أحزاب مختلفة).

وبما أن الرقابة على أجهزة الأمن والمخابرات تتطلب خبرة ووقتاً، ارتأت بعض البرلمانات تشكيل لجان من خارج البرلمان بحيث لا يكون الأعضاء فيها برلمانيون، ولكن يعينهم البرلمان وهم بدورهم يرفعون تقاريرهم إليه (كالنرويج؛ وكندا [الإصلاحات المقترحة]).

وتختلف الخيارات المتعلقة بتعيين الأعضاء في لجان الرقابة البرلمانية من دولة إلى أخرى، حيث يتولى رئيس الحكومة تعيين أعضاء هذه اللجان (بعد التشاور مع زعيم المعارضة، كما هو الحال في المملكة المتحدة) أو تقوم السلطة التنفيذية بترشيح الأعضاء ولكن البرلمان نفسه يتولى تعيينهم (مثل أستراليا). وفي دول أخرى تقع المسؤولية القانونية في تعيين الأعضاء على عاتق السلطة التشريعية وحدها (كما في ألمانيا والنرويج). وترتبط قضية التعيينات بشكل واضح مع مسألة التقييم والإجازة الأمنية (أنظر الفصل السابع عشر)؛ فقد ينتاب السلطة التنفيذية الشعور بالأريحية إزاء الإجازة حيث تضطلع بالمسؤولية الرسمية عن التعيين أو تحتكر الترشيحات لعضوية اللجان البرلمانية.

ويتولى رئيس لجنة الرقابة دوراً مهماً في رئاسة اللجنة وتحديد آليات عملها وتوجيه عمليات التنسيق مع الأجهزة خارج الاجتماعات الرسمية للجنة. وتتباين التقاليد التي تتبعها الأنظمة البرلمانية بخصوص رئاسة اللجان البرلمانية. وبينما ترتبط رئاسة اللجان بتقاليد متعددة، فما لا شك فيه أن شرعية هذه اللجان ستعزز إن ترأسها عضو من المعارضة أو إن كان يتم تداول رئاستها بين المعارضة والحزب الحكومي.

الإطار رقم (40):

تعيين الأعضاء في لجان الرقابة البرلمانية: أمثلة من بعض الدول

ألمانيا:

القسم 4 (1) في بداية كل فترة انتخابية، يقوم البرلمان الألماني بانتخاب أعضاء لجنة الرقابة البرلمانية من بين أعضائه؛ ... (3) يتم انتخاب الأعضاء الذين يحصلون على أغلبية أصوات أعضاء البرلمان الألماني.

المصدر: القانون بشأن لجنة الرقابة البرلمانية في الاتحاد الألماني، 1978، القانون المعدل.

المملكة المتحدة:

10(2) تتألف اللجنة من تسعة أعضاء (أ) يتم انتخابهم من بين أعضاء مجلس العموم ومن بين أعضاء مجلس اللوردات (ب) ولا يجوز أن يكون أي منهم وزيراً؛ (3) يقوم رئيس الوزراء بتعيين أعضاء اللجنة بعد التشاور مع زعيم المعارضة (...).

المصدر: قانون جهاز المخابرات، 1994.

هولندا:

قررت لجنة [الرقابة البرلمانية] بأن شرعية عملها قد أضحت محدودة جداً، ولذلك يجب أن يخصص لكافة رؤساء الأحزاب البرلمانية مقعد في اللجنة.

المصدر: التقرير الصادر عن اللجنة المختصة بأجهزة الأمن والمخابرات حول نشاطاتها خلال الأشهر الخمسة المنصرمة من عام 2003، المجلس الثاني بالبرلمان، فترة الجلسة 2003-2004، 29 622، رقم 1، 3 حزيران (يونيو) 2004.

الأرجنتين:

تضم لجنة [المجلسين التشريعيين] 14 مشرعاً، سبعة منهم يعينهم مجلس النواب وسبعة يعينهم مجلس الشيوخ. ويتم اختيار الرئيس ونائبي الرئيس وأمين السر للجنة المشتركة من خلال التصويت على أعضائها، وتمتد فترة ولايتها لعامين ويتم تداولها بين المجلسين. (...) ولا يوجد إجراء خاص لرفض الأعضاء المقترحين أو عزل أعضاء اللجنة المشتركة باستثناء انعدام أو فقدان الثقة السياسية في أعضاء أحزابها ولا سيما رئيس الحزب. ويعتبر كافة المشرعين مؤهلين لعضوية اللجنة المشتركة.

المصدر: إستيفيز، إ. 'التحدي في القرن الجديد أمام الأرجنتين: الرقابة على نظام المخابرات' في كتاب بورن هـ. جونسون، ل. لي، (محررون)، من يراقب الجواسيس؟ فرض المساءلة على جهاز المخابرات، (دولز، فيرجينيا، مطبعة بوتوماك، 2005).

المجر:

'(...) في كافة الأوقات، يجوز أن يكون رئيس اللجنة وحده عضواً من المعارضة.'
المصدر: القسم 14. 1. القانون رقم 125 لسنة 1995 بشأن أجهزة الأمن القومية، المجر.

ويجب اختيار الرئيس من قبل البرلمان أو اللجنة نفسها، لا أن تقوم الحكومة بتعيينه. ومن شأن ذلك أن يعزز الثقة في رئاسة اللجنة إلى حد اعتبارها مستقلة عن الحكومة. ومن ناحية أخرى، تتمثل الحالة القاهرة الوحيدة التي يفرض فيها تعيين أحد مؤيدي الحكومة لرئاسة اللجنة عندما ينسحب ذلك على كافة اللجان البرلمانية الأخرى. وحتى في مثل هذه الحالات من المستحسن اختيار رئيس اللجنة من بين المؤهلين داخل البرلمان أو اللجنة نفسها وأن يتسلم الرئيس منصبه بناءً على رغبة البرلمان أو اللجنة.

أفضل الممارسات

- ✓ يجب أن يمتلك البرلمان وبشكل واضح لجان الرقابة البرلمان.
- ✓ يجب أن يتولى البرلمان المسؤولية عن تعيين أعضاء اللجنة، وعزلهم إذا لزم الأمر، والذين ينفذون مهمة الرقابة باسم تلك اللجنة.
- ✓ يجب أن تمثل كافة الأحزاب في لجان الرقابة البرلمانية، ويحبذ أن يتم ذلك وفقاً لقوة الأحزاب السياسية في البرلمان.
- ✓ يتوجب منع الوزراء في الحكومة من الاشتراك في عضوية لجان الرقابة (كما يجب الإيعاز لأعضاء البرلمان بالتنحي في حالة تعيينهم وزراء في الحكومة)، وإلا تداعت استقلالية اللجنة. ويسري هذا الأمر بذاته على الأعضاء السابقين في الأجهزة الخاضعة للرقابة.
- ✓ يجب اختيار الرئيس من قبل البرلمان أو اللجنة نفسها، لا أن يجري تعيينه من قبل الحكومة.

الفصل السابع عشر

تقييم لجنة الرقابة وإجازتها

يشير مصطلح التقييم إلى العملية التي يتم من خلالها دراسة الخلفية الشخصية للفرد وانتماءاته السياسية من أجل تقييم ما إذا كان مناسباً لمنصب قد يشتمل على مسائل تتعلق بالأمن القومي. ويعتمد تحديد ما إذا كان من الضروري إخضاع أعضاء اللجنة البرلمانية للتقييم والإجازة من الناحية الأمنية على العديد من العوامل المتداخلة.

فإذا كانت عملية التعيين أو الترشيح بيد الحكومة، فمن الممكن تنفيذ عملية غير رسمية للتقييم قبل الشروع في ترشيح أعضاء اللجان البرلمانية وتعيينهم. ومن غير المحتمل في هذا السياق تنسيب الأشخاص الذين يشكلون خطورة أمنية. وعلى نحو مماثل، تعتبر المهام والصلاحيات التي تحملها لجان الرقابة مهمة في مناقشة الحاجة إلى التقييم أو الإجازة من الناحية الأمنية. وفي هذا الخصوص، بالكاد تتطلب التقييم تلك اللجنة التي تقتصر مهمتها على مناقشة السياسة أو تلك التي تفتقر إلى صلاحية استدعاء الشهود واستخلاص الأدلة أو تسلّم أدلة حساسة تتعلق بالعمليات التي تنفذها أجهزة المخابرات.

كما تعتبر الاختلافات الدستورية مهمة كذلك. فعندما يتضمن التقليد الدستوري معارضة لتقييم الوزراء المسؤولين عن الأجهزة الأمنية وأجهزة المخابرات، فمن غير الملائم تقييم أعضاء البرلمان في حال مشاركتهم في عملية الرقابة.

وفي المقابل، من المهم تمكين أعضاء لجان الرقابة من الإطلاع على المعلومات والوثائق عندما تمتلك اللجان التي يشتركون في عضويتها وظائف وصلاحيات أوسع (وهو ما يفضل عادةً). وإذا لم يكن أعضاء لجنة الرقابة محل ثقة بالنسبة لهذا النوع من المواد (وذلك من خلال منحهم أعلى درجات الإجازة الأمنية مثلاً وبحسب الحال)، فلن تكون عملية الرقابة كاملة. ولذلك، سنت بعض البرلمانات (كالبرلمان النرويجي) تشريعات تسمح لأعضاء لجنة الرقابة بالحصول (وبشكل مباشر) على كافة المعلومات التي تعتبر ضرورية لتنفيذ مهام لجنّتهم على الوجه الأمثل.

الإطار رقم (41):

إجازة اللجنة البرلمانية النرويجية للرقابة على أجهزة المخابرات

تتم إجازة الأعضاء المنتخبين [في لجنة الرقابة البرلمانية] للإطلاع على أعلى مستوى من مستويات الأمن القومي ووفقاً للمعاهدات التي تعتبر النرويج طرفاً فيها. وبعد الانتخاب، يتم منح التفويض بما يتماشى مع الإجازة الممنوحة.

المصدر: التعليمات الخاصة بمتابعة المخابرات والرقابة والأجهزة الأمنية (اللجنة البرلمانية للرقابة على أجهزة المخابرات)، النرويج، 1995، القسم 1، الفقرة 2.

ويثير تقييم أعضاء لجنة الرقابة البرلمانية معضلة جلية: فمن هو المسؤول عن عملية التقييم؟ هناك تضارب واضح في المصالح بين المراقبين الذين يخضعون للتقييم من قبل أولئك الذين يتولون المسؤولية عن عملية الرقابة. وعلى أي حال، لا يمكن تجنب هذا الأمر إلى حد ما. ويمكن التغلب على

الشك الذي يفرضي إلى أن معايير التقييم تستثنى الأشخاص الذين قد يلحقون الضرر بأجهزة الأمن والمخبرات من خلال معايير عامة وواضحة للتقييم بالإضافة إلى إتاحة الفرصة لرفع اعتراضات على رفض الإجازة. ويجب أن تكون معايير التقييم والعملية التي ينفذ ذلك التقييم بواسطتها واضحة ومنسجمة وصارمة بشكل كافٍ كي تخضع للرقابة الديمقراطية. ومع ذلك، يجب الأخذ بالحساب أن نتيجة التقييم في العديد من الدول لا تحمل إلا صفة استشارية - وفي هذه الحالات يكفي التأكيد على قدرة الجهة التي تتولى التعيين كي تستمر في هذه العملية بغض النظر عن أي تقرير مخالف يجري رفعه في هذا الخصوص (أنظر الإطار رقم 42).

الإطار رقم (42):

التعامل مع رفض إجازة أعضاء البرلمان من الناحية الأمنية في البوسنة والهرسك
(...) في الحالات التي يرفض فيها الجهاز إجازة أحد المرشحين من الناحية الأمنية، يجوز للجمعية البرلمانية أن تطلب من الجهاز إعادة النظر في هذا الرفض إن كان لديها أسباب مبررة تتعلق بشرعيته. وفي حالة تأكيد الجهاز على هذا الرفض، فعلى اللجنة إما تقديم اسم مرشح آخر أو التأكيد على عرضها الأول (...).
المصدر: المادة 18، القانون بشأن أجهزة المخبرات والأمن في البوسنة والهرسك، 2004.

ومن الأفضل أن يجري تقييم أعضاء لجنة الرقابة بشكل رسمي وليس من خلال إجراءات غير رسمية. ويعتبر هذا الإجراء منصفاً أكثر بالنسبة للبرلمانيين المعنيين (والذين سيعلمون بوجود عملية للتقييم)، كما أن ذلك يسمح بتفعيل إجراءات ملائمة يمكن من خلالها تبرير اتخاذ قرارات معاكسة والاعتراض عليها.

وتمثل إجراءات الاعتراض على رفض التقييم جانباً يتسم بالصعوبة بسبب الموازنة التي يتوجب عقدها بين الإجراءات المنصفة والأمن القومي وحماية الخصوصية الشخصية. ومن ناحية مبدئية، من الأفضل اللجوء إلى الإجراءات العادية المتبعة مع المسؤولين وغيرهم الذين يرفض إجازتهم للتعامل مع الحالات التي تشمل أعضاء البرلمان وذلك كي لا تضحى مواد للنقاش العام والجدل البرلماني. ومن ناحية أخرى، يتوجب تقييم أعضاء لجان الرقابة البرلمانية إذا قام احتمالاً بأطلاعهم على مواد عملياتية حساسة بناءً على الصلاحيات والتفويض الممنوح لجناتهم. وحيث يستلزم الأمر إجراء التقييم، يجب أن يتم هذا التقييم بشكل رسمي؛ حيث يجب إخطار عضو البرلمان بإجراء ذلك التقييم، كما يجب نشر المعايير الإجراءات التي ينفذ بناءً عليها بالإضافة إلى تبليغ النتيجة التي يفرضي إليها ذلك التقييم للجهة التي تتولى التعيين (بطريقة تضمن احترام خصوصية الشخص المعني كلما أمكن ذلك) وعضو البرلمان. كما يتعين إتاحة الفرصة للاعتراض على نتيجة ذلك التقييم أمام هيئة مستقلة.

أفضل الممارسات

- ✓ يجوز تقييم أعضاء البرلمان إذا كان التفويض الممنوح للجنة يتضمن التعامل مع المواد العملية الحساسة فقط.
- ✓ عند رفض أجهزة الأمن والمخبرات إجازة أعضاء البرلمان، يتوجب إعداد إجراءات للتعامل مع النزاعات الناشئة بشكل رسمي، مع احتفاظ البرلمان أو رئيسه بصلاحيات إصدار القرار النهائي.
- ✓ يجب أن تكون معايير التقييم واضحة ومنسجمة وصارمة كي تخضع للرقابة الديمقراطية.

الفصل الثامن عشر

صلاحيات البرلمان في الحصول على المعلومات والوثائق

يحتاج البرلمان، ولا سيما لجنة الرقابة، إلى صلاحيات كافية للحصول على المعلومات والوثائق من الحكومة وأجهزة المخابرات. ويعتمد مدى حاجة لجنة الرقابة البرلمانية للحصول على المعلومات من أجهزة الأمن والمخابرات ونوع المعلومات المطلوبة على الدور المحدد التي يطلب من هذه اللجنة القيام به؛ حيث تتطلب لجنة الرقابة التي تتضمن مهامها مراجعة المسائل المتعلقة بقانونية النشاطات التي تنفذها أجهزة الأمن والمخابرات وكفاءتها واحترام حقوق الإنسان إمكانيات أكبر للحصول على معلومات محددة، بخلاف غيرها من اللجان التي ترتبط مهماتها بمراجعة سياسات تلك الأجهزة فقط. وعلى نحو مماثل، تتمتع لجان الرقابة البرلمانية بدافع أقوى يتمثل في حقها في الإطلاع على الوثائق (وليس المعلومات أو الشهادات من شهود معروفين). وأياً كان الأمر، يجب أن تحظى لجنة الرقابة بإمكانية غير محدودة للإطلاع على المعلومات الضرورية من أجل الشروع في تنفيذ مهامها.

الإطار رقم (43):

حق اللجنة المشتركة الأرجنتينية في الإطلاع على المعلومات

المادة 32

لجنة المشتركة [الخاصة بالرقابة على أجهزة المخابرات ونشاطاتها] مطلق الصلاحية في الرقابة والتحقيق بنفسها. وبناءً على طلبها وبما يتفق مع الأحكام التي تنص عليها المادة (16)، على الأجهزة التابعة لنظام المخابرات القومي تقديم المعلومات أو الوثائق التي تطلبها اللجنة.

المصدر: قانون المخابرات القومية، رقم 25520 لسنة 2001، المادة 32.

وتشير الاختلافات في الدور الذي تضطلع له لجان الرقابة البرلمانية إلى بعض التباينات في مدى تمكن هذه اللجان من الإطلاع على التفاصيل العملية في مختلف الأنظمة الدستورية؛ حيث تشترط بعض الدول، كالولايات المتحدة، على السلطة التنفيذية تولي المسؤولية عن إطلاع هيئة الرقابة على المستندات الحاصلة أولاً بأول.

الإطار رقم (44):

الالتزام بتبليغ اللجان التابعة للكونغرس بكافة المعلومات

حول نشاطات أجهزة المخابرات أولاً بأول (الولايات المتحدة)

1. على الرئيس التأكد من تبليغ اللجان المختصة بالمخابرات بالنشاطات التي تنفذها أجهزة المخابرات الأمريكية أولاً بأول، بما في ذلك أي نشاط مهم قد تنفذه هذه الأجهزة في المستقبل وعلى الوجه الذي يفرضه هذا الفصل (...).

(ب) التقارير المتعلقة بالنشاطات الاستخباراتية غير القانونية: على الرئيس التأكد من تقديم تقارير حول أية نشاطات غير قانونية تنفذها أجهزة المخابرات وعلى وجه السرعة إلى اللجان المختصة بالمخابرات، بالإضافة إلى أية إجراءات تم اتخاذها أو جرى التخطيط لاتخاذها لتصويب ذلك النشاط غير القانوني.

المصدر: قانون الولايات المتحدة، العنوان 50، القسم 413 (أ).

وبالإضافة إلى ما تقدم، تفرض أحكام الرقابة الصادرة عن الكونغرس الأمريكي قيام الرئيس بإطلاع لجان المخابرات في الكونغرس على العمليات السرية (أنظر الفصل الحادي عشر أعلاه). ويعرض الإطار التالي المهام التنفيذية في هذا الشأن.

الإطار رقم (54):

تقديم تقارير حول العمل السري إلى اللجان المختصة بالمخابرات في الكونغرس بالولايات المتحدة

٤ (...) (ب) التقارير المرفوعة إلى اللجان المختصة بالمخابرات؛ إنتاج المعلومات إلى الحد الذي يتفق مع الاعتبار المطلوب للحماية من الكشف غير المصرح به عن المعلومات السرية المتعلقة بمصادر المعلومات الاستخباراتية الحساسة وأساليبها أو أية أمور استثنائية أخرى، يقوم مدير وكالة الاستخبارات المركزية ورؤساء كافة الدوائر والأجهزة والهيئات التابعة لحكومة الولايات المتحدة المشتركون في العمل السري بما يلي:

1. إطلاع لجان المخابرات على كافة المعلومات المتعلقة بالأعمال السرية حال تنفيذها، والتي تتولى المسؤولية عنها أو التي تشترك فيها أو تنفذها لحساب أو بالنيابة عن أية دائرة أو جهاز أو هيئة تابعة لحكومة الولايات المتحدة، بما في ذلك العمليات التي ثبت فشلها؛
2. تزويد لجان المخابرات بأية معلومات أو مواد تتعلق بالأعمال السرية والتي تمتلكها أو تحتفظ بها أو تقع تحت سيطرة أية دائرة أو جهاز أو هيئة من تلك التابعة لحكومة الولايات المتحدة والتي تطلبها أية لجنة من اللجان المختصة بالمخابرات، وذلك من أجل تنفيذ المسؤولية المخولة لها.

(ج) توقيت التقارير: الإطلاع على النتائج

1. على الرئيس التأكد من تبليغ أية نتيجة يتم إقرارها بموجب الفصل (أ) تحت هذا القسم إلى لجان المخابرات على وجه السرعة عقب ذلك الإقرار وقبل الشروع في العمل السري المفوض القيام به بناءً على النتائج، ما لم تنص الفقرة (2) والفقرة (3) على خلاف ذلك.

المصدر: قانون الولايات المتحدة، العنوان 50، الفصل 413ب.

وتتباين الأنظمة في كيفية التعامل مع التبليغ عن المواد الحساسة. ففي الولايات المتحدة لا تقتصر مهمة التبليغ على لجنة الرقابة وحدها، بل تضم السلطة التنفيذية أيضاً. وفي أستراليا، يحظر على اللجنة البرلمانية طلب الكشف عن المعلومات الحساسة من الناحية العملية؛ ولا يمكن للجنة تقديم طلبات إلى رؤساء الأجهزة أو الموظفين فيها أو المفتش العام، كما يجوز للوزراء رفض تقديم الأدلة. ومن شأن صلاحية الرفض من هذا النوع أن تعيد الجدال الدائر حول الإطلاع على المعلومات إلى الحلبة السياسية. أما الأمر المهم فيمكن في توافق الصلاحيات المتعلقة بالحصول على المعلومات مع التفويض الممنوح للجنة الرقابة البرلمانية.

وقد اشترطت العديد من الدول حق لجان الرقابة في الحصول على المعلومات والوثائق من الخبراء في أجهزة الأمن والمخابرات والمجتمع المدني، وذلك من قبيل معاهد الأبحاث أو الجامعات. ويضمن هذا

الشرط قدرة البرلمان على استيعاب وجهات نظر متباينة إلى جانب موقف الحكومة. وإذا كانت لجنة الرقابة قادرة على استدعاء الشهود وسماع شهاداتهم تحت القسم، تكتسب هذه الشروط المزيد من القوة.

الإطار رقم (46):

استشارة الخبراء الخارجيين (لوكسمبورغ)

عندما تتعلق الرقابة [البرلمانية] بمجال يستدعي معرفة خاصة، يمكن للجنة [الرقابة البرلمانية] اتخاذ قرار، بأغلبية ثلثي الأصوات وبعد التشاور مع مدير جهاز المخابرات، بمساعدتها من قبل أحد الخبراء.

ولكن وبما أن المعلومات والوثائق تتعلق بقضايا حساسة (حول الأشخاص) و/أو الأمن القومي، فقد بذلت لجان الرقابة في مختلف الدول جهوداً مضمناً لحماية المعلومات من الكشف عنها دون تفويض خاص. وفي واقع الأمر، هناك سبب وراء الحظر الصريح الذي ينظم الكشف عن المعلومات دون تخويل بذلك من قبل أعضاء لجان الرقابة البرلمانية أو موظفيهم؛ حيث أن هذا النوع من الكشف لا يضر بمصالح الأمن القومي فحسب وإنما يقوض الثقة الضرورية لقيام علاقة فعالة بين لجنة الرقابة وأجهزة المخابرات. وهذا في جانب منه شأن من الشؤون التشريعية (كما هو الحال في الولايات المتحدة والنرويج). وفي الجانب الآخر، يمثل ذلك ضرباً من السلوك الذي يتوجب على أعضاء لجنة الرقابة التقيد به عند التعامل مع المعلومات السرية بعناية واهتمام.

أفضل الممارسات

- ✓ يجب أن تتمتع لجنة الرقابة بالصلاحيات القانونية التي تمكنها من الشروع في إجراء التحقيقات.
- ✓ يجب فتح الباب أمام أعضاء لجان الرقابة للإطلاع على كافة المعلومات التي تعتبر ضرورية لتنفيذ مهام الرقابة الموكلة إليهم.
- ✓ يجب منح لجنة الرقابة الصلاحية لاستدعاء الشهود وسماع شهاداتهم تحت القسم.
- ✓ تعتبر السلطة التنفيذية مسؤولة عن إطلاع لجنة الرقابة على المستجدات الحاصلة أولاً بأول، حيثما كان ذلك يمتّ بصلّة لنطاق صلاحيات هذه اللجنة.
- ✓ على لجنة الرقابة اتخاذ الإجراءات والخطوات المناسبة من أجل حماية المعلومات من الإفشاء دون تفويض.
- ✓ يتوجب إحالة النزاعات القائمة بين الأجهزة ولجنة الرقابة بشأن الحصول على المعلومات إلى البرلمان نفسه للبتّ فيها.

الفصل التاسع عشر

رفع التقارير إلى البرلمان

تمثل التقارير الواردة من اللجان البرلمانية إجراءً مهماً يمكن من خلاله تعزيز الثقة العامة في الرقابة البرلمانية. وفي بعض الدول، قد ترفع اللجنة تقريرها إلى البرلمان بكافة أعضائه، أو إلى مجموعة من النواب الذين يمثلون مختلف الأحزاب السياسية أو إلى رئيس البرلمان دون الحاجة إلى نشر هذا التقرير. وفي المقابل، تتبع دول أخرى تقليداً مغايراً حيث تعتبر كافة التقارير المرفوعة إلى البرلمان وثائق عامة.

ومن أجل حماية الأمن، توضع قيود على التقارير التي يمكن أو يتوجب نشرها على الملأ. وما لم تكن اللجنة نفسها مسؤولة عن مثل هذه القرارات، سيفتقر نظام الرقابة إلى المصداقية كما أنه سيقع عرضة لإساءة استخدامه من أجل التغطية على انعدام الكفاءة أو سوء التصرف.

ويتعين فرض التزام قانوني على لجنة الرقابة البرلمانية كي تقدم تقريراً مرة كل سنة على الأقل (أنظر الإطار رقم (47) أدناه). كما يجب أن تضطلع اللجنة بذاتها بمسؤولية تحديد وقت لرفع التقرير والنموذج الخاص بذلك التقرير بالإضافة إلى أي قرار يتعلق بنشر الأدلة. ومن الأفضل قيام لجنة الرقابة البرلمانية برفع تقاريرها مباشرة إلى البرلمان وليس عن طريق الحكومة، حيث يعزز ذلك من 'ملكية' البرلمان للجنة. ويعتبر من الممارسات الجيدة إصدار إخطار مسبق حول التقرير النهائي الذي يُقدم للحكومة، وذلك كي تتمكن الحكومة من اتخاذ قرار بنشره. وعند تقديم التقارير من خلال الحكومة، يتوجب فرض التزام قانوني واضح على الوزراء لتقديم التقرير كاملاً أمام لبرلمان ضمن الفترة المحددة.

الإطار رقم (47):

إطلاع السلطات التشريعية والتنفيذية على نشاطات اللجنة والتوصيات ذات العلاقة (جنوب أفريقيا)

1. على اللجنة، خلال خمسة أشهر بعد تعيينها للمرة الأولى، وبعد ذلك خلال شهرين بعد 31 آذار (مارس) من كل عام، أن تقدم للبرلمان تقريراً حول النشاطات التي نفذتها خلال السنة المنصرمة مع النتائج التي توصلت إليها والتوصيات التي تترتبها، بالإضافة إلى تزويد الرئيس والوزير المسؤول عن كل جهاز من الأجهزة بنسخة عن ذلك التقرير.
2. يجوز للجنة بناءً على طلب البرلمان أو الرئيس أو الوزراء المسؤولين عن الأجهزة أو في أي وقت تراه اللجنة ضرورياً تزويد البرلمان أو الرئيس أو الوزراء المسؤولين بتقرير خاص حول أي أمر يتعلق بأداء مهماتها؛ كما تقوم بتقديم نسخة عن ذلك التقرير للبرلمان أو تزويد الرئيس أو الوزير المعني بنسخ عنه، بحسب الحال.

المصدر: قانون الرقابة على أجهزة المخابرات لسنة 1994 (2002)

ويمكن التغلب على المخاوف التي تصاحب الكشف عن المعلومات الحساسة من قبل اللجنة من خلال تحديد التزام قانوني يوجب استشارة الأجهزة حول المواد التي ترد منها والتي تدرج في التقارير أو الأدلة (وهذا بذاته يمثل أحد الممارسات الجيدة على أي حال)، أو من خلال منع نشر فئات محددة جداً من المعلومات (مثل هوية عناصر المخابرات)، غير أنه لا يجوز للحكومة أو الأجهزة رفض ذلك.

الإطار رقم (48):

القيود المفروضة على إطلاع البرلمان على المعلومات (أستراليا)

لا يجوز للجنة أن تكشف عما يلي من المعلومات في تقريرها أمام البرلمان:

1. هوية الشخص الذي يعمل أو كان يعمل موظفاً في منظمة الأمن والمخابرات أو جهاز الاستخبارات السرية أو كان أو لا يزال عميلاً لحساب منظمة الأمن والمخابرات أو جهاز الاستخبارات السرية أو مديرية الإشارات الدفاعية؛ أو
2. أية معلومات يمكن من خلالها التعرف على هوية ذلك الشخص؛ أو
3. المعلومات الحساسة من الناحية العملية أو المعلومات التي يمكن تسبب الضرر ل:
(1) الأمن القومي الأسترالي أو سير العلاقات الخارجية التي تقيمها أستراليا؛ أو
(2) أداء أي جهاز من الأجهزة لمهامه.

المصدر: قانون أجهزة المخابرات، 2001، الجدول 1، الباب 1، البند 7.1

ويمثل عدم إقدام الحكومة على رفض نشر التقرير إحدى الممارسات الحسنة. أما في الدول التي تعمد إلى رفض النشر، فيتوجب إلزام الحكومة أو الأجهزة بقوة القانون أن تبين وعلى وجه العموم ما تم حذفه من التقرير المنشور والسبب الكامن وراء ذلك، مما يتيح الفرصة للرقابة السياسية على هذه القرارات أن تخضع للعملية البرلمانية الاعتيادية.

أفضل الممارسات

- ✓ يجب أن تضطلع اللجنة بذاتها بمسؤولية تحديد وقت رفع تقريرها والنموذج الخاص بالتقرير بالإضافة إلى أي قرار يتعلق بنشر الأدلة.
- ✓ على اللجنة رفع تقاريرها للبرلمان مرة كل سنة على الأقل أو كلما رأت ذلك ضرورياً.
- ✓ يجب أن تترك لهيئة الرقابة البرلمانية الكلمة الفصل حول ما إذا كان من الضروري حذف المواد من التقارير العامة لأسباب أمنية.
- ✓ يتوجب إطلاع الحكومة والأجهزة مسبقاً على مسودة التقرير، وذلك لإتاحة المجال لحذف أية أجزاء منه لدواعٍ أمنية.

الفصل العشرون

الرقابة على الموازنة

تحتل الرقابة على الموازنة موقع الصدارة من الرقابة البرلمانية. وفي هذا السياق، تبنت معظم الدول مدخلاً منهجياً لتقييم مقترحات الموازنة وإقرارها. وفي كل دولة، يتولى البرلمان تنفيذ دور مختلف في إجراءات إعداد الموازنة والمحاسبة الخاصة بأجهزة الأمن والمخابرات، وذلك فيما يتعلق مثلاً بنطاق الرقابة على الموازنة، والصلاحيات لتعديل الموازنات، والصلاحيات لإقرار الطلبات المتعلقة بالموازنات التكميلية والوصول إلى المعلومات السرية (أنظر الفصل الثامن عشر) بالإضافة إلى سلوك المدققين الماليين المستقلين (أنظر الفصل الثالث والعشرين). وكلما كانت صلاحيات البرلمان في هذا المجال أقوى، سيتمتع البرلمان بقدر أكبر من الفعالية في المناقشات التي تعقد مع الحكومة. وفيما يتعلق بالصلاحيات الخاصة بالموارد المالية، توجد ثلاثة أنواع من البرلمانات تتمتع بالتأثير حسب الترتيب التنازلي التالي:

- البرلمانات التي تتولى إعداد الموازنة: تضطلع هذه البرلمانات بصلاحيات تعديل مقترح الموازنة المخصصة لأجهزة الأمن والمخابرات أو رفضها، بالإضافة إلى صلاحيته في صياغة مقترح بديل للموازنة.
- البرلمانات التي تؤثر في إعداد الموازنة: يمكن لهذا النوع من البرلمانات تعديل الموازنة أو رفضها، غير أنه لا يملك الصلاحيات لاقتراح الموازنة التي يرتئونها.
- البرلمانات التي لا تؤثر على صياغة الموازنة أو التي تملك تأثيراً ضئيلاً في هذا الشأن: لا تمتلك هذه البرلمانات القدرة على تعديل أو رفض الموازنة أو تقديم مقترحات لموازنات أخرى. وفي أفضل الأحوال، ينحصر الدور الذي تلعبه هذه البرلمانات في الموافقة على الموازنة على الوجه الذي تطرحه الحكومة.

وبما أن أجهزة الأمن والمخابرات ممولة من خلال الأموال التي يسدها دافع الضرائب، يشترط كحد أدنى إتاحة المجال أمام البرلمان لقول كلمته بشأن المسائل المتعلقة بالموازنة. ومن هذا المنطلق، تضطلع البرلمانات في كافة أصقاع العالم بدور في عمليات إعداد الموازنات المخصصة لأجهزة الأمن والمخابرات إلى جانب إجراءات المحاسبة المرتبطة بها.

ويجب النظر إلى الصلاحيات المتعلقة بالموارد المالية التي يمارسها البرلمان ضمن سياق مزدوج - أي ضمن عملية إعداد الموازنة بكاملها وضمن تفويض اللجنة البرلمانية المخولة بالرقابة على النشاطات المحددة التي تنفذها الحكومة في هذا المجال.

عملية إعداد الموازنة

يمكن للبرلمان الانتباه إلى المسائل المتعلقة بأجهزة الأمن والمخابرات في كافة مراحل عملية إعداد الموازنة. وفي هذا الخصوص، تبنت معظم دول العالم خططاً وبرامج وأنظمة خاصة بإعداد الموازنات.

إعداد الموازنة: على وجه العموم، تتولى السلطة التنفيذية في هذه المرحلة اقتراح المخصصات المالية للعديد من الأغراض، ولكن يمكن للبرلمان وأعضائه المساهمة في هذه المرحلة من خلال آليات رسمية وغير رسمية مختلفة.

إقرار الموازنة: في هذه المرحلة، يجب أن يكون البرلمان قادراً على دراسة وتحديد المصلحة العامة ومدى تناسب المخصصات المالية معها. وفي بعض المجالات، يمكن للبرلمان استكمال المخصصات المالية المتعلقة بالأمن من خلال تعليمات محددة. ويمكن الإطلاع على مثال حول هذه التعليمات المحددة في الكونغرس الأمريكي الذي يقوم بتحديد السقف المالي (بحيث يتضمن الموازنة من البحث والإعداد إلى العمليات)، كما يحدد الكونغرس السقف الخاصة بأفراد الأجهزة لأكثر عدد من المسؤولين الذين ستوظفهم الأجهزة خلال السنة المالية المقبلة.

التنفيذ أو الإنفاق: يتولى البرلمان في هذه المرحلة مراجعة الإنفاق الحكومي ومراقبته. وقد يسعى البرلمان كذلك إلى تعزيز الشفافية والمساءلة (أنظر الباب الخامس حول هذا الموضوع). وفي حالة الطلبات المقدمة للحصول على موازنات تكميلية، يقوم البرلمان بمتابعة هذه الطلبات ومراقبتها لمنع زيادة التكاليف. وفي بعض الدول، مثل الولايات المتحدة، يتوجب تبليغ لجان المخابرات المعنية التابعة للكونغرس واللجان الفرعية التابعة للجنة المخصصات المالية إذا ثبت قيام عناصر أجهزة المخابرات بتحويل الأموال من حساب إلى آخر.

التدقيق أو المراجعة: يحدد البرلمان في هذه المرحلة ما إذا أسئ استخدام الأموال التي خصصتها الحكومة. وعلاوة على ذلك، يتولى البرلمان مراجعة الموازنة بكافة بنودها إلى جانب عملية التدقيق بشكل دوري لضمان المساءلة والكفاءة والدقة. ويعرض الفصل الثالث والعشرون أدناه الدور الذي تنفذه مكاتب التدقيق.

الرقابة على الموازنة والتفويض الممنوح للجنة الرقابة البرلمانية

يتوجب فهم الرقابة على الموازنة في سياق التفويض المخول للجنة الرقابة البرلمانية. في بعض الدول، تتمتع لجان الرقابة بصلاحيات على الموارد المالية، باعتبار ذلك تجسيداً لصوت الشعب. وفي دول أخرى، كالنرويج، ينحى البرلمان إلى عدم منح الصلاحية على الموارد المالية للجنة الرقابة (المستقلة والتي تتألف من خبراء)، وإنما يجعل تلك الصلاحية من نصيب البرلمان بكافة أعضائه أو لجنة الموازنة في البرلمان. ويكمن السبب وراء هذه الممارسة في أن الرقابة على الموازنة ستحمّل لجنة الرقابة مسؤولية إضافية عن سياسة الحكومة. ولذلك، تركز لجنة الرقابة البرلمانية النرويجية على أجهزة المخابرات عملها حول ما إذا كانت أجهزة المخابرات تتقيد بسيادة القانون وتحترم حقوق الإنسان دون غيرها من الأمور، ومن جانب آخر، تترك الرقابة على الموازنة إلى غيرها من اللجان البرلمانية. وبذلك، تحافظ لجنة الرقابة على أجهزة المخابرات باستقلاليتها في الرقابة على هذه الأجهزة.

وفي برلمانات أخرى، مثل الأرجنتين وهولندا وألمانيا والولايات المتحدة، تتمتع لجنة الرقابة البرلمانية بالصلاحيات على الموارد المالية، وذلك بالنظر إلى رؤية تلك البرلمانات بشأن كيفية قيام الأجهزة بإنفاق الأموال. ولتوخي المزيد من الدقة، يجري تقسيم الصلاحيات المتعلقة بالموارد المالية في الولايات المتحدة،

إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة: المعايير القانونية والممارسة الأفضل

بالإضافة إلى ألمانيا مثلاً، بين لجنة الموازنة ولجنة الرقابة على أجهزة المخابرات؛ حيث تضطلع لجنة الموازنة بالمسؤولية عن المخصصات المالية بينما تركز لجنة الرقابة على الجوانب المتعلقة بسياسة الأموال المخصصة للأجهزة والسلطات.

ويبين الإطار رقم (49) أدناه الممارسة المتبعة في ألمانيا في هذا الشأن.

الإطار رقم (49):

التدقيق المالي الذي تنفذه لجنة الرقابة البرلمانية في ألمانيا

القسم 2هـ.

1. يجوز للرئيس ونائبه وعضو مفوض المشاركة، بصفة استشارية، في اجتماعات اللجنة السرية (التي يشترك أعضاؤها في عضوية لجنة الموازنة في البرلمان الألماني)، والتي تمارس أعمالها بموجب القسم 10أ من قانون الموازنة الاتحادية. وعلى نحو مماثل، يجوز لرئيس اللجنة السرية ونائبه وعضو مفوض كذلك المشاركة في اجتماعات لجنة الرقابة البرلمانية بصفة استشارية.
 2. توزع نسخ عن مسودات الخطط الاقتصادية السنوية الخاصة بالأجهزة على أعضاء لجنة الرقابة البرلمانية لدراستها بشكل مشترك. وتزود الحكومة الاتحادية هذه اللجنة بالمعلومات المتعلقة بتنفيذ الخطط الاقتصادية خلال السنة المالية. وأثناء المداولات حول الخطط الاقتصادية الخاصة بالأجهزة وتنفيذ تلك الخطط، يجوز لأعضاء الحكومة واللجنة المشاركة في الاجتماعات التي يعقدها كل منهما بصفة استشارية.
- المصدر: القانون الناظم لنشاطات الرقابة البرلمانية على المخابرات، ألمانيا، نيسان (أبريل) 1978 (مُعدّل في عامي 1992 و1999).

وبموجب الفقرة الثانية تحت القسم 2هـ) من القانون بشأن لجنة الرقابة البرلمانية في ألمانيا، يتم إرسال مشاريع الموازنة السنوية الخاصة بالأجهزة إلى لجنة الرقابة البرلمانية للتشاور حولها. ولا يعني هذا التشاور بأي حال أن اللجنة تدرس مشاريع الموازنة بالطريقة التي تتبعها لجنة الموازنة؛ بل تقوم لجنة الرقابة البرلمانية بإخضاع النشاطات العامة التي تنفذها أجهزة المخابرات للتحليل من الناحية السياسية على أساس الميزانيات والمعلومات الشاملة التي تتضمنها - وذلك فيما يتعلق بهيكلية النشاطات والمشاريع التي تنفذها الأجهزة وعناصرها. وبعد استكمال التشاورات، يتم إرسال تقييم إلى المجلس السري التابع للجنة الموازنة في البرلمان، والذي يتولى في الواقع المسؤولية عن مراجعة مشاريع الموازنة. كما تقوم الحكومة بإطلاع لجنة الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنات خلال السنة المالية.

الشفافية والمساءلة

تمثل الشفافية والمساءلة شرطان أساسيان لإعداد موازنة ناجعة. وتشكل أفضل الممارسات لتحقيق الشفافية من خلال عملية شفافة لإعداد الموازنة. ويمكن التوصل إلى الشفافية والمساءلة المطلوبتين من خلال المبادئ التالية لإعداد الموازنات على نحو فعال:

التفويض المسبق: يجب أن يفوض البرلمان السلطة التنفيذية لتولي النفقات.

الوحدة: يجب عرض كافة النفقات والعوائد على البرلمان في وثيقة موحدة حول الموازنة.

الانتظام: على السلطة التنفيذية مراعاة إطار زمني منتظم لتقديم الموازنة كل سنة إلى البرلمان (بدلاً من أن يكون ذلك كل خمس سنوات مثلاً). ويتضمن الانتظام كذلك الحاجة إلى تحديد الإطار الزمني الذي سيجري خلاله إنفاق المخصصات المالية.

التحديد: يجب أن يبين كل من عدد وبيانات كل بند من بنود الموازنة نظرة عامة حول النفقات الحكومية. ولذلك، لا يجوز أن يتصف بيان بنود الميزانية بالغموض كما لا يجوز أن تكون الأموال المخصصة لأي بند من الموازنة كبيرة جداً. ومن الواضح أن إطلاع البرلمان على الجاميع الكلية للموازنة السنوية المخصصة لأجهزة الأمن والمخابرات يخلّ بمبدأ التحديد.

الصفة القانونية: يجب أن تتوافق كافة النفقات والنشاطات مع القانون. وفي هذا السياق، لا يسمح للأجهزة بالحصول على الأموال من خارج ميزانية الدولة (من خلال النشاطات التجارية مثلاً).

سهولة الوصول إلى الميزانية والإطلاع عليها: يجب على السلطة التنفيذية إطلاع البرلمان على الخطة المتعلقة بالنفقات المقدّرة والتي يمكن إدارتها وفهمها من قبل أفراد الجمهور الواسع بكافة شرائحه والحاضر عادةً في البرلمان.

الشمولية: يتعين أن تكون الموازنة المخصصة لختلف جوانب القطاع الأمني شاملة ومتكاملة؛ فلا يجوز تجاهل أي نفقة من النفقات. وفي هذا السياق، تمثل البرامج 'السوداء' أو الموازونات السرية خرقاً لهذا المبدأ - حيث لا يمكن لأعضاء لجنة الرقابة البرلمانية على أجهزة المخابرات الإطلاع عليها. كما يجب تمكين البرلمانيين من أعضاء لجنة الرقابة على قطاع المخابرات ولجنة الموازنة للوصول إلى كافة المعلومات السرية. وتشير الفقرة رقم 4.9 تحت القسم 14 من القانون المجري إلى كيفية تقنين الرقابة على شمولية الموازنة.

الإطار رقم (50):

الرقابة الشاملة على الموازنة من قبل البرلمان (المجر)

أثناء ممارسة الرقابة البرلمانية، على اللجنة (...) إبداء رأيها حول مشروع الموازنة التفصيلية المخصصة لأجهزة الأمن القومية، وبنود الموازنة المخصصة للأجهزة الأخرى المخولة بجمع المعلومات الاستخباراتية المتعلقة بهذه الأنشطة، إلى جانب مسودة عن التقرير التفصيلي حول تنفيذ القانون بشأن الموازنة في تلك السنة، كما تقدم للجنة مقترحاً خلال مناقشة مشاريع القوانين للبرلمان من أجل تبني مشروع القانون المعني (...).

المصدر: المادة 14، 4 من القانون بشأن أجهزة الأمن القومية في المجر لسنة 1995.

الانسجام: يجب تحديد علاقات واضحة بين السياسات والخطط ومعطيات الموازنة بالإضافة إلى ما

يترتب على تنفيذ الموازنة.

الفعالية: يجب أن يتسم شرح الموازنة بالقدرة على توصيل مفاهيم واضحة حول أهداف الموازنة المطروحة، وذلك فيما يتعلق بـ(أ) الموارد المتوفرة، (ب) أهداف الموازنة التي يتوقع تحقيقها بالنسبة لتفعيل أداء أجهزة الأمن والمخابرات أو تعزيز قدراتها، (ج) والنتائج المتوخاة عن الخطط والتي يمكن قياسها. ويجب أن تسمح الموازنة المرنة بإجراء تغييرات في أي من المجالات الثلاثة المذكورة.

وفي حقيقة الأمر، يمكن اعتبار هذه المبادئ بمثابة معايير للجودة خاصة بالإعداد المناسب والحديث للموازنات؛ حيث تدل هذه المعايير على وجوب سريان المبادئ المتبعة في الحكم الرشيد والتي تحكم النشاطات الأخرى التي تنفذها الحكومة على أجهزة الأمن والمخابرات (أنظر المقدمة). ومن ناحية أخرى، يجب تقييد الاستثناءات، مثل السرية، من الناحية القانونية.

وفي الوقت الذي لا يمتلك فيه أعضاء البرلمان المعلومات الضرورية حول القطاع الأمني، فلن يتمكنوا من رفع القضايا المتعلقة بالموازنة الخاصة بأجهزة هذا القطاع. وكما هو الحال في أجهزة الدولة الأخرى، يمكن وضع ضمانات لتقاضي إفشاء المعلومات السرية دون تصريح. وقد ناقشنا في الفصل الثامن عشر إمكانية أعضاء البرلمان للوصول إلى المعلومات السرية. وبالنسبة لإطلاع الجمهور على المعلومات المتعلقة بالموازنة، تنشر بعض الدول مثل المملكة المتحدة الجامعات الكلية لميزانيات أجهزة الأمن والمخابرات على جمهورها.

أفضل الممارسات

- ✓ يجب تمكين لجنة الرقابة من الإطلاع على كافة الوثائق المتعلقة بالموازنة، شريطة وضع الضمانات لتقاضي تسرب المعلومات السرية.
- ✓ يجب تنظيم الرقابة على الموازنة المخصصة لأجهزة الأمن والمخابرات من خلال نفس المبادئ الخاصة بالحكم الرشيد والتي تنظم النشاطات الأخرى التي تنفذها الحكومة. كما يجب تنظيم الاستثناءات من خلال القانون. ومن هذا المنطلق، يجب أن تشترك لجنة المخصصات المالية والرقابة على أجهزة المخابرات في الصلاحية على الرقابة على الموازنة.
- ✓ للبرلمانات القوية الحق في إقرار الموازنة.
- ✓ على أجهزة المخابرات استخدام الأموال لتنفيذ نشاطاتها إذا أصدرت السلطة التشريعية تفويضاً محدداً باستخدامها لذلك الغرض.
- ✓ لا يجوز السماح لأجهزة المخابرات بتحويل الأموال إلى خارج الجهاز دون إصدار تفويض بذلك من السلطة التشريعية.

الباب الخامس

دور هيئات المراجعة الخارجية

الفصل الحادي والعشرين

حل التظلمات التي يرفعها المواطنون

غالباً ما توكل لأجهزة الأمن والمخابرات صلاحيات استثنائية، كالرقابة أو الإجازة الأمنية، والتي إن استخدمت بشكل غير صحيح أو خاطئ ستتسبب في وقوع مظالم مجحفة بحق أفراد المجتمع. ولذلك من المهم إتاحة المجال لتصويب هذا الوضع للأشخاص الذين يشتبهون بأنهم وقعوا ضحايا لأفعال ظالمة، وذلك من قبيل الأشخاص الذين جرى التدخل في خصوصياتهم أو الذين تأثرت أعمالهم. وفي أجهزة الأمن والمخابرات، كما هو الحال في أي من الأجهزة الكبيرة الأخرى، يمكن للشكاوى المرفوعة التركيز على جوانب القصور في الأمور الإدارية بالإضافة إلى الدروس المستخلصة، مما يؤدي إلى تحسين أداء تلك الأجهزة. على وجه التحديد وبسبب الطبيعة السرية لعمليات هذه الأجهزة، والصعوبات في الحصول على الأدلة والحاجة المشروعة التي تدفع الأجهزة إلى حماية المعلومات السرية بالإضافة إلى الكشف عن المعلومات، نادراً ما يثبت إصلاح المظالم الواقعة من خلال الجلسات العلنية التي تعقدها المحاكم النظامية نجاعته وملاءمته. كما أن هناك حاجة للتأكد من أنه لا يمكن استخدام أي نظام لإصلاح الخلل الناشئ من قبل الأشخاص الذين يسمح للأجهزة باستهدافهم من أجل التعرف على عمل تلك الأجهزة. إن تحقيق التوازن في أي نظام خاص بالتظلمات فيما يتعلق باستقلاليتها وحرمة وإنصافه من جهة وحساسية الاحتياجات الأمنية من جهة أخرى يمثل تحدياً، غير أن ذلك غير مستحيل.

ويكمن التمييز الأساسي في هذه الأنظمة المتباينة بين كل من:

- الإجراءات غير القضائية (مكاتب التحقيق العسكرية (الأمبودسمان) أو اللجان البرلمانية).
- الإجراءات القضائية (المحاكم والمحاكم الخاصة).

التعامل مع التظلمات بصفة غير قضائية

تتعامل مختلف أنظمة الرقابة مع الشكاوى بعدة طرق. فقد يتمتع مسؤول مستقل، كالمحقق العسكري (مكتب الأمبودسمان)، بالصلاحيات للتحقيق في شكاوى مرفوعة ضد أحد الأجهزة والإبلاغ عنها (كما هو الحال في هولندا، أنظر الإطار رقم (51) أدناه). وفي بعض الدول، يتعامل مفتش عام مستقل مختص بأجهزة الأمن والمخابرات مع الشكاوى المقدمة ضد تلك الأجهزة، وذلك كجزء من الصلاحيات العامة التي يتمتع بها المفتش بطريقة مماثلة (أنظر الفصل الحادي والعشرين). وينسحب هذا الأمر على نيوزيلندا وجنوب أفريقيا كذلك. وبالإضافة إلى ما تقدم، قد تضطلع مكاتب خاصة يتم إنشاؤها بموجب التشريعات المتعلقة بحرية المعلومات أو حماية البيانات في التحقيق بالشكاوى المرفوعة بحق الأجهزة.

وتعتمد الأنظمة التي تتبنى مكاتب التحقيق العسكرية (الأمبودسمان) على إجراء تحقيق رسمي مستقل بالنيابة عن مقدمي الشكاوى. وتتعامل هذه الأنظمة بالعادة مع القصور الإداري وليس مع خطأ قانوني بحد ذاته، كما أنها تعزو قدرأ أقل من التركيز على مشاركة مقدمي الشكاوى في هذه العملية وشفافيتها. وعادةً ما يخلص هذا النوع من التحقيقات إلى تقرير بالإضافة إلى توصية (في

إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة: المعايير القانونية والممارسة الأفضل

حالة رفع الشكوى) يهدف إلى تصويب الأوضاع والأفعال التي سيجري تنفيذها في المستقبل، ولا يصدر عن مثل هذه التحقيقات أحكام كما لا تفرض حلول شكلية.

الإطار رقم (51):

التعامل مع الشكاوى: مكتب التحقيق العسكري القومي في هولندا

المادة 83

لكل شخص الحق في رفع شكوى إلى مكتب التحقيق العسكري القومي (الأمبودسمان) بشأن الأفعال أو الأفعال التي يزعم ارتكابها من قبل الوزراء المعنيين ورؤساء الأجهزة والمنسق والأشخاص الذين يعملون لحساب الأجهزة بالإضافة إلى المنسق، وذلك فيما يتعلق بشخص طبيعي أو هيئة اعتبارية إنفاذاً لهذا القانون أو قانون التحقيقات الأمنية.

المصدر: قانون أجهزة المخابرات والأمن لسنة 2002، هولندا، المادة 83.

كما يمكن للجنة البرلمانية المختصة بالرقابة على أجهزة المخابرات التعامل مع الشكاوى والتظلمات التي يرفعها المواطنون، كما هو الحال في ألمانيا والنرويج (أنظر الإطار رقم (52) أدناه).

الإطار رقم (52):

التعامل مع الشكاوى: لجنة الرقابة البرلمانية على أجهزة المخابرات في النرويج

عند استلام الشكاوى، تقوم اللجنة بإجراء تحقيقات مع الإدارة بالشكل الملائم فيما يتعلق بالشكوى. وتقرر اللجنة ما إذا كانت الشكوى توفر الأسس الكافية لاتخاذ المزيد من الإجراءات قبل إعداد بيان حولها.

ويجب أن تكون البيانات الموجهة للمتظلمين كاملة قدر الإمكان، وذلك مع مراعاة عدم الكشف عن المعلومات السرية. ولكن يجب أن تحدد البيانات التي تأتي رداً على الشكاوى المقدمة ضد جهاز الأمن بخصوص نشاطات الرقابة ما إذا كانت الشكوى تتضمن وقائع صحيحة لتوجيه الانتقادات من عدمه فقط. وإذا ارتأت اللجنة أنه يتوجب إطلاع الشخص الذي قدم الشكوى على المزيد من الشرح التفصيلي، فعليها أن تقترح ذلك للوزارة المعنية.

وإذا تضمنت الشكوى وقائع صحيحة لتوجيه الانتقادات أو غيرها من التعليقات، فيجب توجيه بيان مسبق إلى رئيس الجهاز المعني أو الوزارة المعنية. وبخلاف ذلك، يتوجب دائماً توجيه البيانات المتعلقة بالشكاوى إلى رئيس الجهاز الذي رفعت الشكوى بحق الجهاز التابع له.

المصدر: التعليمات الخاصة بمتابعة أجهزة المخابرات والرقابة والأمن، القسم 8، بموجب القسم 1 من القانون بشأن متابعة أجهزة المخابرات والرقابة والأمن لسنة 1995، النرويج.

وعلى الرغم من التعامل مع الشكاوى بمعزل عن الرقابة البرلمانية، إلا أن هناك صلة بين الأمرين. ففي كثير من الأحيان، يدعى أعضاء البرلمان لتمثيل التظلمات التي يرفعها الأفراد ضد الدوائر الحكومية. وقد يفيد تعامل لجان الرقابة البرلمانية مع الشكاوى المقدمة ضد أجهزة الأمن والمخابرات، حيث يوفر ذلك فرصة للإطلاع حول جوانب القصور المحتملة - وذلك فيما يتعلق بالسياسة التي تنتهجها هذه الأجهزة إلى جانب صفتها القانونية وكفاءتها. ومن جانب آخر، إذا كانت لجنة الرقابة على علاقة وطيدة مع الأجهزة التي تراقبها أو تعمل معها ضمن ذات الدائرة من السرية، فقد ينطوي ذلك على عيوب في التعامل مع الشكاوى؛ حيث يشعر مقدم الشكاوى بأن عملية النظر في الشكاوى لا تتمتع بقدر كافٍ من الاستقلالية. وفي الحالات التي تنظر فيها لجنة واحدة في الشكاوى ومسائل الرقابة، فمن المستحسن إعداد إجراءات قانونية متميزة بشكل واضح للأدوار المختلفة التي تؤديها تلك اللجنة. وبشكل عام، يفضل توزيع هاتين المهمتين - النظر في الشكاوى والرقابة - على لجان مختلفة، شريطة وضع آليات لعملها بحيث تكون لجنة الرقابة على وعي بالمضامين الأعم التي تحملها كل شكاوى من الشكاوى المقدمة.

وفي بعض الدول، يجوز للمواطنين وأعضاء الأجهزة الأمنية والمخابرات رفع قضايا تتعلق بالأجهزة إلى مكتب التحقيق العسكري أو لجنة الرقابة البرلمانية. ففي ألمانيا مثلاً، يجوز للمسؤولين رفع مثل تلك القضايا إلى لجنة الرقابة البرلمانية على الرغم من عدم تصرفهم لمصلحتهم الشخصية أو لمصلحة الأعضاء الآخرين في هذه السلطات، طالما أن رئيس الجهاز قد تخلف عن النظر في تلك القضايا. ولا يجوز توجيه إنذار إلى أفراد طواقم الأجهزة أو معاقبتهم لقيامهم بذلك.

النظر في الشكاوى من الناحية القضائية

وعلى نحو مخالف لما تقدم، يجوز تشكيل محكمة خاصة للنظر في الشكاوى المقدمة ضد جهاز معين أو فيما يتعلق باستخدام الصلاحيات المحددة له، كما هو الحال في المملكة المتحدة، أو يمكن لإحدى اللجان الرقابية المختصة أن تتولى النظر في الشكاوى المقدمة على غرار كندا (أنظر مثلاً الإطار رقم (53) أدناه).

الإطار رقم (53):

النظر في الشكاوى: لجنة المراجعة الخاصة بأجهزة الأمن والمخبرات في كندا

بموجب القانون الكندي بشأن أجهزة الأمن والمخبرات لسنة 1984، تتولى لجنة المراجعة الخاصة بأجهزة الأمن والمخبرات، وهي هيئة الرقابة القانونية التي تضم مستشارين مختصين، المسؤولية كذلك عن التحقيق في الشكاوى التي يرفعها الأفراد فيما يتعلق بأي فعل أو أمر تنفذه الأجهزة (القسم 41) بالإضافة إلى الاعتراضات المرفوعة ضد رفض منح الإجازة الأمنية (القسم 42). ويتوجب على المتظلمين المستفيدين من هذه الأحكام أولاً رفع الأمر إلى الدائرة الحكومية المعنية كما يجب عليهم تقديم الشكوى إلى لجنة المراجعة الخاصة بأجهزة الأمن والمخبرات كتابةً. وتجري التحقيقات بشكل سري، على الرغم من منح الشخص الذي قدم الشكوى فرصة لتقديم بياناته (القسم 46) وتمثيله من قبل محام. ولا يجوز للشخص مقدم الشكوى أو الجهاز النظر في البيانات التي يقدمها كل منهما. وتمتلك اللجنة الصلاحيات لاستدعاء الشهود وسماع الأدلة تحت القسم (القسم 50). وفيما يتعلق بتبليغ النتائج، تتولى اللجنة الخاصة بالمراجعة:

- (1) تقديم تقرير للوزير والمدير، بحيث يتضمن النتائج التي خلص إليها التحقيق وأية توصيات تعتبرها اللجنة مناسبة وذلك بعد استكمال التحقيق المتعلق بالشكوى بموجب القسم 41.
- (2) وفي نفس الوقت أو بعد تقديم التقرير وفقاً للفقرة (أ)، إطلاع مقدم الشكوى على نتائج التحقيق، كما يجوز لها إبلاغ صاحب الشكوى بأي من التوصيات المشار إليها في الفقرة أعلاه إن ارتأت ذلك مناسباً.

المصدر: القانون الكندي بشأن أجهزة الأمن والمخبرات، 1984.

ولا تتضمن الإجراءات القضائية دائماً عقد جلسات محاكمة. ومن جانب آخر، تتفوق المحكمة الخاصة ببعض المزايا على المحكمة النظامية في التعامل مع الشكاوى المتعلقة بأجهزة الأمن والمخبرات؛ حيث يمكنها تطوير خبرات متميزة في مجال الأمن والمخبرات، كما يمكن تقييم القضاة والمحامين بحسب الحاجة، ويمكن كذلك تطبيق إجراءات محددة للتعامل مع المعلومات الحساسة. وبالنظر إلى طبيعة هذا الموضوع، من غير المحتمل أن تسمح المحاكم الخاصة بعقد جلسات محاكمة علنية. وفي الوقت الذي تمنح فيه بعض المحاكم الخاصة أصحاب الشكاوى الحق في الحصول على محاكمة، فمن المحتمل أن يواجه هؤلاء الأشخاص صعوبة عملية كبيرة في إثبات قضاياهم أو التمكن من الحصول على الأدلة المناسبة أو الاعتراض على رواية الجهاز المعني فيما يتعلق بالأحداث الواقعة. وللتغلب على بعض من تلك المشاكل، تم تعيين محام خاص حاصل على الإجازة الأمنية في كل من كندا والمملكة المتحدة، حيث يضطلع هذا المحامي بمهمة الاعتراض على الحجج الأمنية، ولا سيما تلك الجوانب التي لم يفصح عنها للمتظلم، ويمكن أن يساعد ذلك المحكمة الخاصة في الوصول إلى تقييم يتسم بقدر أكبر من الموضوعية حول الأدلة والحجج المقدمة.

الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية والنظر في الشكاوى

بالنسبة للدول الموقعة على الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، هناك اعتبارات تتعلق بوجود مراعاة الشروط الخاصة بمختلف الحقوق التي نصت الاتفاقية عليها في

المواد (6، 8 و13) عند إعداد الآليات الخاصة بالنظر في الشكاوى. وتمنح المادة (6) الحق للمتظلمين في الحصول على محاكمة عادلة من قبل محكمة نزيهة مختصة في الأمور الجنائية وفي تقرير الحقوق والالتزامات المدنية الخاصة بالشخص. وتسري المادة (6) على الإجراءات التي تنظم الأدلة التي يتم الحصول عليها من المخبرين ومسؤولي الدولة السريين في المحاكمات الجنائية مثلاً، بالإضافة إلى القواعد التي تقيد التعامل مع الأدلة وكشفها للمصلحة العامة في المحاكمات المدنية والجنائية. وقد أوصت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بتوظيف محام خاص مجاز من الناحية الأمنية وذلك كمخرج لتلبية الشروط المتعلقة بالحصول على محاكمة عادلة بموجب المادة (6) من الاتفاقية المذكورة.

وحتى في الحالات التي لا تسري عليها المادة (6)، يمكن اشتراط الحماية الإجرائية في رفع الشكاوى بموجب المادتين (8 و13)؛ حيث تفرض هاتان المادتان ضوابط بأثر رجعي في حالة الإجراءات الأمنية التي تتدخل في الخصوصية، مثل الرقابة والتقييم الأمني. وعلى أي حال، لا توجد خطة لتنفيذ الاتفاقية الأوروبية (فعل سبيل المثال، لا يتوجب إبلاغ الشخص الخاضع للرقابة بعد تنفيذ هذا الإجراء في جميع الأحوال). ومن ناحية أخرى، تعترف المادة (13) بحق الشخص في الحصول على حل ناجع من إحدى السلطات الوطنية سلطة وطنية بشأن انتهاك أحد الحقوق التي تنص عليها الاتفاقية. ولا يجب أن تتمثل هذا السلطة على هيئة محكمة في كل حالة من الحالات؛ ففي القضايا المتعلقة بالأمن وجدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن جمع آليات الرقابة ورفع الشكاوى مع بعضها البعض قد يكون مناسباً. وبحسب إحدى مجموعات العمل في المجلس الأوروبي:

على أساس الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة بشأن المادتين (8 و13) من الاتفاقية، يمكن الاستنتاج بأن تحقق الشرط المتعلق بحل ناجع لا يعتمد فقط على مجرد توفر إمكانية الوصول إلى المحكمة، وإنما على كافة آليات الرقابة وكفاءتها كذلك.

وتكمن المعايير الأساسية الخاصة بنظام يتسم بالمصادقية لرفع الشكاوى بأنه يجب:

- أن يكون مستقلاً وبشكل واضح عن أجهزة الأمن والمخابرات.
- أن يمتلك الصلاحيات الضرورية وإمكانية الإطلاع على المعلومات التي تملكها الأجهزة من أجل التوصل إلى حل بشأن الشكاوى المقدمة.
- أن يتمتع بالقدرة على تقديم حلول مضمونة في حالة رفع الشكاوى بالإضافة إلى تقديم تفسيرات وافية حول أسباب رفض الشكاوى.

ومن المفيد توفر نوع من المساعدة لأصحاب الشكاوى الذين يجهلون هذه العملية القانونية لتقديم شكاواهم. كما ينبغي إتاحة الفرصة لمقدمي الشكاوى للمشاركة في التحقيق أو الإجراءات كي يقتنعوا بنزاهة هذه العملية، سواء عقدت جلسات محاكمة رسمية أم لا. وقد تحتاج عملية التحقيق إلى تحديد المعلومات أو الأسباب التي يجري توفيرها لأصحاب الشكاوى لأسباب تتعلق بالأمن القومي. وأياً كان الأمر، يجب حصر ذلك في أدنى حد ممكن؛ حيث يتوجب في جميع الأحوال أن يكون القرار نابعاً من ذات الشخص أو الهيئة التي تتولى النظر في الشكاوى، وليس الجهاز الخاضع للتحقيق، كما يجب تعويض هؤلاء الأشخاص من خلال إجراءات الحماية الأخرى (مثل استخدام محام خاص للاعتراض على الحجة التي يقدمها الجهاز).

أفضل الممارسات

- ✓ يجب أن تتألف الجهة المسؤولة أو المحكمة الخاصة التي تنظر في الشكاوى من أشخاص تتوفر فيهم الشروط الدستورية والقانونية لتولى هذه المهمة، كما يجب أن يتمتع هؤلاء الأشخاص بالأمن الوظيفي الذي يضمنه القانون لهم طيلة فترة بقائهم في مناصبهم.
- ✓ يتوجب النظر في جانب كبير من الشكاوى المرفوعة بشكل علني. أما إذا كانت هذه العملية محجوبة عن العامة، فيجب إطلاع صاحب الشكوى المعني وممثليه القانونيين على أكبر قدر منها.
- ✓ يجب منح الصلاحية للجهة المسؤولة أو المحكمة لرفض النتائج التي تتوصل إليها التحقيقات في الشكاوى المقدمة واعتبارها غير سوية أو تافهة.
- ✓ إذا كان من الضروري ولأسباب تتعلق بالأمن القومي تقييد اشتراك صاحب الشكوى في عملية المراجعة، فيجب أن يتولى تقرير ذلك الجهة المسؤولة عن المراجعة أو المحكمة الخاصة دون غيرها، كما يجب توفير ضمانات للتعويض (مثل تعيين 'محام مساعد' أو 'محام خاص') للتأكد من عدالة الإجراءات المتبعة ونزاهتها.
- ✓ يجب أن تمتلك الجهة المسؤولة أو المحكمة الصلاحية لإصدار أوامر ملزمة من الناحية القانونية والتي تنص على إنفاذ حل ناجع لمصلحة المتظلم الذي تقدم بقضية مسببة. وقد تتضمن هذه الأوامر منح التعويض وإتلاف المواد التي تحتفظ بها الأجهزة الأمنية أو أجهزة المخبرات.
- ✓ يجب أن ينص القانون وبشكل لا يعتريه اللبس على نطاق المراجعة وأساسها، ويجب أن يشمل هذا النص القانوني جوهر الأفعال التي تقدم عليها أجهزة الأمن أو المخبرات (وليس مجرد الجوانب الإجرائية منها).

الفصل الثاني والعشرين

رقابة السلطات المستقلة على الأجهزة داخل الإدارة

إذا منحت الأجهزة الأمنية قدرًا من 'العزلة' الدستورية عن التعليمات السياسية بهدف تجنب تحكم الجهات السياسية فيها، فكيف للحكومة أن تضمن امتلاكها لكافة المعلومات الضرورية ومن أن الأجهزة السرية تعمل وفقاً للسياسات التي رسمتها؟

لهذا السبب، أنشأت العديد من الدول مناصب من قبيل المفتشين العموميين، والمفوضين القضائيين والمدققين للرقابة على النشاطات التي ينفذها القطاع الأمني. ويتمتع هذه شاغلو هذه المناصب بالصلاحيات القانونية التي تمكنهم من الإطلاع على المعلومات الأمنية والاتصال بموظفي القطاع الأمني.

وقد نبعت هذه الفكرة في بادئ الأمر في قطاع المخابرات بالولايات المتحدة، والذي يشغل في هذه الأيام ما يقرب من اثني عشر مكتباً من مكاتب المفتشين العموميين. وجميع هؤلاء المفتشين مستقلون عن الأجهزة المعنية. غير أن هناك بعض التباينات المهمة: حيث تنص التشريعات على إنشاء بعض هذه المناصب (مثل المفتش العام على وكالة الاستخبارات المركزية ووزارة الدفاع)، بينما يتم تحديد المناصب الأخرى بناءً على التعليمات الإدارية الصادرة عن الوزير المعني (وذلك فيما يتعلق مثلاً بوكالة الاستخبارات الدفاعية ومكتب الاستطلاع القومي). وبغض النظر عن هذا التمايز، يعمل عدد من هؤلاء المفتشين تحت إشراف الكونغرس إلى جانب السلطة التنفيذية، كما يتمتع عدد منهم بتفويض يصل إلى حد التنفيذ، بحيث يغطي ذلك التفويض تجنب هدر الموارد والتدقيق فيها بالإضافة إلى مراعاة القانون في عملها والتقييد بالسياسة النافذة.

تعمل مكاتب المفتشين العموميين من هذا النوع ضمن دائرة من السرية: حيث لا تقتصر وظيفتها على طمأنة الجمهور حيال المساءلة، بل تتعدى ذلك إلى تعزيز مساءلة السلطة التنفيذية. وفي هذا السياق، يتضمن القانون الكندي مثلاً واضحاً عن هذا النوع من المكاتب.

ويتمتع المفتش العام الكندي بإمكانية غير محدودة للإطلاع على المعلومات التي يستحوذ عليها الجهاز الأمني من أجل تنفيذ المهام المنوطة به.

الإطار رقم (54):

المهام الموكلة إلى المفتش العام في كندا

يعتبر المفتش العام مسؤولاً أمام متولي الدائرة الحكومية المعنية (نائب الوكيل العام) ويضطلع بالأدوار التالية:

- (1) مراقبة التزام الجهاز بسياسات العمليات المحددة له.
 - (2) مراجعة الأنشطة العملية التي ينفذها الجهاز.
 - (3) تقديم شهادة سنوية للوزير، يصرح فيها بالمدى الذي يشعر فيه المفتش العام بالرضا عن التقرير السنوي الذي يرفعه الجهاز وما إذا كانت أي من الأعمال التي نفذها الجهاز تخالف القانون أو التعليمات الوزارية أو تضمنت ممارسة غير معقولة أو غير ضرورية من قبل الجهاز لأي من صلاحياته.
- المصدر: القانون الكندي بشأن جهاز الأمن والمخابرات، 1984، القسمان 30 و32.

وعلى نحو مماثل، يتولى المفتش العام في البوسنة والهرسك بموجب المادة (33) من القانون بشأن جهاز المخابرات والأمن المسؤولية عن تنفيذ مهمة رقابية داخلية. ولهذه الغاية، يجوز للمفتش العام مراجعة النشاطات التي يقوم بها الجهاز، والتحقيق في الشكاوى، والشروع في عمليات التفتيش والتدقيق، والمبادرة إلى إجراء التحقيقات بالإضافة إلى وضع التوصيات. وتقع على عاتق المفتش العام كذلك مهمة رفع تقرير كل ستة أشهر على الأقل إلى لجنة الأمن والمخابرات بالإضافة إلى إطلاع الأطراف الرئيسية في السلطة التنفيذية على المستجدات الواقعة أولاً بأول وبصورة دورية. كما تشمل الصلاحيات المخولة للمفتش العام استجواب موظفي الجهاز والدخول إلى مقر الجهاز والإطلاع على البيانات الموجودة فيه.

ومن ناحية أخرى، وظفت بعض الدول - ولا سيما جنوب أفريقيا - مفتشاً عاماً يعمل تحت إشراف البرلمان. وفي هذه الحالات، يعمل المفتش العام على استكمال الحلقة السرية؛ بمعنى أن ذلك يمثل محاولة لطمأنة الجمهور من خلال التقرير المقدم للبرلمان والذي يصرح بأن شخصاً مستقلاً يستطيع الإطلاع على المواد ذات العلاقة قد قام بدراسة النشاطات التي ينفذها الجهاز الأمني أو جهاز المخابرات. ولكن يجب أن تبقى معظم المواد التي يتم على أساسها إعداد تقييم لعمل الجهاز ضمن دائرة السرية على الرغم من جواز تداولها مع هيئات الرقابة الأخرى.

وزيادة على ما تقدم، يجوز لبعض المفتشين العموميين الذين يفرض عليهم التفويض القانوني رفع تقارير إلى السلطة التنفيذية إنشاء علاقة عمل غير رسمية مع اللجان البرلمانية، كما هو عليه الحال في أستراليا مثلاً وكما ذكرناه آنفاً حول المفتشين العموميين بالولايات المتحدة الذين يقدمون تقاريرهم إلى الكونغرس بشكل دوري.

وسواء كان المفتشون العموميون يعملون تحت إشراف الحكومة أو البرلمان، ففي أي من الحالتين يمثل التحديد القانوني الدقيق لاختصاصاتهم واستقلالهم وصلاحياتهم أمراً ضرورياً. ويمكن الإيعاز لمسؤولين مستقلين بمراجعة أداء أحد الأجهزة بموجب واحد أو أكثر من المعايير المتمثلة في: الكفاءة، والتقيّد بالسياسات أو الأهداف التي تضعها الحكومة والالتزام بالقانون أو الصفة القانونية. وفي أي حال من الأحوال، ينبغي إفساح المجال لهؤلاء المفتشين للإطلاع على الملفات الأمنية والتحدث مع موظفي أجهزة الأمن والمخابرات كي يتمكنوا من الخروج بتقييم يمكن الاعتماد عليه. وعلى أرض الواقع، لا يستطيع مسؤول مستقل دراسة سوى جزئية بسيطة من عمل الجهاز بجملة. ولهذا، تعكف بعض المكاتب التابعة للمفتشين العموميين على دراسة عينات من أعمال وملفات الأجهزة الخاضعة لرقابتها - ومن شأن ذلك دفع الجهاز إلى إعداد إجراءات تتسم بقدر أكبر من الشمولية مما يفرز آثاراً ممتازة مرغوبة. كما تتمتع مكاتب أخرى باختصاص للتعامل مع الشكاوى التي يرفعها الأفراد (وفقاً للقانون الأسترالي مثلاً).

أفضل الممارسات

- ✓ يجب أن يتولى مسؤولون مستقلون وحياديون مراجعة المهام التي تضطلع بتنفيذها أجهزة الأمن والمخابرات والتي تؤثر بدورها على الأفراد؛ (من الأمثلة على ذلك مكاتب التحقيق العسكرية (المبودسمان) أو المفتشون العموميون). كما يجب أن يتقيد هؤلاء المسؤولون بالمعايير التالية؛
- ✓ يجب أن تتوفر في المسؤول الذي يعمل بصفته مراجعاً للمهام الأمنية والمخابراتية الشروط الدستورية والقانونية التي تؤهله لتولي مثل هذا المنصب، كما يجب أن يتمتع ذلك المسؤول بالأمن الوظيفي الذي يضمنه القانون له طيلة فترة بقائه في منصبه.
- ✓ يجب أن ينص القانون بما لا يدع مجالاً للشك على نطاق المراجعة وأساسها، ويجب أن يتضمن ذلك النص القانوني جوهر الأفعال التي تقدم عليها أجهزة الأمن أو المخابرات (وليس مجرد الجوانب الإجرائية منها).
- ✓ يتوجب أن يُتاح للشخص المسؤول نطاق كافٍ من الصلاحيات القانونية التي تمكنه من مراجعة الوقائع والأدلة المتعلقة باستخدام الصلاحيات الموكلة لأجهزة الأمن والمخابرات.
- ✓ يجب أن يتمتع المسؤول بمطلق الصلاحية لتقرير شكل ونطاق أي أمر أو تقرير أو قرار يتمخض عن هذه العملية.

الفصل الثالث والعشرين

مكاتب التدقيق المستقلة

لا تعتبر مسؤولية الرقابة المالية التي تضطلع بها السلطة التنفيذية والبرلمان مكتملة عقب تبني الموازنة المخصصة لأجهزة المخابرات. ولذلك، يتوجب على كل من السلطة التنفيذية والبرلمان تنفيذ مهماتهما في مجال الرقابة والتدقيق، مع الأخذ بعين الاعتبار أن عرض حسابات مدققة بشكل كامل أمام البرلمان هو جزء من العملية الديمقراطية وأن تتضمن عملية التدقيق تدقيق الحسابات والأداء معاً. وتمثل الحسابات والتقارير السنوية الخاصة بأجهزة الأمن والمخابرات مصدراً مهماً من مصادر المعلومات بالنسبة للبرلمانات كي تقيم طريقة إنفاق الأموال العامة خلال السنة المالية المنصرمة.

ضمان الاستقلالية

في معظم الدول، ينص القانون على إنشاء مكتب قومي للتدقيق (ويطلق عليه في بعض الأحيان مسميات مثل المدقق العام، أو المكتب التدقيق القومي، أو مكتب الموازنة، أو غرفة الحسابات)، باعتباره مؤسسة مستقلة عن السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. ومن أجل ضمان استقلاليته:

- ✓ يعين البرلمان المدقق العام ويخصص له وظائف ومهام محددة.
- ✓ يتمتع المدقق العام بالوسائل والموارد القانونية والعملية التي تمكنه من أداء مهامه على نحو مستقل.
- ✓ يمتلك المدقق العام سلطة مستقلة للرجوع إلى البرلمان ولجنة الموازنة التابعة له بشأن أي أمر يتعلق بالنفقات وفي أي وقت.

التدقيق الخاص بأجهزة الأمن والمخابرات

يتمثل الهدف من إجراء التدقيق الخاص بأجهزة الأمن والمخابرات في التأكد من أن إنفاق هذه الأجهزة يتماشى مع القانون بشكل ناجع وفعال. ولتحقيق هذه الغاية، من الضروري إخضاع أجهزة الأمن والمخابرات لرقابة المدقق العام بشكل كامل، باستثناء فرض بعض القيود المحددة التي تستهدف حماية هوية بعض مصادر المعلومات والتفاصيل المتعلقة بالعمليات الحساسة على وجه خاص.

وبسبب عمل الأجهزة تحت غطاء من السرية بالإضافة إلى تمتعها بالحماية من الرقابة العامة التي تفرضها وسائل الإعلام ومؤسسات الرقابة في المجتمع المدني، فمن المهم إتاحة المجال أمام المدققين العموميين للإطلاع على المعلومات السرية. ومن خلال هذه الطريقة فقط، يمكن التأكد مما إذا كانت أجهزة الأمن والمخابرات تنصرف بالأموال العامة بما يتفق مع القانون أو ما إذا كانت مضطلة بممارسات غير قانونية في هذا الخصوص، كالفساد مثلاً.

الإطار رقم (55):

المدقق العام

”بغض النظر عما إذا كان المدقق العام يتبع أياً من السلطات التنفيذية أو التشريعية أو القضائية، فمن الواجب أن يتمتع مكتب التدقيق بالاستقلالية التامة وأن يكون قائماً بذاته. كما يجب أن يمتلك حرية التصرف بالموارد الموفرة له من أجل إنجاز مهمته. وتنطوي مهمة المدقق العام على ثلاثة جوانب:

الرقابة المالية

على مكتب التدقيق التحقق من دقة الموارد المالية الخاصة بكافة أجهزة السلطة التنفيذية والدوائر العامة إلى جانب مصداقيتها وشمولها. ويجب عليه كذلك التأكد من تنفيذ كافة العمليات المالية بما يتفق مع الأنظمة الخاصة بالأموال العامة. وفي سياق هذه المهمة الرقابية، يتوجب على مكتب التدقيق ممارسة الولاية على المحاسبين والمسؤولين العموميين الذي يصادقون على المصروفات، حيث يتعين مساءلتهم جميعاً عن الأموال التي يتصرفون بها، باستثناء ما تم إخلاء طرفهم من المسؤولية عنه. وفي الحالات التي يثبت فيها إساءة توزيع المخصصات المالية أو ثبوت الفساد المالي، يلتزم مكتب التدقيق بتبليغ النتائج التي يخلص إليها للسلطة القضائية.

الرقابة القانونية

على مكتب التدقيق التأكد من تنفيذ كل ما يتعلق بالإفناق والدخل العموميين بما يتفق مع القانون الناظم للموازنة.

ضمان استخدام الأموال العامة بشكل ملائم

على مكتب التدقيق الذي يعتبر حديث العهد والذي يعمل لمصلحة الحكم الرشيد ضمان استخدام الأموال العامة على أساس المعايير الثلاثة التالية:

- (1) **قيمة الأموال:** التأكد من استخدام الموارد المالية المتوفرة على الوجه الأمثل، وذلك من ناحية النوعية والكمية.
- (2) **الفعالية:** تقييم مدى تحقيق الأهداف والغايات.
- (3) **الكفاءة:** تقييم ما إذا تم استخدام الموارد المالية على الوجه الأمثل للوصول إلى النتائج المتوخاة.

ويتم إجراء الرقابة اللاحقة بناءً على مبادرة مكتب التدقيق أو بناءً على طلب البرلمان.

مقتبسات من: التقرير العام حول الحلقة الدراسية التي عقدها الاتحاد البرلماني حول البرلمان وعملية إعداد الموازنة، (باماكو، مالي، تشرين الثاني (نوفمبر) 2001).

وكمبدأ عام من مبادئ الحكم الرشيد، يجب أن تسري القواعد المتبعة في تدقيق النشاطات الحكومية الأخرى على تدقيق نفقات أجهزة الأمن والمخابرات ولكن مع فرض قيود مخففة كما ذكرنا آنفاً. أما ما يجعل التدقيق الخاص بهذه الأجهزة مختلفاً فيمكن في آليات رفع التقارير. فمن أجل ضمان استمرارية عمليات أجهزة الأمن والمخابرات وأساليبها ومصادرها، وضعت العديد من الدول آليات خاصة برفع التقارير. فبالنسبة للبرلمان في المملكة المتحدة مثلاً، يتم إطلاع رئيس لجنة الحسابات العامة ولجنة الأمن والمخابرات فقط وبشكل تفصيلي على نتائج التدقيق المالي. وقد يشتمل ذلك على تقارير حول قانونية النفقات وفعاليتها بالإضافة إلى وقوع مخالفات محتملة وما إذا كانت الأجهزة تعمل ضمن حدود الميزانية المخصصة لها أو تجاوزتها. وفيما يتعلق بألمانيا، تتولى مؤسسة خاصة مثل المجلس المشترك (Dreieckkollegium) داخل مكتب التدقيق القومي الرقابة على إدارة الحسابات والإدارة المالية الخاصة بأجهزة المخابرات؛ حيث يرفع مكتب التدقيق القومي تقاريره بشأن النتائج السرية حول الرقابة على الحسابات والإدارة المالية إلى لجنة فرعية خاصة تابعة للجنة البرلمانية للرقابة على الموازنة (وهي المجلس السري)، ولجنة الرقابة البرلمانية المختصة بالرقابة على أجهزة المخابرات، ومكتب المستشار الاتحادي بالإضافة إلى وزارة المالية. ويقرر البرلمان (وليس الأجهزة الأمنية) حول أي البنود الواردة في الموازنة المخصصة لأجهزة المخابرات التي يتعين الحفاظ على سريتها.

وفي العديد من الدول، تتضمن التقارير العامة السنوية المتعلقة بجهز الأمن والمخابرات أو لجنة الرقابة البرلمانية (كما هو الحال في هولندا) أو لجنة الرقابة البرلمانية (مثل المملكة المتحدة) بيانات حول نتائج التدقيق المالي.

ويبين الإطار أدناه كيفية ترتيب إطلاع عن المعلومات الخاصة بأجهزة الأمن والمخابرات للمدقق.

الإطار رقم (56):

إطلاع المدقق على المعلومات المتعلقة بالأجهزة بموجب القانون (المملكة المتحدة)
‘يتوجب اعتبار الكشف عن المعلومات ضرورياً من أجل إخلاء طرف جهاز المخابرات إن كانت تتألف من (...) الإفصاح عن المعلومات للمراقب والمدقق العام للأغراض المتعلقة بوظائفهما، وذلك بموجب الترتيبات التي يصادق عليها وزير الخارجية وفقاً لها.’
المصدر: قانون أجهزة المخابرات لسنة 1994، القسم 2(3)ب، المملكة المتحدة.

كما يتولى مكتب المدقق في العديد من الدول التحقيق في قانونية بعض المشاريع وفعاليتها وكفاءتها، وذلك مثل بناء مقر جديدة (كما هو الحال في كندا والمملكة المتحدة) أو شراء أنظمة خاصة بالإشارات الاستخباراتية (مثل المملكة المتحدة) أو تبادل المعلومات بين الأجهزة بهدف تنسيق السياسات المتعلقة بمكافحة الإرهاب (كهلندا). ويتضمن الإطار رقم (58) أدناه مثلاً على تفويض المدقق العام الكندي بإجراء التحقيق ونطاق ذلك التحقيق.

إن مكتب التدقيق القومي لا يعمل في فراغ، بل يعمل ضمن نظام قائم يتألف من الإجراءات المتعلقة بالمساءلة المالية التي ينص القانون عليها. وفي العادة، تحدد القوانين المتعلقة بالمساءلة المالية بشكل عام والقوانين الخاصة بأجهزة المخابرات بشكل خاص أي الأحكام العادية والخاصة التي تسري على المساءلة. وفي هذا السياق، يعرض الإطار رقم (57) أدناه مثلاً حول بعض الإجراءات الخاصة بالمساءلة المالية في أجهزة المخابرات في لوكسمبورغ؛ حيث توظف هذه الدولة ثلاثة عناصر مهمة في أنظمة التدقيق المالي: ففي البداية يتولى الوزير، وليس مدير جهاز المخابرات، تعيين المحاسب الخاص في أجهزة المخابرات. ومن شأن هذا الشرط وضع المحاسب في موقف قوي داخل الجهاز كما أنه يدعم استقلاليتها. ثانياً، يتمثل التفويض الممنوح لمكتب المدقق في إجراء فحص دوري لطريقة إدارة الأجهزة من الناحية المالية. ويدل هذا الأمر على أن التفويض يتخطى معرفة ما إذا كانت النفقات الصادرة عن الأجهزة قانونية أم لا كما يندرج تحت ذلك الوقوف على أداء الأجهزة المعنية وكفاءتها وفعاليتها.

وثالثاً، يشترط القانون سريان القانون بشأن موازنة الدولة والمساءلة والخزينة على أجهزة المخابرات أيضاً (باستثناء بعض الاستثناءات المحددة). وبالتالي، يهدف هذا القانون إلى التوصل إلى وضع يمكن فيه تطبيق أكبر قدر ممكن من الممارسات الاعتيادية الخاصة بالإدارة المالية الجيدة.

الإطار رقم (57):

المساءلة المالية (لوكسمبورغ)

(1) يتولى المحاسب الخاص في أجهزة المخابرات، والذي يعينه الوزير المسؤول عن الموازنة بموجب أحكام المادة (68) من القانون المعدل بشأن موازنة الدولة والمساءلة والخزينة الصادر في 8 حزيران (يونيو) 1999، تنفيذ النفقات المخصصة لأجهزة المخابرات.

(2) تتمثل الاستثناءات من أحكام المواد (68 - 73) من القانون المذكور أعلاه فيما يلي:

- يتولى مكتب التدقيق القومي إجراء الرقابة الدورية على إدارة جهاز المخابرات.
- يتم تخصيص الأموال التي يتسلمها المحاسب الخاص لتسديد النفقات الخاصة بأجهزة المخابرات، كما يتم تسجيلها في سجلات المحاسب الخاص.
- في نهاية كل ثلاثة أشهر، يرفع المحاسب الخاص تقريراً حول استخدام الأموال إلى المسؤول الذي يملك الصلاحية للتفويض بالنفقات، وذلك ضمن الفترة الزمنية المشار إليها في القرار المتعلق بتخصيص هذه الأموال.
- لا تعاد الأموال التي لم تستخدم لتغطية النفقات خلال السنة المالية التي خصصت لها إلى خزينة الدولة. وبدلاً من ذلك، تسجل هذه الأموال في السجلات الخاصة بأجهزة المخابرات للسنة المالية التالية.
- يقدم المسؤول الذي يتمتع بالصلاحية للتفويض بالنفقات السجلات المالية التي أعدها المحاسب الخاص إلى مكتب التدقيق القومي للمصادقة عليها.
- يقدم مكتب التدقيق القومي الحسابات مع الملاحظات بشأنها إلى رئيس الوزراء، وزير الخارجية.
- في نهاية كل سنة مالية، يعرض رئيس الوزراء، وزير الخارجية على الوزير الذي أوكلت إليه المسؤولية عن الميزانية الخيار بإعفاء المحاسب الخاص من مهامه. ويجب اتخاذ قرار بشأن هذا الإعفاء قبل تاريخ 31 كانون الثاني (ديسمبر) من السنة المالية التالية للسنة المالية التي تشير إليها الحسابات التي أعدها ذلك المحاسب الخاص.

الإطار رقم (58):

التدقيق المستقل للمشاريع: مثال حول قيام المدقق العام في كندا بتدقيق مشروع تشييد المقر العام لأجهزة الأمن والمخابرات الكندية

الأهداف: كانت أهداف التدقيق تتمثل في تحديد ما إذا كان تشييد المقر العام يحقق الأهداف التي أعلنت عنها أجهزة الأمن والمخابرات الكندية إلى جانب مصادقة مجلس الخزينة، وما إذا تم تنفيذ هذا المشروع بشكل اقتصادي وفعال.

المعايير: استخلصنا معايير التدقيق من دليلنا الخاص حول مشاريع تدقيق أصول رأس المال بالإضافة إلى السياسات والتعليمات ذات العلاقة التي صدرت عن مجلس الخزينة.

النطاق: ركزت عملية التدقيق على المراحل الرئيسية في هذا المشروع الكبير. وعلى وجه الخصوص، قمنا بمراجعة تحديد الاحتياجات، وتحليل الخيارات المطروحة، وتحديد المشروع، والتصميم وعمليات المراجعة والتعاقد، والأوامر المتعلقة بالتغيير، وإدارة المشروع، وتقييم البيئة، ومنح التوكيلات إلى جانب وتقييم المشروع بعد إنجازه. وقد شرعنا في عملية التقييم خلال شهر تشرين الثاني (نوفمبر) 1995 وأتممناه في شهر آذار (مارس) 1996. وبالنظر إلى حجم هذا المشروع وتعقيده بالإضافة إلى الوقت القليل المتاح لتدقيقه، لم تتمكن من تدقيق السجلات المالية التفصيلية. (...) كما لم يشمل التدقيق التفويض الممنوح لأجهزة الأمن والمخابرات. ومن خلال فهمنا لمتطلبات هذا المقر، أكدنا على أن هذه المتطلبات كانت تستند إلى ذلك التفويض كما أنها كانت متوافقة معه.

المدخل: تم جمع الأدلة الخاصة بعملية التدقيق من خلال مقابلات مكثفة مع الطاقم الذي شيّد المشروع بالإضافة إلى عناصر أجهزة الأمن والمخابرات باعتبارهم الجهة المستفيدة من المقر الجديد. وقمنا بمراجعة وثائق المخططات، والتقارير المرفوعة لمجلس الموازنة، وملخصات المشروع، وجداول أعمال الاجتماعات التي عقدتها اللجنة الاستشارية للمشروع واجتماعات إدارة المشروع، والمراسلات، ووثائق العقود والتقارير السنوية. كما عابنا بناية المقر من سطحها حتى التسوية، بما في ذلك مساحات المكاتب والمساحات المخصصة لأغراض خاصة بالإضافة إلى المساحات المخصصة لخدمات المقر. وقد لقينا تعاوناً كبيراً (...). وتجدر الإشارة إلى هذا المستوى الكبير من التعاون بالنظر إلى الاعتبارات الأمنية المتعلقة بالعمليات التي تنفذها أجهزة الأمن والمخابرات وبهذا المقر نفسه.

المصدر: تقرير المدقق العام الكندي، 1996، وهذا التقرير منشور على الموقع

الإلكتروني: www.aog-bvg.gc.ca

وهنا تستحضرنا ملاحظة مهمة تلخص في أن أجهزة الأمن والمخابرات لا تشبه غيرها من أجهزة الحكومة الأخرى. ولعدة أسباب، يتضمن عمل هذه الأجهزة درجة عالية من المخاطرة، وبالتالي يمكن أن يعترى الاستثمارات خطأ بسبب عوامل خارجة عن نطاق مسؤولية تلك الأجهزة. ويجب على الممثلين المنتخبين التعامل مع نتائج التدقيق بدرجة فائقة من العناية والحذر. كما يمكن أن يتسبب الرد غير

المتزن على التقارير التي يقدمها المدقق العام أو تسرب النتائج التي يتوصل إليها في الإضرار بعمليات أجهزة الأمن والمخبرات إلى جانب سير عمل تلك الأجهزة نفسها، وأخيراً وليس آخراً قد تقوض الثقة القائمة بين القيادة السياسية وقيادة الأجهزة.

أفضل الممارسات

- ✓ من أجل ضمان استقلالية مكتب التدقيق، يجب أن تستند العمليات التي ينفذها إلى القانون، كما يجب أن يعمل تحت إشراف البرلمان. ويجب أن يضطلع البرلمان بتعيين مدير مكتب التدقيق أو المصادقة على تعيينه.
- ✓ يجب أن يتضمن القانون المتعلق بمكاتب التدقيق أحكاماً حول التفويض الممنوح للمكتب وآليات رفع التقارير بالإضافة إلى تعيين مدير المكتب والإطلاع على المعلومات السرية.
- ✓ يجب تمكين المدقق العام من الإطلاع ودون قيد أو شرط على المعلومات السرية، ومراعاة ضوابط معينة من أجل حماية هوية المصادر والعمليات الحساسة.
- ✓ يجب أن تمتلك مكاتب التدقيق القانونية القدرة على إجراء التدقيقات المالية إلى جانب تدقيق مشاريع محددة على وجه التفصيل.
- ✓ بما أن مكاتب التدقيق تتعامل مع المعلومات السرية، يجب وضع ضمانات تحول دون نشر تقارير التدقيق (أو أجزاء منها) دون تصريح مسبق.

لمحة عامة حول أفضل الممارسات

الجهاز

تحديد التفويض

- ✓ يجب أن يكون الدور الذي تضطلع به أجهزة الأمن والمخابرات محدداً بشكل واضح ومحصوراً في الأمور التي يجب تحديدها بالتفصيل وأن يتضمن التهديدات الجدية التي تواجه الأمن القومي والنسيج الاجتماعي للمجتمع المدني.
- ✓ يجب تحديد المفاهيم المتعلقة بالتهديدات التي تعتري الأمن القومي والنسيج الاجتماعي على أساس قانوني.
- ✓ يجب تحديد الصلاحيات المكانية للأجهزة الأمنية أو أجهزة المخابرات بصورة واضحة، كما يتعين أن تشمل أية صلاحيات خاصة بتلك الأجهزة للعمل خارج الإقليم المحدد لها على ضمانات.
- ✓ يجب تحديد المهام والصلاحيات التي تدخل في نطاق تفويض الأجهزة في التشريعات التي يصدرها البرلمان في هذا الشأن.
- ✓ في الدول التي تخلصت لتوها من الأنظمة الدكتاتورية خصوصاً، من المهم وضع الضمانات القانونية والمؤسسية موضع التنفيذ، مما يحول دون إساءة استخدام أجهزة الأمن والمخابرات ضد المعارضين السياسيين المحليين.

تعيين المدير

- ✓ يجب أن تقرر التشريعات عملية تعيين مدراء الأجهزة الأمنية أو أجهزة المخابرات بالإضافة إلى الحد الأدنى من المؤهلات أو أية عوامل تجرد هؤلاء المدراء من مناصبهم.
- ✓ يجب أن تخضع عملية التعيين للرقابة من قبل جهات من خارج السلطة التنفيذية، ويفضل أن يضطلع البرلمان بذلك.
- ✓ من المحبذ اشتراك المعارضة في البرلمان في تعيين المدير.
- ✓ يجب أن تتضمن التشريعات ضمانات تحول دون ممارسة الضغط غير اللائق على المدير بالإضافة إلى إساءة استخدام هذا المنصب (وذلك من قبيل الأحكام الخاصة بتولي المدير لمنصبه، والذي يمكن إعفاؤه منه عند ارتكابه أية مخالفات).
- ✓ يجب أن يحدد القانون المعايير المتعلقة بالتعيين في منصب المدير والإعفاء من هذا المنصب بشكل واضح.
- ✓ يفضل اشتراك أكثر من وزير من المجلس الوزاري في تعيين مدير الجهاز، مثل رئيس الدولة/ رئيس الوزراء والوزير المعني.

التفويض باستخدام الصلاحيات الخاصة

- ✓ يشترط مبدأ سيادة القانون استناد أية صلاحيات خاصة تمتلكها أجهزة الأمن والمخابرات إلى التشريعات ذات العلاقة.
- ✓ يتوجب أن يتميز القانون بالوضوح والتحديد والشمول، بحيث لا يتوفر دافع لأحد أجهزة الأمن أو المخابرات للجوء إلى أساليب لم يأت القانون على ذكرها.
- ✓ يجب أن يشمل التشريع الناظم لاستخدام الصلاحيات الخاصة والرقابة عليها على مبدأ التكافؤ.
- ✓ يجب تخصيص ضوابط تحول دون إساءة استخدام الصلاحيات الخاصة التي يشترك فيها أشخاص من خارج الجهاز قبل استخدام تلك الصلاحيات وبعده.
- ✓ يجب أن تحترم كافة الإجراءات التي تتبناها أجهزة الأمن والمخابرات في سبيل محاربة الإرهاب حقوق الإنسان ومبدأ سيادة القانون. ومهما كانت طبيعة الأفعال الإرهابية التي يشتبه أن شخصاً ما ارتكبها أو أدين بها، لا يجوز لأجهزة المخابرات بأي حال من الأحوال الحياد عن حق ذلك الشخص في الحياة والذي تضمنه الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- ✓ وللحيلولة دون استخدام الصلاحيات الخاصة بشكل تعسفي ومنع انتهاك حقوق الإنسان، يجب أن تخضع النشاطات التي يضطلع الجهاز بتنفيذها للإشراف والمراجعة الملائمين.

المعلومات والملفات

- ✓ يجب أن يحرص التفويض التشريعي الممنوح للأجهزة الأمنية والمخابرات أهداف وظروف جمع المعلومات وفتح الملفات المتعلقة بالأفراد بالأهداف القانونية التي يضطلع الجهاز بتنفيذها.
- ✓ يجب أن ينص القانون كذلك على ضوابط فعالة حول طول الفترة الزمنية التي يتم فيها الاحتفاظ بالمعلومات، بالإضافة إلى المجالات التي يمكن فيها استخدام تلك المعلومات والأشخاص الذين يمكنهم الإطلاع عليها. كما يجب أن يضمن القانون توافق هذه الإجراءات مع المعايير الدولية الخاصة بحماية المعلومات، وذلك فيما يتعلق بالتصرف بالمعلومات التي جرى جمعها.
- ✓ لا يجب إعفاء الأجهزة الأمنية وأجهزة المخابرات من الحريات المحلية المتعلقة بالمعلومات والإطلاع على التشريعات الخاصة بالملفات؛ بل بدلاً من ذلك يجب السماح لهذه الأجهزة بالاستفادة من الاستثناءات المحددة لمبادئ الكشف عن المعلومات التي تشير إلى مفهوم محدود للأمن القومي والذي يتعلق بالتفويض الممنوح للجهاز كلما كان ذلك مناسباً.
- ✓ يجب أن تتمتع المحاكم أو أية آلية مستقلة أخرى بنص القانون على إنشائها بالحرية كي تقرر، ومن خلال توفير الإمكانيات لها للإطلاع على البيانات الكافية من ملفات الأجهزة، أنه تم تطبيق تلك الاستثناءات بالشكل الصحيح في كافة الحالات التي رفعت فيها شكاوى من قبل الأفراد.
- ✓ عند استلام معلومات من جهاز أجنبي أو دولي، يجب إخضاع هذه المعلومات للضوابط النافذة في الدولة التي جاءت منها تلك المعلومات بالإضافة إلى تلك المعايير السارية بموجب القانون المحلي.

✓ لا يجب إفشاء المعلومات للأجهزة الأمنية أو القوات المسلحة الأجنبية أو لأي من الأجهزة الدولية إلا إذا تعهدت بالاحتفاظ بها واستخدامها بموجب ذات المعايير السارية في القانون المحلي الذي يخضع له الجهاز الذي يصرح بها (هذا بالإضافة إلى القوانين النافذة على الجهاز الذي يستقبل تلك المعلومات).

التوجيه والإدارة الداخلية للجهاز

- ✓ لا يجوز لأجهزة المخابرات مخالفة القانون. ولذلك، تقع على كاهل الموظفين الذين يشتبهون أو يتبادر إلى علمهم وقوع أفعال وأوامر تخالف القانون داخل تلك الأجهزة مسؤولية الإبلاغ عنها.
- ✓ يجب تفعيل ممارسة مقننة بحيث تضمن توفير الدعم المناسب والحماية للأشخاص الذين يبلغون عن الانتهاكات التي ترتكبها أجهزة الأمن والمخابرات ويظهرونها للمسؤولين (whistle-blowers).
- ✓ يتعين تدريب طواقم أجهزة المخابرات على قواعد للسلوك تتضمن مراعاة الحدود الأخلاقية في عملهم. كما يجب تحديث هذا التدريب وتقديمه لعناصر تلك الأجهزة طيلة فترة عملهم.
- ✓ يجب إضفاء صفة قانونية واضحة على السياسات الإدارية الداخلية.
- ✓ يجب تنظيم الأمور التفصيلية أو الحساسة التي يخشى من إدراجها في التشريعات من خلال سياسات إدارية داخلية رسمية تتمتع بوضع قانوني واضح.

دور السلطة التنفيذية

معرفة الوزراء وإدارة جهاز المخابرات

- ✓ يجب أن تتضمن التشريعات بشأن قطاع المخابرات حقين واضحين للحصول على المعلومات، وهما: حق السلطة التنفيذية في الحصول على المعلومات الضرورية التي تمتلكها أجهزة المخابرات إلى جانب حق رؤساء أجهزة المخابرات في الاتصال مع الوزير المعني.
- ✓ من الناحية القانونية، ينبغي أن يكون الوزير مسؤولاً عن صياغة السياسة المتعلقة بالشؤون الأمنية وشؤون المخابرات. كما يحق له استلام التقارير من الأجهزة بشكل دوري بالإضافة إلى توليه المسؤولية القانونية عن المصادقة على المسائل التي تنطوي على حساسية سياسية.

الرقابة على الأعمال السرية

- ✓ يجب على عضو السلطة التنفيذية المسؤول المصادقة على كافة الأعمال السرية، وذلك وفقاً لإطار قانوني يقره البرلمان. كما يجب رفع تقارير دورية بشأن هذه المسألة.
- ✓ لا يجوز لأي مسؤول تنفيذ أي عمل أو المصادقة على تنفيذه إن كان ذلك العمل جزءاً من برنامج العمل السري، بحيث ينتهك حقوق الإنسان المعترف بها على نطاق دولي.

التعاون الدولي

- ✓ من الضروري منح التفويض المناسب في مجال التعاون الدولي من قبل الوزراء، ويجب أن يخضع ذلك التعاون للحد الأدنى من الضمانات للتأكد من الالتزام بالقانون المحلي والالتزامات القانونية الدولية.
- ✓ يجب أن تشمل التشريعات على ضمانات قانونية للحيلولة دون توظيف تبادل المعلومات الاستخباراتية بطريقة تجبر على معايير حقوق الإنسان التي لا يجوز المساس بها أو القواعد السارية في القانون المحلي.

الضمانات التي تحول دون إقدام الوزراء على إساءة استخدام صلاحياتهم

- ✓ يجب أن تتضمن التشريعات الخاصة بأجهزة المخابرات ضمانات تحول دون قيام الوزراء بإساءة استخدام هذه الأجهزة وتسييسها. ويمكن في هذا الإطار تصور عدة آليات وقائية محتملة، وذلك من مثل اشتراط صدور كافة التعليمات عن الوزراء بصورة خطية و/أو إطلاع هيئة مراجعة خارجية على تلك التعليمات بالإضافة إلى اشتراط قيام الوزراء بإطلاع زعيم المعارضة على التعليمات والتوجيهات الصادرة عنهم.
- ✓ لا يجوز لأجهزة المخابرات القيام بأي عمل من شأنه دعم مصالح أي حزب سياسي.
- ✓ لا يجوز السماح لأجهزة المخابرات بالتحقيق في الاحتجاجات أو الأعمال التي تستهدف التأثير في السياسات أو المعارضة التي تمثل جزءاً من العملية الديمقراطية والتي تتماشى مع القانون.

دور البرلمان

التفويض الممنوح للجان الرقابة البرلمانية

- ✓ النطاق الأفقي للتفويض: يجب أن يغطي التفويض الممنوح لواحدة أو أكثر من لجان الرقابة البرلمانية قطاع المخابرات بكافة فروعها، بما فيها كافة الدوائر والمسؤولين التابعين لهذا القطاع.
- ✓ النطاق العمودي للتفويض: يمكن أن يتضمن التفويض الذي تتمتع به لجنة الرقابة البرلمانية بعض أو كافة الجوانب التالية: (أ) الصفة القانونية، (ب) الكفاءة، (ج) الفعالية، (د) إعداد الموازنة والمحاسبة، (هـ) الالتزام باتفاقيات حقوق الإنسان ذات العلاقة، بالإضافة إلى (و) الجوانب السياسية/الإدارية في أجهزة المخابرات.
- ✓ يجب أن تغطي الجوانب الستة المذكورة في النقطة السابقة من قبل أي من لجنة الرقابة البرلمانية أو الهيئات المستقلة الأخرى التابعة للدولة مثل مكاتب التدقيق القومية، أو المفتشين العموميين، أو مكاتب التحقيق العسكرية (الأمبودسمان) أو المحاكم. كما يتعين تقادي التداخل بين هذه الجوانب.
- ✓ كلما كان قطاع المخابرات كبيراً وكلما كانت الأجهزة العاملة فيه متباينة، ازدادت الحاجة إلى إنشاء لجان فرعية في البرلمانات للرقابة على هذا القطاع.
- ✓ يجب أن يتسم التفويض الذي يمنح للجنة الرقابة البرلمانية بالوضوح والدقة.
- ✓ فيما يتعلق بالتوصيات والتقارير التي تصدرها لجنة الرقابة البرلمانية، يجب (أ) نشرها، (ب) مناقشتها في البرلمان، أو (ج) متابعة تنفيذها من قبل الحكومة أو قطاع المخابرات.
- ✓ يجب أن تتوافق الموارد والصلاحيات القانونية الموضوعة تحت تصرف لجنة الرقابة البرلمانية مع نطاق التفويض الممنوح لها.

تشكيل لجنة الرقابة البرلمانية

- ✓ يجب أن يمتلك البرلمان وبشكل واضح لجان الرقابة البرلمان.
- ✓ يجب أن يتولى البرلمان المسؤولية عن تعيين أعضاء اللجنة، وعزلهم إذا لزم الأمر، والذين ينفذون مهمة الرقابة باسم تلك اللجنة.
- ✓ يجب أن تمثل كافة الأحزاب في لجان الرقابة البرلمانية، ويحبذ أن يتم ذلك وفقاً لقوة الأحزاب السياسية في البرلمان.
- ✓ يتوجب منع الوزراء في الحكومة من الاشتراك في عضوية لجان الرقابة (كما يجب الإيعاز لأعضاء البرلمان بالتنحي في حالة تعيينهم وزراء في الحكومة)، وإلا تداعت استقلالية اللجنة. ويسري هذا الأمر بذاته على الأعضاء السابقين في الأجهزة الخاضعة للرقابة.
- ✓ يجب اختيار الرئيس من قبل البرلمان أو اللجنة نفسها، لأن يجري تعيينه من قبل الحكومة.

تقييم لجنة الرقابة البرلمانية وإجازتها

- ✓ يجوز تقييم أعضاء البرلمان إذا كان التفويض الممنوح للجنة يتضمن التعامل مع المواد العملية الحساسة فقط.
- ✓ عند رفض أجهزة الأمن والمخابرات إجازة أعضاء البرلمان، يتوجب إعداد إجراءات للتعامل مع النزاعات الناشئة بشكل رسمي، مع احتفاظ البرلمان أو رئيسته بصلاحيته إصدار القرار النهائي.
- ✓ يجب أن تكون معايير التقييم واضحة ومنسجمة وصارمة كي تخضع للرقابة الديمقراطية.

صلاحيات البرلمان في الحصول على المعلومات والوثائق

- ✓ يجب أن تتمتع لجنة الرقابة بالصلاحيات القانونية التي تمكنها من الشروع في إجراء التحقيقات.
- ✓ يجب فتح الباب أمام أعضاء لجان الرقابة للإطلاع على كافة المعلومات التي تعتبر ضرورية لتنفيذ مهام الرقابة الموكلة إليهم.
- ✓ يجب منح لجنة الرقابة الصلاحية لاستدعاء الشهود وسماع شهاداتهم تحت القسم.
- ✓ تعتبر السلطة التنفيذية مسؤولة عن إطلاع لجنة الرقابة على المستندات الحاصلة أولاً بأول، حيثما كان ذلك يمت بصلة لنطاق صلاحيات هذه اللجنة.
- ✓ على لجنة الرقابة اتخاذ الإجراءات والخطوات المناسبة من أجل حماية المعلومات من الإفشاء دون تفويض.
- ✓ يتوجب إحالة النزاعات القائمة بين الأجهزة ولجنة الرقابة بشأن الحصول على المعلومات إلى البرلمان نفسه للبت فيها.

رفع التقارير للبرلمان

- ✓ يجب أن تضطلع اللجنة بذاتها بمسؤولية تحديد وقت رفع تقريرها والنموذج الخاص بالتقرير بالإضافة إلى أي قرار يتعلق بنشر الأدلة.
- ✓ على اللجنة رفع تقاريرها للبرلمان مرة كل سنة على الأقل أو كلما رأت ذلك ضرورياً.
- ✓ يجب أن تترك لهيئة الرقابة البرلمانية الكلمة الفصل حول ما إذا كان من الضروري حذف المواد من التقارير العامة لأسباب أمنية.
- ✓ يتوجب إطلاع الحكومة والأجهزة مسبقاً على مسودة التقرير، وذلك لإتاحة المجال لحذف أية أجزاء منه لدواعٍ أمنية.

الرقابة على الموازنة

- ✓ يجب تمكين لجنة الرقابة من الإطلاع على كافة الوثائق المتعلقة بالموازنة، شريطة وضع الضمانات لتفادي تسرب المعلومات السرية.
- ✓ يجب تنظيم الرقابة على الموازنة المخصصة لأجهزة الأمن والمخابرات من خلال نفس المبادئ الخاصة بالحكم الرشيد والتي تنظم النشاطات الأخرى التي تنفذها الحكومة. كما يجب تنظيم الاستثناءات من خلال القانون. ومن هذا المنطلق، يجب أن تشترك لجنة المخصصات المالية والرقابة على أجهزة المخابرات في الصلاحية على الرقابة على الموازنة.
- ✓ للبرلمانات القوية الحق في إقرار الموازنة.
- ✓ على أجهزة المخابرات استخدام الأموال لتنفيذ نشاطاتها إذا أصدرت السلطة التشريعية تفويضاً محدداً باستخدامها لذلك الغرض.
- ✓ لا يجوز السماح لأجهزة المخابرات بتحويل الأموال إلى خارج الجهاز دون إصدار تفويض بذلك من السلطة التشريعية.

دور هيئات الرقابة الخارجية

حل التظلمات التي يرفعها المواطنون

- ✓ يجب أن تتألف الجهة المسؤولة أو المحكمة الخاصة التي تنظر في الشكاوى من أشخاص تتوفر فيهم الشروط الدستورية والقانونية لتولى هذه المهمة، كما يجب أن يتمتع هؤلاء الأشخاص بالأمن الوظيفي الذي يضمنه القانون لهم طيلة فترة بقائهم في مناصبهم.
- ✓ يتوجب النظر في جانب كبير من الشكاوى المرفوعة بشكل علني. أما إذا كانت هذه العملية محجوبة عن العامة، فيجب إطلاع صاحب الشكوى المعني وممثليه القانونيين على أكبر قدر منها.
- ✓ يجب منح الصلاحية للجهة المسؤولة أو المحكمة لرفض النتائج التي تتوصل إليها التحقيقات في الشكاوى المقدمة واعتبارها غير سوية أو تافهة.
- ✓ إذا كان من الضروري ولأسباب تتعلق بالأمن القومي تقييد اشتراك صاحب الشكوى في عملية المراجعة، فيجب أن يتولى تقرير ذلك الجهة المسؤولة عن المراجعة أو المحكمة الخاصة دون غيرها، كما يجب توفير ضمانات للتعويض (مثل تعيين 'محام مساعد' أو 'محام خاص') للتأكد من عدالة الإجراءات المتبعة ونزاهتها.
- ✓ يجب أن تمتلك الجهة المسؤولة أو المحكمة الصلاحية لإصدار أوامر ملزمة من الناحية القانونية والتي تنص على إنفاذ حل ناجع لمصلحة المتظلم الذي تقدم بقضية مسببة. وقد تتضمن هذه الأوامر منح التعويض وإتلاف المواد التي تحتفظ بها الأجهزة الأمنية أو أجهزة المخبرات.
- ✓ يجب أن ينص القانون وبشكل لا يعتريه اللبس على نطاق المراجعة وأساسها، ويجب أن يشمل هذا النص القانوني جوهر الأفعال التي تقدم عليها أجهزة الأمن أو المخبرات (وليس مجرد الجوانب الإجرائية منها).

رقابة السلطات المستقلة على الأجهزة داخل الإدارة

- ✓ يجب أن يتولى مسؤولون مستقلون وحياديون مراجعة المهام التي تضطلع بتنفيذها أجهزة الأمن والمخبرات والتي تؤثر بدورها على الأفراد؛ (من الأمثلة على ذلك مكاتب التحقيق العسكرية (الأمبودسمان) أو المفتشون العموميون). كما يجب أن يتقيد هؤلاء المسؤولين بالمعايير التالية؛
- ✓ يجب أن تتوفر في المسؤول الذي يعمل بصفته مراجعاً للمهام الأمنية والمخبراتية الشروط الدستورية والقانونية التي تؤهله لتولي مثل هذا المنصب، كما يجب أن يتمتع ذلك المسؤول بالأمن الوظيفي الذي يضمنه القانون له طيلة فترة بقائه في منصبه.
- ✓ يجب أن ينص القانون بما لا يدع مجالاً للشك على نطاق المراجعة وأساسها، ويجب أن يتضمن ذلك النص القانوني جوهر الأفعال التي تقدم عليها أجهزة الأمن أو المخبرات (وليس مجرد الجوانب الإجرائية منها).
- ✓ يتوجب أن يُتاح للشخص المسؤول نطاق كافٍ من الصلاحيات القانونية التي تمكنه من مراجعة الوقائع والأدلة المتعلقة باستخدام الصلاحيات الموكلة لأجهزة الأمن والمخبرات.
- ✓ يجب أن يتمتع المسؤول بمطلق الصلاحية لتقرير شكل ونطاق أي أمر أو تقرير أو قرار يتمخض عن هذه العملية.

مكاتب التدقيق المستقلة

- ✓ من أجل ضمان استقلالية مكتب التدقيق، يجب أن تستند العمليات التي ينفذها إلى القانون، كما يجب أن يعمل تحت إشراف البرلمان. ويجب أن يضطلع البرلمان بتعيين مدير مكتب التدقيق أو المصادقة على تعيينه.
- ✓ يجب أن يتضمن القانون المتعلق بمكاتب التدقيق أحكاماً حول التفويض الممنوح للمكتب وآليات رفع التقارير بالإضافة إلى تعيين مدير المكتب والإطلاع على المعلومات السرية.
- ✓ يجب تمكين المدقق العام من الإطلاع ودون قيد أو شرط على المعلومات السرية، ومراعاة ضوابط معينة من أجل حماية هوية المصادر والعمليات الحساسة.
- ✓ يجب أن تمتلك مكاتب التدقيق القانونية القدرة على إجراء التدقيقات المالية إلى جانب تدقيق مشاريع محددة على وجه التفصيل.
- ✓ بما أن مكاتب التدقيق تتعامل مع المعلومات السرية، يجب وضع ضمانات تحول دون نشر تقارير التدقيق (أو أجزاء منها) دون تصريح مسبق.

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية

على القوات المسلحة

بناءً على مبادرة من الحكومة السويسرية، تم تأسيس مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة في شهر تشرين الأول (أكتوبر) من عام 2000. ويعمل هذا المركز على تشجيع ودعم الدول والمؤسسات التي لا تديرها الدول في مساعيها لتعزيز الرقابة الديمقراطية والمدنية على أجهزة الأمن والمخابرات، كما يدعو المركز إلى إصلاح القطاع الأمني بما يتفق مع المعايير الديمقراطية.

ويعمل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة على جمع المعلومات، كما يتولى إعداد الأبحاث التي تهدف إلى التعرف على المشاكل والوقوف على الخبرات التي يستخلصها من العبر المستفادة، بالإضافة إلى اقتراح أفضل الممارسات في مجال الحكم الديمقراطي للقطاع الأمني. ومن خلال برامج عمل ناجعة وواقعية، يضع المركز خبراته ومؤازرته بين أيدي كافة الجهات المعنية، ولا سيما الحكومات والبرلمانات والسلطات العسكرية والمؤسسات الدولية والمنظمات غير الحكومية بالإضافة إلى الأوساط الأكاديمية. وبشكل أساسي، يغطي عمل المركز المنطقة الأوروبية-الأمريكية، غير أنه ليس مقتصر عليها.

وبموجب القانون السويسري، يعتبر مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة مؤسسة دولية. وفي عام 2005، كان المجلس التأسيسي للمركز يتألف من 46 حكومة بما فيها سويسرا، و41 دولة من أوروبا وأمريكا، و3 دول أفريقية بالإضافة إلى مقاطعة جنيف. ويتشكل المجلس الاستشاري الدولي التابع للمركز من مجموعة تضم ما يربو على 60 خبيراً مختصين في العديد من المجالات التي ينشط فيها المركز. ويضم طاقم الموظفين في المركز ما يقرب من 50 موظفاً يمثلون حوالي 30 جنسية مختلفة. ومن كبار المساهمين في ميزانية المركز وزارة الدفاع والحماية المدنية الاتحادية، ووزارة الرياضة ووزارة الشؤون الخارجية الاتحادية السويسرية.

يمكنكم الإطلاع على معلومات مفصلة حول مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة على الموقع الإلكتروني الخاص بالمركز: www.dcaf.ch.

للإتصال:

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

شارع شانتيبولي 11، صندوق بريد 1360،

جنيف، سويسرا، CH-1211

هاتف: 0041227417700 – فاكس: 0041227417705

البريد الإلكتروني: info@dcaf.ch

الموقع الإلكتروني: www.dcaf.ch

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF):

Rue de Chantepoulet 11, PO Box 1360

CH-1211 Geneva, Switzerland

Tel: 0041 22 741 77 00 – Fax: 0041 22 741 77 05

Email: info@dcaf.ch

Website: www.dcaf.ch

مركز حقوق الإنسان

في جامعة درهام

تم تأسيس مركز حقوق الإنسان باعتباره جزءاً من دائرة القانون في جامعة درهام عام 2001 من أجل التنسيق بين الاهتمامات والنشاطات المتعلقة بالأبحاث التي يعدها موظفو الدائرة في كافة مجالات القانون بشأن حقوق الإنسان. ويعمل ما يزيد على نصف الموظفين في الدائرة على برامج بحثية في مجالات حقوق الإنسان، كما قاموا بنشر العديد من الكتب والمقالات في موضوعات مختلفة تتعلق بحقوق الإنسان. وتتنوع اهتمامات الباحثين في هذا المركز، حيث تغطي القانون الدولي بشأن حقوق الإنسان والأنظمة الإقليمية، مثل المجلس الأوروبي والاتحاد الأوروبي، إلى جانب تنفيذ القانون بشأن حقوق الإنسان لسنة 1998 والصادر في المملكة المتحدة. ويعنى مركز حقوق الإنسان في جامعة درهام بشكل خاص بمنهجية المقاضاة في مجال حقوق الإنسان، وذلك من ناحية أساليب المرافعات وتعليل الأحكام القضائية. كما يتولى المركز التعامل مع جوانب من حقوق الإنسان في مسائل محددة من السياسة العامة عند بروزها.

ويسعى مركز حقوق الإنسان في جامعة درهام إلى المشاركة الفاعلة مع المهنيين والسلطة القضائية. وبالإضافة إلى ذلك، يعمل المركز بدأً بيد مع مجلس استشاري مصغر ترأسه السيدة جستيس بلاك. ويشترك في عضوية هذا المجلس أعضاء من السلك القانوني والمحامين المختصين في عدد من الحقول القانونية. كما يعقد المركز سلسلة من المحاضرات على مدار السنة - والتي تعقد تحت عنوان محاضرات إيرفين حول حقوق الإنسان، حيث بادر اللورد إيرفين في ليرغ خلال عام 2002، حيث كان يشغل حينها منصب وزير العدل، إلى عقد هذه المحاضرات.

وقد منح مركز حقوق الإنسان في جامعة درهام تمويلاً بقيمة 139,000 جنيه إسترليني من مجلس الأبحاث الأدبية والإنسانية لتنفيذ مشروع حول التسبب القضائي بموجب القانون بشأن حقوق الإنسان. ويتضمن هذا المشروع سلسلة من الحلقات الدراسية حول التمييز القضائي في جوانب قانونية محددة بموجب قانون حقوق الإنسان، كما ينوي المركز إصدار كتاب حول هذا المشروع.

للإتصال:

البروفيسور إيان لي، مساعد المدير

شمال بيلي 50، درهام DH1 3ET، المملكة المتحدة

هاتف: 00 44 191 374 2035

فاكس: 00 44 191 374 2044

البريد الإلكتروني: ian.leigh@durham.ac.uk

الموقع الإلكتروني: <http://www.dur.ac.uk/Law>

Professor Ian Leigh, Co-director

50 North Bailey, Durham, DH1 3ET, United Kingdom

Phone: 00 44 191 374 2035

Fax: 00 44 191 374 2044

Email: ian.leigh@durham.ac.uk

Website: <http://www.dur.ac.uk/Law>

اللجنة البرلمانية للرقابة على أجهزة

المخابرات في النرويج

منذ عام 1996، شرعت لجنة رقابية برلمانية - هي اللجنة البرلمانية للرقابة على أجهزة المخابرات - بالرقابة على أجهزة المخابرات النرويجية. وتضطلع هذه اللجنة بالرقابة على جهازي الشرطة والأمن، وجهاز المخابرات بالإضافة إلى سلطة الأمن الوطني النرويجية. وينتخب البرلمان النرويجي أعضاء هذه اللجنة، شريطة أن لا يكونوا من بين أعضاء البرلمان. ويكمن الهدف من ذلك في ضمان استقلالية إدارة عملية الرقابة عن الحكومة والبرلمان - وذلك بالنسبة للنشاطات الأنية التي تنفذها.

ويتم تنفيذ عملية الرقابة من خلال إجراء معاينات دورية لأجهزة الأمن والمخابرات. كما تدرس اللجنة البرلمانية للرقابة على أجهزة المخابرات الشكاوى التي يرفعها المواطنون والمؤسسات المقيمة في النرويج ضد أجهزة الأمن والمخابرات. أما نطاق مسؤولية هذه اللجنة فهو محدد من ناحية وظيفية، إلا أنه ليس مرتبطاً مع هيئات تنظيمية معينة. ويتمثل الهدف من الرقابة بشكل أساسي في ضمان الحقوق المدنية للأفراد كما أنه يتضمن ذلك الهدف الرقابة العامة للتأكد من أن النشاطات التي تنفذها الأجهزة تنسجم مع الإطار التشريعي للدولة. وتعد اللجنة تقريراً سنوياً غير سري حول نشاطاتها وترفعه إلى البرلمان، كما يمكنها تقديم تقارير خاصة عند الضرورة.

وتمتلك اللجنة البرلمانية للرقابة على أجهزة المخابرات حقاً غير مقيد للإطلاع على المعلومات ومعاينة المقرات الأمنية. وفي المقابل، يلتزم أعضاء هذه اللجنة بالحفاظ التام على السرية. وبالإضافة إلى ذلك، تتبنى اللجنة مبدأ الرقابة بأثر رجعي.

للإتصال:

اللجنة البرلمانية للرقابة على أجهزة المخابرات في النرويج

العنوان البريدي: البرلمان النرويجي، 0026، أوسلو

عنوان المكتب: نيدر فولجات 5-7

هاتف: 00 47 23 31 09 30 - فاكس: 00 47 23 31 09 40

البريد الإلكتروني: post@eos-utvalget.no

الموقع الإلكتروني: www.eos-utvalget.no

The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee

Postal Address: Stortinget. 0026, Oslo

Office Address: Nedre Vollgate 5-7

Tel: 00 47 23 31 09 30 - Fax: 00 47 23 31 09 40

Email: post@eos-utvalget.no

Website: www.eos-utvalget.no

المساهمون

المؤلفان

د. هانز بورن

الزميل الرئيسي في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، جنيف، سويسرا.

البروفيسور إيان لي

أستاذ القانون، والمدير المساعد لمركز حقوق الإنسان، جامعة درهام، درهام، المملكة المتحدة.

مساعد التحرير

السيد ثورستن ويتزلينغ

الباحث المساعد، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، جنيف، سويسرا.

إنجريد فوبورن

الباحث المساعد، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، جنيف، سويسرا.

أعضاء المجلس الاستشاري

(بصفتهم الشخصية)

البروفيسور إيان كامرون

أستاذ القانون الدولي العام، جامعة أوبسالا، أوبسالا، السويد.

السيد أليستاير كوربيت

الكاآب في اللجنة المختصة بالأمن والمخابرات، لندن، المملكة المتحدة.

السيد ألين فاوپين

نائب رئيس معهد الأبحاث السابق، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، جنيف، سويسرا.

السيد هاكون هوس-هانزن

رئيس السكرتاريا، اللجنة البرلمانية للرقابة على أجهزة المخابرات في النرويج، أوسلو، النرويج.

السيد كالمان كوكسيس

رئيس لجنة الخبراء المختصة بإصلاح قطاع المخابرات، مكتب الممثل الأعلى، سراييفو، البوسنة والهرسك؛ الرئيس

السابق لجهاز المخابرات الأجنبية في المجر.

د. فريدريك سيجرستيد

محام، مكتب المدعي العام، أوسلو، النرويج.

إخضاع أجهزة المخبرات للمساءلة: المعايير القانونية والممارسة الأفضل

السيد فريد شراير

المستشار الرئيسي، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، جنيف، سويسرا.

المستشارون (بصفتهم الشخصية)

د. أندرو بتلر

مستشار التاج، ويلنغتون، نيوزيلندا.

الآنسة مارينا كابارينى

الزميلة الرئيسية، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، جنيف، سويسرا.

د. ريتشارد ب. دويل

الأستاذ المشارك في إعداد الموازنات العامة، المدرسة البحرية العليا، مونتييري، الولايات المتحدة الأمريكية.

د. ويلم ف. فان إيكين

رئيس المجلس الاستشاري التابع للمركز الأوروبي للدراسات الأمنية في جامعة جرونينغن، وعضو المجالس الاستشارية في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ومعهد أبحاث السلام في ستوكهولم، والعضو السابق في مجلس الشيوخ الهولندي، ووزير الدفاع الهولندي السابق، والأمين العام السابق لاتحاد دول غرب أوروبا.

البروفيسور د. بيتر جيل

أستاذ العلوم السياسية والأمنية في جامعة جون مورز في ليفربول، المملكة المتحدة.

السيد جورج ب. لوتز

مساعد وزير الدفاع للرقابة على أجهزة المخبرات، واشنطن، الولايات المتحدة الأمريكية.

د. باري ر. ويكرشام

مدير التدريب، مكتب مساعد وزير الدفاع للرقابة على أجهزة المخبرات، واشنطن، الولايات المتحدة الأمريكية.

قائمة المصطلحات

اختبار نوعية القانون

في المجتمعات الديمقراطية، يمكن تقييد بعض حقوق الإنسان مثل الحق في الخصوصية وحرية الفكر والوجدان والدين وحرية التعبير عن الرأي وحرية التجمع والانتماء وغيرها من الحقوق، لمصلحة الأمن القومي والنظام العام. وفيما يتعلق بالسياق الأوروبي، تنص الاتفاقية الأوروبية حول حماية حقوق الإنسان بأنه يتوجب أن تكون تلك القيود متوافقة مع القانون¹. كما تشير الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، من جملة أمور، إلى أنه يمكن لأجهزة الأمن والمخابرات ممارسة الصلاحيات الخاصة الممنوحة لها إذا كانت تلك الصلاحيات منظمة من خلال القانون فقط. وبموجب اختبار نوعية القانون، ويجب توفر الشروط التالية في القانون كي يعتبر قانوناً²:

1. يتوجب التعرف على المعايير القانونية بشكل سهل وبشكل معقول على القانون، كما يتوجب أن تكون تلك المعايير دقيقاً بالدرجة التي تمكن المواطن من تنظيم سلوكه.
2. يجب أن تتضمن القواعد القانونية السمات الأساسية التي تميزها باستشراف وقوع الأحداث، كما لا يجب أن تسمح هذه القواعد للأشخاص بالاحتكام إلى تقديراتهم دون ضوابط.
3. يجب أن تحدد القواعد القانونية الحد الأدنى من الشروط والإجراءات المتعلقة بالتدخل.

إدارة نشاطات المخابرات مقابل الرقابة عليها مقابل مراجعتها

تعني إدارة المخابرات تولي المسؤولية وامتلاك القدرة على إدارة أية مهمة من المهمات التي تنفذها أجهزة المخابرات والتأثير فيها. أما الرقابة فتشير إلى مفهوم أعم من الإدارة، حيث أنه لا يعني أن 'مراقباً' مفترضاً يتولى المسؤولية أو يمتلك القدرة على التأثير في اتخاذ القرارات أو النتائج المترتبة على النشاطات التي تنفذها أجهزة المخابرات. ويتم إجراء المراجعة من خلال متابعة النشاطات بعد تنفيذها من قبل أجهزة المخابرات بالإضافة إلى دراسة الوضع القانوني لتلك النشاطات.

استدعاء الشهود

إذا كانت لجنة الرقابة البرلمانية مخولة باستدعاء الشهود، فهي تمتلك السلطة لإجبار الأشخاص على المثول أمامها (في جلسات الاستماع).

الأمن

كثيراً ما ينظر إلى الأمن على أنه يشير إلى الأمن القومي، بمعنى غياب التهديدات أو التهديدات الخطيرة التي تواجه قيمة معينة من قيم الأمة. وبحسب المدخلين المتعلقين بالأمن 'الخطير' والأمن 'الإنساني'، يشير مصطلح الأمن إلى الحفاظ على الظروف الاجتماعية والسياسية والبيئية والاقتصادية الضرورية بهدف تأمين حياة للأفراد تسودها الحرية والكرامة.

التقييم والأجازة

يشترط التقييم بالنسبة للأشخاص الذي يحتمل أن يتولوا وظائف معينة أو ينفذوا مهام محددة تتطلب الإجازة الأمنية. ويمكن أن توجد هذه الوظائف والمهام في كافة المستويات الحكومية والنظام المتعلق باتخاذ القرارات التي تمس الأمن القومي، بما في ذلك أجهزة المخابرات ووزارات الدفاع والقوات المسلحة. وقد تشمل هذه العملية أعضاء لجان الرقابة البرلمانية. وفي الواقع، لا تقوم كافة البرلمانات بإخضاع أعضائها المشتركين في عضوية لجان الرقابة البرلمانية لإجراءات التقييم التي تجريها أجهزة المخابرات، حيث أن ذلك قد يشير إلى تبعية البرلمان للسلطة التنفيذية في الحكومة. ويشير مصطلح الإجازة إلى النتيجة المتمخضة عن عملية التقييم الناجحة. وبموجب هذه العملية، تتم إجازة الفرد للإطلاع على مستويات مختلفة من المعلومات السرية. أنظر المعلومات السرية.

حقوق الإنسان

أية حقوق أو حريات أساسية تعتبر من حق كافة الناس والتي لا يجوز لأية حكومة التدخل في ممارستها (بما في ذلك الحق في الحياة والحرية، وحرية الفكر والتعبير عن الرأي والمساواة أمام القانون كما تنص عليها المعاهدات الدولية بشأن حقوق الإنسان كالإعلان العالمي حول حقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بحقوق الإنسان والاتفاقية الأوروبية حول حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بالإضافة إلى المعاهدات الإقليمية كالمعاهدة الأفريقية حول حقوق الإنسان وحقوق الشعوب، والاتفاقية الأمريكية حول حقوق الإنسان والميثاق الآسيوي بشأن حقوق الإنسان).

الحكم الرشيد

تقتضي العناصر الجوهرية التي يتضمنها مبدأ 'الحكم الرشيد' احتكام الحكومة إلى الشعب، والتزامها بمبادئ العدل والإنصاف في سبيل تنفيذ أعمالها وخضوعها للمساءلة. كما ينبغي أن تتسم أعمال بالشفافية، ويتعين عليها كذلك حث المواطنين على المشاركة، وطلب المشورة عند إعداد الخطط واتخاذ القرارات، وإثبات فعاليتها وكفاءتها في إدارة القطاع العام والسعي الدؤوب لتيسير مشاركة المجتمع المدني (عن البنك الدولي).

الديموقراطية

تمثيل الشعب من الشعب وللشعب. وتتميز العملية الديموقراطية بإجراء الانتخابات الحرة وسيادة القانون وفصل السلطات واحترام حقوق الإنسان الأساسية. أنظر حقوق الإنسان.

الرقابة البرلمانية

تتولى السلطات التشريعية ممارسة الرقابة البرلمانية من خلال سن القوانين التي تحدد أجهزة المخابرات والأمن وصلحاياتها وتنظيمها، كما تضطلع هذه السلطات بصلاحيات إقرار مخصصات الموازنة لهذه الأجهزة. وعلى المستوى التشريعي، يتوجب إعداد آليات تمكن أعضاء البرلمان من إخضاع المسؤولين عن أجهزة المخابرات للمساءلة. ويجب أن تشمل هذه الآليات على الأمور التالية:

1. لجنة برلمانية مختصة بالرقابة على أجهزة المخابرات تمارس مهماتها على نحو جيد.

إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة: المعايير القانونية والممارسة الأفضل

2. إمكانية الرقابة على الموازنة المخصصة للأجهزة.
3. الصلاحيات الخاصة باسترجاع المعلومات (السرية) من الحكومة والأجهزة.
4. الإطّلاع على المعلومات السرية.
5. إمكانية تفويض الخبراء من المجتمع المدني.
6. آليات واضحة وفعالة لرفع التقارير بين البرلمان والحكومة والأجهزة والمجتمع بكافة فئاته.
7. إمكانية المبادرة إلى عقد جلسات المحاكمة.
8. امتلاك صلاحيات تمكنها من إجراء التحقيقات.

الرقابة التنفيذية / الرقابة التي ينفذها الوزراء

تتولى السلطة التنفيذية الرقابة المباشرة على أجهزة المخابرات من المستويات المركزية والإقليمية والمحلية في الحكومة. كما تقوم هذه السلطة بتقرير الموازنة والتعليمات العامة وأولويات النشاطات التي تنفذها أجهزة المخابرات. ولضمان رقابة تنفيذية فعالة، يجب تمكين الوزراء من الوصول إلى المعلومات اللازمة التي تمتلكها أجهزة المخابرات أو التقييمات التي تستند إليها، وذلك من خلال تقييم المعلومات الاستخباراتية. كما يجب إتاحة المجال لهؤلاء الوزراء لإعطاء شرح عام حول الأفعال التي تنفذها أجهزة المخابرات، حيثما كان ذلك ضرورياً. وتعمل المكاتب أو الهيئات الخاصة، مثل مفوضي التنسيق بشأن المخابرات ومجالس الإشراف على المخابرات ولجان مراجعة السياسات ومكاتب التدقيق والتي تعمل تحت إشراف الوزراء المعنيين بشكل مباشر، على تسهيل ممارسة الرقابة الخارجية.

الرقابة الداخلية

لضمان التزام ضباط أجهزة المخابرات بمعايير الحكم الديمقراطي، يتعين الاحتكام إلى نظام شامل من الآليات التي تضمن الالتزام بتلك المعايير داخل أجهزة المخابرات. وبالإضافة إلى ذلك، يجب على عناصر المخابرات العمل وفقاً لمدونة من السلوكيات والقواعد الأخلاقية. ومن أجل الحيلولة دون إساءة استخدام أجهزة المخابرات، يجب تدريب كل موظف في هذه الأجهزة على كيفية التعامل مع الأوامر غير القانوني التي يصدرها لهم المسؤولون المتنفذون. كما يجب أن تتولى جهة خاصة في أجهزة المخابرات تنسيق عمليات الرقابة الداخلية في المخابرات وإدارتها.

الرقابة على تنفيذ القانون مقابل الرقابة على المخابرات

ينظر إلى الرقابة على تنفيذ القانون في جوهرها على أنها آلية تهدف للحصول على أدلة حول النشاطات الإجرامية التي يرتكبها مشتبهون معروفون، بينما تشير الرقابة على المخابرات بشكل أساسي إلى الآلية المستخدمة في جمع المعلومات الاستخباراتية حول التهديدات الغامضة التي تواجه الأمن القومي والتي لا ترتبط بالضرورة بالنشاطات الإجرامية أو بجرائم محددة على الأقل. وفي العادة، تجري صياغة التفويض الممنوح لأجهزة المخابرات للمشاركة في الرقابة بطريقة لا تتميز بالوضوح التام، بحيث يترك مجالاً لتنفيذ 'مهام استطلاعية' غير دقيقة في جانب كبير منها. كما أن هذه 'المهام' لا تعبر اهتماماً ذا بال لحماية حقوق الإنسان بالنسبة للأشخاص

المستهدفين. ومن جانب آخر، تُمنح أجهزة المخابرات مواعيد زمنية مرنة، حيث يتم تنفيذ معظم العمليات المخبرية على مدى فترات زمنية طويلة أطول من تلك التي تخصص للعمليات التي تنفذها مؤسسات إنفاذ القانون (كاميرون، ي؛ أنظر كذلك برودير، ج-ب، جريل، ب).

الرقابة المستقلة

تمثل الرقابة المستقلة أحد الأسس الخمسة التي تقوم عليها عملية مساءلة أجهزة المخابرات. وفي سياق هذا الكتاب، تظلم بمهمة إجراء الرقابة المستقلة على أجهزة المخابرات مؤسسات يؤمن القانون استقلاليتها إلى جانب الآليات المتعلقة بتقديم تقاريرها الخاصة والتعيين فيها. ومن الأمثلة على مؤسسات الرقابة المستقلة مكاتب التدقيق القومية ومكاتب التحقيق العسكرية (الأمبودسمان) والمحاكم الخاصة أو المفتشون العموميون المستقلون. أنظر المجتمع المدني ومعاهد الأبحاث.

سيادة القانون

يجب على الحكومة الشرعية والديموقراطية صياغة التشريعات، بما فيها القوانين المتعلقة بحقوق الإنسان، ومنح التفويض بسنها. كما يجب على الجهاز القضائي المستقل الذي يمتلك صلاحيات ملزمة فرض تلك التشريعات وتنفيذها. إن سيادة القانون شرط أساسي للمساءلة في كل من القطاعين العام والخاص. ويعتمد فرض سيادة القانون وديمومتها على تعميم واضح للقواعد القانونية وتطبيقها دون تمييز وتنفيذها بشكل فعال بالإضافة إلى توظيف أساليب قانونية يمكن التنبؤ بها وإنفاذها لتغيير مضمون القوانين بالإضافة إلى إحداث تغيير في نفوس المواطنين بحيث ينظرون إلى مجموعة القواعد القانونية على أنها منصفة وعادلة وشرعية مما يبعث لديهم دافعا للتقيد بها.

الشرعية

تشير شرعية القاعدة أو شرعية المؤسسة التي تسن تلك القاعدة أو تطبيقها إلى مسألة تتعلق بفهم الأفراد في المجتمع المعني بأن تلك القاعدة أو المؤسسة قد اكتسبت الشرعية؛ أي أنها أصبحت محلاً للثقة والتوقير والاحترام.

الشكوى

وهذه عبارة رسالة فردية أو جماعية يتم توجيهها إلى إحدى الهيئات الرقابية حول الانتهاكات التي يزعم ارتكابها ضد حقوق الإنسان.

الشفافية

إعداد المؤسسات والشبكات والعمليات في الحكومة وأجهزتها على نحو تقوم من خلال إخضاع أعمالها للرقابة المنتظمة من قبل البرلمان وغيره من المؤسسات والأفراد الذين ينتمون إلى كافة الأوساط الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع المدني.

الصفة القانونية

تشير هذه العبارة على أن لا جريمة ولا عقاب إلا بموجب القانون، كما تعرف كذلك بمبدأ القانونية. ويشترط هذا المبدأ العقوبة على سلوك إجرامي ما في حال (1) كانت هناك قاعدة سارية في الوقت الذي ارتكب فيه ذلك السلوك تنص على أنه إجرامي، (2) وإذا وجدت في وقت ارتكاب ذلك الجرم قواعد تنص على سلم محدد من العقوبات فيما يتعلق بذلك الجرم.

الكشف عن الخروقات وتبليغها إلى الجهات المعنية

تم هذه العملية عندما يبلغ موظف ما عن قيام أحد المسؤولين بخرق القانون أو التصرف بشكل غير منضبط أو بما يخالف سياسة معلنة. وقد أقرت العديد من الدول بأهمية مثل هذه البلاغات وتبنت قواعد قانونية لحماية الأشخاص الذين يفصحون عن الخروقات الواقعة لحمايتهم من العقوبات، سواء في وظائفهم أو من خلال الملاحقة القضائية. ويجب على الموظف أن يخبر شخصاً من خارج الجهاز الذي يعمل فيه عن الفعل غير القانوني أو غير الأخلاقي الواقع. وفي العادة، يجب أن تكون الجهة التي يطالعها الموظف على ذلك الفعل الحكومة أو إحدى الجهات الضالعة بإنفاذ القانون. أما إذا كان الموظف يشكو لشخص ما داخل الشركة أو الجهاز الذي ينتسب إليه، فلا يعتبر ذلك بلاغاً موجهاً إلى الجهات الرسمية حول ارتكاب أفعال غير قانونية، وبذلك لا يحظى الموظف بالحماية التي تكفلها القوانين ذات العلاقة. وبالإضافة إلى ذلك، لا تخضع للحماية تلك البلاغات التي تصدر مباشرة إلى وسائل الإعلام. أما البلاغات التي تقدم للبرلمانات فقد تكون محلاً للحماية.

مبدأ التكافؤ

يشتمل مبدأ التكافؤ على ثلاثة جوانب: (1) وجود علاقة منطقية بين الإجراء المزعوم والهدف؛ (2) الحد الأدنى من انتهاك الحق في الحرية؛ (3) والتوازن المعقول بين الآثار المترتبة على الإجراء الذي يفرض القيود والهدف التشريعي (المحكمة العليا في كندا). وتحتمل الاتفاقية الأوروبية حول حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية إلى مبدأ التكافؤ كأداة تفسيرية جرى تصميمها لتقييد صلاحية سلطات الدولة وتوفير قدر أكبر من الحماية للاستقلالية الشخصية.

المجتمع المدني

يشير المجتمع المدني إلى مجموعة المؤسسات والمنظمات والسلوكيات التي تتوسط بين الدولة وعالم الأعمال والأسرة. وعلى وجه التحديد، يتضمن المجتمع المدني منظمات تطوعية وغير ربحية بالإضافة إلى مؤسسات خيرية وحركات اجتماعية وسياسية وغيرها من أنواع المشاركة الاجتماعية والقيم والأنماط الثقافية التي ترتبط بها.

المراجعة القضائية

تفهم المراجعة القضائية بشكل متباين في مختلف الأنظمة الدستورية؛ حيث تمنح الأنظمة القانونية التي توظف محاكم دستورية والتي تمتلك دستوراً مكتوباً المحاكم صلاحية لمراجعة القوانين أو الأفعال الرسمية التي ينفذها أحد موظفي أو عملاء الحكومة من الناحية الدستورية. وتمتلك المحكمة في هذه الأنظمة الصلاحية لإلغاء القوانين، أو إبطال أثر الأفعال التي تقوم بها السلطة التنفيذية أو إصدار أمر للمسؤولين العموميين بالتصرف بشكل محدد إن اعتقدت بأن

تلك القوانين أو الأفعال لا تتوافق مع الدستور. وفي المملكة المتحدة، تشير المراجعة القضائية إلى قدرة المحاكم على الإعلان عن أن الأعمال التي تؤديها الهيئات الحكومية تتعارض مع القانون أو تخالف الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان. كما تستخدم المراجعة القضائية في هذا السياق بالمفهوم الضيق الذي يشير إلى قدرة المحاكم على الحكم على قانونية النشاطات التي تنفذها أجهزة المخابرات أو الوزراء، بما في ذلك النظر في دستوريته، حيثما أمكن ذلك.

المخابرات

تعمل الحكومة على جمع المعلومات ومعالجتها واستخدامها. ويتمثل جزء من عمل الحكومة في 'الأهمية الكبيرة للمعرفة بشقيها العام والخاص' (جون كيغان). وفي الحكومة، تحمل المخابرات معنىً محددًا - حيث يتعلق عملها بالعلاقات الدولية والدفاع والأمن القومي والسرية بالإضافة إلى المؤسسات المتخصصة المعروفة بـ 'المخابرات' (مايكل هيرمان). ويمكن وصف المخابرات على أنها 'نوع من المعرفة'، و'ذلك النوع من المنظمات التي تنتج المعلومات والنشاطات التي تنفذها أجهزة المخابرات' (شيرمان كينت). وتقوم المخابرات في الحكومة على أساس مجموعة محددة من المنظمات التي تعرف باسم 'أجهزة المخابرات'. أما النشاط المخابراتي فهو عبارة عن العمل الذي تؤديه هذه الأجهزة والمعلومات الاستخباراتية هي تلك التي تنتجها (مايكل هيرمان).

مدير جهاز المخابرات

يتولى الوزير المعني تعيين مدير جهاز المخابرات، والذي يعتبر مسؤولاً عن مراقبة وإدارة الجهاز، كما يضطلع بتنفيذ المهام الموكلة إليه في الأوقات المحددة بالإضافة إلى قيادة الجهاز وتوجيهه من الناحية السياسية.

المساءلة

إخضاع الممثلين، سواء كانوا منتخبين أو معينين، للمساءلة فيما يتعلق بتنفيذ صلاحياتهم ومهامهم. وبشكل متساوٍ، ينسحب هذا الأمر على موظفي أجهزة الأمن والمخابرات. وتنطوي المساءلة على هدف سياسي يُتمثل في الرقابة على الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية وبالتالي الحد من إمكانية إساءة استخدام الصلاحيات. كما تتضمن المساءلة هدفًا عملياً للمساعدة في التأكد من عمل الحكومة بصورة فعالة وناجحة.

المساءلة الديمقراطية لأجهزة المخابرات

على الرغم من أن السرية تمثل شرطاً ضرورياً في عمل أجهزة المخابرات، تحتاج أجهزة المخابرات في الدول الديمقراطية الليبرالية للعمل في إطار من سيادة القانون ونظام من الرقابة والتوازن بالإضافة إلى حدود شفافة للمسؤولية. وبذلك تحدد المساءلة الديمقراطية لأجهزة المخابرات ما إذا عمل هذه الأجهزة يتم على الوجه المطلوب كما تقرر فعالية أدائها بموجب هذه المعايير. وتشتمل المساءلة الديمقراطية لأجهزة المخابرات على خمسة أسس يعتمد كل منها في نفاذه على الآخر: (1) الرقابة التنفيذية؛ (2) الرقابة البرلمانية؛ (3) المراجعة القضائية؛ (4) الرقابة المستقلة بالنيابة عن الجمهور العام؛ (5) والرقابة الداخلية النابعة من أجهزة المخابرات نفسها.

معاهد الأبحاث

يشير معهد الأبحاث إلى منظمة تعمل كمركز لإجراء الأبحاث و/أو تحليل القضايا التي تكتسب أهمية عامة. وكمثل مؤسسات المجتمع المدني، تضطلع معاهد الأبحاث بعدد من الأدوار الحيوية، من قبيل ما يلي:

1. لعب دور في الوساطة بين الحكومة والجمهور.
 2. التعرف على القضايا أو المشاكل أو المقترحات الحالية أو الجديدة وتحليلها وتقييمها.
 3. تحويل الأفكار والمشاكل إلى قضايا سياسية.
 4. القيام بدور الناطق الخبير والمستقل في النقاشات العامة.
 5. توفير منتدى عملي لتبادل الأفكار والمعلومات بين الأطراف الرئيسية المشاركة في صياغة السياسات (جيمس ماك جان).
- وبشكل أساسي، تزود معاهد الأبحاث الجمهور بمعلومات بديلة لتلك التي توفرها الحكومة.

المعلومات السرية

وهي مجموعة من المعلومات والمواد المتعلقة بالأمن القومي والتي تشير إلى درجة الضرر الذي يلحق بالدفاع القومي أو العلاقات الخارجية بسبب الكشف عن تلك المعلومات والمواد دون تفويض. ومن جانب آخر، تشير هذه المعلومات والمواد إلى درجة الحماية المطلوبة. وتعرف الدرجة المطلوبة من السرية التي تحيط بتلك المعلومات بالحساسية. والغالب أن يتم نشر المعلومات الحساسة إذا دعت الحاجة إلى ذلك. ويشير المثال التالي المقتبس من الولايات المتحدة إلى الهيكلية الرسمية المتبعة في تصنيف المعلومات: (1) معلومات سرية للغاية - حيث يشير هذا التصنيف إلى المعلومات التي تحتل أقصى درجة من السرية وتعرف على أنها المعلومات التي يمكن أن تسبب 'ضرراً جسيماً للغاية' للأمن القومي في حالة الكشف عنها للجمهور؛ (2) معلومات سرية - ويأتي هذا النوع من المعلومات في المرتبة الثانية من السرية، وقد تتضمن مثلاً التفاصيل المتعلقة بالترتيبات والإجراءات الأمنية الأخرى. كما تعرف هذه المعلومات على أنها تسبب 'ضرراً جسيماً' للأمن القومي في حالة إفشائها للجمهور؛ (3) معلومات محفوظة في طي الكتمان - وهذه تحتل أقل الدرجات من السرية، وتعرف بأنها المعلومات التي من شأنها "الإضرار" بالأمن القومي في حالة الإفصاح عنها. ويمكن في هذا الإطار إضافة فئات أخرى إلى المعلومات السرية، من قبيل (4) المعلومات الحساسة وغير السرية - وتشير إلى المعلومات التي لا تتعلق بالأمن القومي ولكن إفشاءها إلى الجمهور قد يسبب بعض الضرر؛ (5) والمعلومات التي لم يجر تصنيفها على أنها سرية - وهذا ليس 'تصنيفاً' من الناحية الفنية، ولا تعتبر هذه المعلومات حيث يمكن الكشف عنها للجمهور بحرية. ويمكن نزع صفة السرية عن المعلومات في حالة تقادمها أو عند طلب إحدى الجهات المفوضة إلغاء سريتها لأسباب تتعلق بالصالح العام.

المفتش العام

على وجه العموم، يستخدم مصطلح المفتش العام للإشارة إلى مسؤول حكومي عسكري أو مدني يتولى المسؤولية عن إجراء التحقيقات. وضمن قطاع المخابرات، تعين السلطة التنفيذية المفتش العام وتعهد إليه بأداء عدد كبير من المهام المختلفة، مثل مراقبة التزام أجهزة المخابرات بالقانون والسياسات والألويات التي تضعها الحكومة بالإضافة إلى مراجعة النشاطات التي تنفذها. كما

إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة: المعايير القانونية والممارسة الأفضل

يقدم المفتش العام تقارير دورية للسلطة التنفيذية (أو للبرلمان كما هو الحال في بعض الأنظمة).

مكتب التحقيق العسكري (الأمبودسمان)

وهو عبارة عن مؤسسة تختص بدراسة الشكاوى التي يقدمها الأشخاص العاديون ضد السلطات الحكومية أو العامة ورفع التقارير بشأن هذه الشكاوى. ومن أجل ضمان استقلاله عن السلطة التنفيذية وأجهزتها السرية، يتولى البرلمان في العديد من الدول تعيين مكتب التحقيق العسكري، بحيث يعمل تحت إشراف البرلمان.

نظام الرقابة والتوازن

يشير هذا المصطلح إلى الآليات التي تستند إلى الدستور والقانون. وتخضع عملية اتخاذ القرارات لهذه الآليات وذلك بهدف الحيولة دون سيطرة حزب من الأحزاب على وضع القرارات وحده. وبالنسبة للرقابة على أجهزة المخابرات، يعني هذا النظام أن السلطات التنفيذية والقضائية والتشريعية تضطلع بدور متميز في إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة. أنظر المساءلة الديمقراطية لأجهزة الأمن.

(Footnotes)

¹ الترجمة المشار إليها هنا هي ترجمة المادتين من القانون الهولندي إلى اللغة الإنجليزية (ملاحظة المترجم).

² الترجمة المشار إليها هنا هي ترجمة المادة من القانون الألماني إلى اللغة الإنجليزية (ملاحظة المترجم).

إخضاع أجهزة المخابرات للمساءلة:

قد لا يتوفر دائماً الوقت الملائم للحديث عن قضية الرقابة على الأجهزة الأمنية وأجهزة المخابرات. ففي أعقاب أحداث 11 أيلول (سبتمبر)، وعرب العراق الثانية وأحداث 11 آذار (الهجمات الإرهابية في العاصمة الإسبانية مدريد يوم 11 آذار 2004)، ينهمك في هذه الأثناء العديد من المسؤولين عن الرقابة على قطاع المخابرات في البرلمانات والسلطات التنفيذية في التحقيق في عمل أجهزة المخابرات بالإضافة إلى الطريقة التي يتعامل من خلالها الزعماء السياسيون مع تلك الأجهزة. ويواجه المسؤولون الذين يضمنون بعمليات الرقابة، بمن فيهم البرلمانيون والوزراء المعنويون والسلطة القضائية و(بشكل أعم) وسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني، سمة سلبية. ففي إطار الموازنة بين الالتزامات نحو كل من الأمن والديموقراطية، يجب على هؤلاء المسؤولين الحكم على ما إذا كانت المقترحات التي تقدمها أجهزة المخابرات مبررة من ناحية تفعيل عملها، من جهة، في الوقت الذي تضمن فيه إخضاعها للمساءلة وضمان احترامها لسيادة القانون، من جهة أخرى. ومن أجل المساعدة في توضيح طبيعة الرقابة ونشر المسارسة الجيدة، قرر كل من مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة، ومركز حقوق الإنسان في جامعة درهام بالملكة المتحدة واللجنة البرلمانية المختصة بالرقابة على أجهزة المخابرات في النرويج المشاركة في صياغة المعايير القانونية للمساءلة الديموقراطية لأجهزة الأمن والمخابرات وتجميع أفضل الممارسات والإجراءات القانونية الخاصة بالرقابة. ويعرض هذا الكتاب المعايير القانونية على أساس تحليل الأطار القانوني للرقابة في الديموقراطيات العرة في الأمريكتين وأوروبا وإفريقيا وآسيا. وبعد الاستهلال بتفسير كتبه السفير ليف ميغيك، رئيس اللجنة البرلمانية للرقابة على المخابرات في النرويج، والسفير د. ثيودور ه. وينكلر، مدير مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة. يعرض هذا الكتاب التحديات الأربعة التي تواجه عملية الرقابة على قطاعي الأمن والمخابرات، وهي: تصميم أجهزة الأمن والمخابرات، ودور السلطة التنفيذية، ودور البرلمان، والمراجعة المستقلة. ومن المزايا الإضافية التي تقدمها هذه الدراسة قائمة بالمصطلحات المستخدمة في قطاع المخابرات، كما توفر هذه القائمة مرجعاً مفيداً للأشخاص والجهات التي تتولى عملية الرقابة على أجهزة هذا القطاع.

د. هانز يورن هو أحد الزملاء المرموقين في مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة

البروفيسور إيان لي هو مساعد مدير مركز حقوق الإنسان وأستاذ القانون في دائرة القانون بجامعة درهام (الملكة المتحدة).