

الإشراف على أجهزة الاستخبارات رزمة أدوات

تحرير هانس بورن وأيدان ويلز



الإشراف على أجهزة الاستخبارات رزمة أدوات

تحرير هانس بورن وأيدان ويلز
(Edited by Hans Born and Aidan Wills)



إن مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) منظمة دولية مهمتها مساندة الأسرة الدولية في تحقيق الحكم الرشيد في القطاع الأمني وإصلاحه. يطور ويحفز المركز المعايير والقواعد كما يقود أبحاث سياسية مكثفة ويحدد الممارسات الفضلى والتوصيات لتحفيز حكم القطاع الأمني الديمقراطية وتوفير دعم استشاري وبرامج مساندة عملية داخلية.

نُشر من مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)

جنيف شارع ١١ دو شانتبوليه

جنيف - ١٢٠١

سويسرا

www.dcaf.ch

من تصميم: أليس لايك-هاموند، www.alicelakehammond.com

تدقيق لغوي: أجنكورت برس

صورة الغلاف/ هانس كوينهوفن

تم تمويل هذا الإصدار من قبل الصندوق الاستئماني الخاص بمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة لشمال أفريقيا. ولا يعكس بالضرورة محتوى هذا الإصدار آراء الدول المانحة للصندوق الاستئماني الخاص بمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة لشمال أفريقيا.

للمزيد من المعلومات حول الصندوق الاستئماني لشمال أفريقيا، يرجى زيارة الموقع:

www.dcaf-tfna.org

الرقم الدولي المعياري للكتاب: ٩٧٨-٩٢-٩٢٢٢-٢٢٥-٠

المحتويات

v	قائمة الجداول والمربعات.....
ix	مقدمة مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF).....
xi	مقدمة.....
xiii	كلمات الشكر.....
١	الأداة الأولى: تعريف عن الإشراف على الاستخبارات.....
	هانس برون وغابرييل جيسلر ميسيفاج (Hans Born and Gabriel Geisler Mesevage)
٣	١. مقدمة.....
٦	٢. ما هو الإشراف على الاستخبارات؟.....
١٨	٣. ما أهمية الإشراف على الاستخبارات؟.....
١٩	٤. الممارسات الجيدة.....
٢٠	٥. التوصيات.....
٢٣	الأداة الثانية: تأسيس أنظمة كفاءة للإشراف على الاستخبارات.....
	ستوارت فارسون (Stuart Farson)
٢٥	١. مقدمة.....
٢٦	٢. الدول الانتقالية.....
٢٧	٣. الإشراف الكفاءة.....
٢٨	٤. مقاربات الإشراف.....
٣٧	٥. عقبات الإشراف الكفاءة.....
٤٠	٦. تصميم أطر قانونية ومؤسسية لنظام الإشراف.....
٤٢	٧. التوصيات.....

الأداة الثالثة: شفافية الاستخبارات وسريتها والإشراف عليها في نظام

ديمقراطي ٤٧

لوري نايشن (Laurie Nathan)

١. مقدمة ٤٩
٢. مشكلة الشفافية والسرية في الإشراف على الاستخبارات ٥٠
٣. التشريع حول حماية المعلومات والوصول إليها ٥٤
٤. حاجات البرلمان للمعلومات ٥٦
٥. حاجات هيئات الإشراف الاستخباراتية المختصة للمعلومات ٥٩
٦. التوصيات ٦٤

الأداة الرابعة: إجراء الإشراف ٦٧

مونيكا دن بوير (Monica den Boer)

١. مقدمة ٦٩
٢. أسباب إجراء الإشراف على الاستخبارات ٧٠
٣. التفويض بالإشراف ٧١
٤. صلاحيات الإشراف ٧٢
٥. وسائل الإشراف ٧٤
٦. توقيت الإشراف ٧٤
٧. تحقيقات الإشراف ٧٦
٨. تنظيم الإشراف ٧٧
٩. مهنية هيئات الإشراف ومصداقيتها ٧٩
١٠. سلوك هيئات الإشراف ٨٠
١١. إعداد التقارير ٨١
١٢. الاكتشافات المحتملة ٨٢
١٣. التوصيات ٨٤

الأداة الخامسة: الإشراف على جمع المعلومات ٨٧

لورن هوتون (Lauren Hutton)

١. مقدمة ٨٩
٢. مصادر وأساليب جمع المعلومات ٨٩
٣. أثر جمع المعلومات على حقوق الإنسان ٩٠
٤. الأطر القانونية لجمع المعلومات ٩٣
٥. التصاريح لعمليات جمع المعلومات ٩٥
٦. الإشراف على عمليات جمع المعلومات ٩٧
٧. الخاتمة ١٠٠
٨. التوصيات ١٠٠

الأداة السادسة: الإشراف على استخدام البيانات الشخصية ١٠٣

إيان ليه (Ian Leigh)

١. مقدمة ١٠٥
٢. مخاطر استخدام البيانات الشخصية من قبل أجهزة الاستخبارات ١٠٦
٣. الإطار القانوني لاستخدام البيانات الشخصية من قبل أجهزة الاستخبارات ١٠٧
٤. دور هيئات الإشراف ١١٨
٥. التوصيات ١٢١

الأداة السابعة: الإشراف على تشارك المعلومات ١٢٧

كنت روتش (Kent Roach)

١. مقدمة ١٢٩
٢. تشارك المعلومات ١٣٠
٣. الإشراف على تشارك المعلومات مع الوكالات الأجنبية ١٣٤
٤. الإشراف على تشارك المعلومات مع الوكالات المحلية ١٤٠
٥. التوصيات ١٤٣

الأداة الثامنة: الإشراف المالي على أجهزة الاستخبارات ١٤٩

أيدان ويلز (Aidan Wills)

١. مقدمة ١٥١
٢. أهمية الإشراف المالي على أجهزة الاستخبارات ١٥٢
٣. موازنات الاستخبارات ١٥٥
٤. الضوابط المالية الداخلية وآليات تدقيق الحسابات ١٥٨
٥. الإشراف البرلماني ١٦٠
٦. المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات ١٦٦
٧. التوصيات ١٧٤

الأداة التاسعة: التعامل مع الشكاوى على أجهزة الاستخبارات ١٨١

كرايغ فورسيز (Craig Forcece)

١. مقدمة ١٨٣
٢. رفع الشكاوى ١٨٤
٣. مواقع تقديم الشكاوى ١٨٧
٤. إجراءات التعامل مع الشكاوى والرقابة على المعلومات ١٩٢
٥. الحلول ١٩٤
٦. التوصيات ١٩٥

قائمة المساهمين ٢٠٣

قائمة الجداول والمربعات

- الأداة الأولى: تعريف عن الإشراف على الاستخبارات ١
- الجدول ١: نظرة عامة إلى الأدوات ٥
- الجدول ٢: هيئات الإشراف ومسؤولياتها الرئيسية ٨
- المربع ١: مهمة أعضاء أجهزة الاستخبارات بالتبليغ عن النشاط غير القانوني في البوسنة والهرسكة ١٠
- المربع ٢: المفتش العام الأسترالي للاستخبارات والأمن ١٢
- المربع ٣: لجنة الرقابة البرلمانية النرويجية على الاستخبارات (لجنة EOS) ١٦
- المربع ٤: وثيقة الأمم المتحدة للممارسات الجيدة حول الإشراف على الاستخبارات ١٩
- الأداة الثانية: تأسيس أنظمة كفاءة للإشراف على الاستخبارات ٢٣
- المربع ١: حدود تفويض اللجنة البرلمانية المشتركة الأسترالية للاستخبارات والأمن ٣٢
- المربع ٢: تفويض لجنة المراجعة الاستخباراتية الأمنية الكندية ٣٦
- الأداة الثالثة: شفافية الاستخبارات وسريتها والإشراف عليها في نظام ديمقراطي ٤٧
- المربع ١: تجنب تصنيف المعلومات غير الملائم ٥٦
- المربع ٢: نشر الموازنات الاستخباراتية والتقارير المالية ٥٩
- المربع ٣: حماية المعلومات الحساسة في التدقيقات المالية ٥٩
- المربع ٤: الأحكام التشريعية حول الوصول إلى المعلومات من قبل لجان الإشراف البرلمانية ٦١
- المربع ٥: التعامل مع معلومات حساسة في إجراءات المحاكم ٦٣
- الأداة الرابعة: إجراء الإشراف ٦٧
- المربع ١: الاستقصاء البرلماني الهولندي لإجراءات التحقيق الخاصة: دراسة حالة في

- ٧٦ الإشراف الموضوعاتي.....
- ٧٨ المربع ٢: عناصر خطة تفتيش أساسية.....
- ٧٨ المربع ٣: مهام إضافية لخطة تفتيش مفصلة.....
- الأداة الخامسة: الإشراف على جمع المعلومات..... ٨٧**
- ٩٦ المربع ١: متطلبات طلب تصاريح قضائية في كندا.....
- ٩٨ المربع ٢: الإشراف البرلماني على جمع المعلومات في ألمانيا.....
- ٩٩ المربع ٣: لجنة مراجعة وكالات الاستخبارات القائمة في بلجيكا.....
- ٩٩ المربع ٤: لجنة G10 الألمانية.....
- الأداة السادسة: الإشراف على استخدام البيانات الشخصية..... ١٠٣**
- ١١٠ المربع ١: اختبار نوعية القانون عمليا.....
- ١١١ الجدول ١: مجلس مبادئ حماية البيانات الأوروبي.....
- ١١٣ المربع ٢: حدود معالجة البيانات الشخصية في اختصاصات قضائية معينة.....
- ١١٣ المربع ٣: منع الإفصاح غير الملائم للبيانات الشخصية في رومانيا.....
- ١١٤ المربع ٤: واجب الإفصاح عن المعلومات حول بنوك البيانات بموجب القانون الكندي.....
- المربع ٥: حق النفاذ إلى البيانات الشخصية التي تحتفظ بها أجهزة الاستخبارات بموجب القانون الهولندي..... ١١٥
- المربع ٦: الوصول إلى البيانات الشخصية التي تحتفظ بها أجهزة الاستخبارات: الممارسات الجيدة المحددة من قبل المقرر الخاص للأمم المتحدة..... ١١٦
- المربع ٧: واجب إبلاغ المعنيين بالبيانات بموجب القانون الألماني..... ١١٧
- المربع ٨: تقييمات منظمة للبيانات التي بحوزة أجهزة الاستخبارات: الممارسات الجيدة التي يحددها المقرر الخاص للأمم المتحدة..... ١١٧
- المربع ٩: واجبات مراجعة وتصحيح وحذف البيانات الشخصية بموجب القانون الألماني..... ١١٨
- جدول ٢: خصائص هيئات الإشراف الخارجية المستقلة..... ١١٩
- المربع ١٠: لجنة الرقابة الدنماركية على أجهزة الاستخبارات العسكرية والشرطية (لجنة فامبرغ)..... ١٢٠
- المربع ١١: اللجنة السويدية لحماية الأمن والسيادة..... ١٢١
- الأداة السابعة: الإشراف على تشارك المعلومات..... ١٢٧**
- المربع ١: اللجان الكندية المخصصة بالاستقصاء في تشارك المعلومات..... ١٢٣
- المربع ٢: اللجنة البريطانية المخصصة بالاستقصاء في تشارك المعلومات..... ١٢٤
- المربع ٣: إشراف اللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات (CTVID) على تشارك المعلومات الأجنبية..... ١٣٨
- المربع ٤: مراجعة تشارك المعلومات المحلية من قبل لجنة استقصاء عن أجهزة الاستخبارات الأسترالية..... ١٤٢

الأداة الثامنة: الإشراف المالي على أجهزة الاستخبارات.....	١٤٩
المربع ١: قضية كايل فوغو (Kyle Foggo).....	١٥٤
المربع ٢: قانون ضباط المحاسبة في جنوب أفريقيا.....	١٥٨
المربع ٣: إعداد التقارير المالية بموجب قانون نيوزيلاندا.....	١٦٠
المربع ٤: تمحيص وموافقة الكونغرس على موازنات أجهزة الاستخبارات الأمريكية.....	١٦٢
المربع ٥: اللجنة السرية في البرلمان الألماني.....	١٦٣
المربع ٦: دور لجنة الاستخبارات والأمن في المراجعة بعد الوقائع في المملكة المتحدة.....	١٦٥
المربع ٧: المحكمة الاتحادية لتدقيق الحسابات في ألمانيا.....	١٦٨
المربع ٨: تدقيق الأداء في كندا.....	١٧٠
المربع ٩: صلاحيات مدقق الحسابات العام في جنوب أفريقيا.....	١٧١
الأداة التاسعة: التعامل مع الشكاوى على أجهزة الاستخبارات.....	١٨١
الجدول ١: قائمة التدقيق للممارسات الفضلى حول التعامل مع الشكاوى.....	١٩٨

مقدمة مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)

يمثل قطاع الاستخبارات الحدود الأخيرة في مجال عمليات إرساء الديمقراطية وإصلاح القطاع الأمني. كما برهن عدد من الديمقراطيات القائمة، يمتد الحكم الديمقراطي وسيادة القانون بعد وقت طويل من إرسائهما إلى مجالات أخرى من الدولة. وقد اتبعت نشأة أنظمة الإشراف على الاستخبارات في عدد كبير من الديمقراطيات القائمة مسارًا مشتركًا؛ فقد ولدت بعض الأنشطة الاستخباراتية القلق حول تجاوز العمليات الديمقراطية المشروعة وممارسة حقوق الإنسان والحريات الأساسية مما أدى إلى حقبة من الاستقصاء والبحث الدقيق ووضعت آليات إشراف جديدة بالنتيجة.

لا ينبغي على الديمقراطيات الناشئة اتخاذ مقاربة رد الفعل هذه. وتقدم المرحلة الانتقالية لهذه الدول فرصة ذهبية لوضع أسس قانونية ومؤسسية متينة للإشراف على أجهزة الاستخبارات. لكن علينا أن نتذكر أن وضع هذه الأسس ليس سوى خطوة صغيرة في عملية طويلة ومليئة بالتحديات لضمان أجهزة لا تكون فعالة في حماية الأمن القومي والسلامة العامة وحقوق الإنسان فحسب، بل تحترم أيضًا سيادة القانون والممارسات الديمقراطية. ويتطلب تحقيق هذه الأهداف على الأمد الطويل اهتمام وعناية والتزام مستمر من جهة الأطراف المعنية بالإشراف وكذلك جهودًا حثيثة لتقييم أنظمة الإشراف وتحسينها. وأنا على يقين بأن هذه الوثيقة ستشكل موردًا هامًا للدعم في هذا المجال.

يتحمل البرلمانيون مسؤولية كبيرة في تطوير الإطار القانوني والمؤسسي للإشراف وضمان تحقيق الإشراف الأهداف السالفة الذكر، كمشرفين خارجيين أساسيين. في هذا المجال أكثر من غيره، على البرلمانيين السعي لوضع المصالح السياسية لأحزابهم في خدمة الهدف الأكبر ألا هو حماية نظامهم الديمقراطي والدستوري. بيد أنه لا ينبغي تحميل البرلمانيين وحدهم وزر الإشراف الخارجي بالكامل، فغالبًا ما يفتقدون للوقت والخبرة والاستقلالية المطلوبة. لهذا الغرض، عليهم دعوة هيئات الإشراف القانوني المستقلة كالمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات ومؤسسات أمناء المظالم وهيئات الإشراف الخبيرة لتلعب دورًا محوريًا في اختصاصاتها المختلفة.

صدرت منشورات عدة تركز على الإشراف على الاستخبارات، لكن معظمها يركز على أطر العمل القانونية والمؤسسية لهيئات الإشراف. تعتمد هذه الوثيقة على هذه المقاربة حيث

يُمر صانعو القرار في عدد من التحديات والأغراض الناشئة خلال تصميم وتعديل وتعزيز نظام الإشراف. إلا أن كتاب هذه الوثيقة يذهبون أبعد من مسائل التصميم من خلال تقديم الإرشاد العملي الواضح حول مواجهة المشرفين الخارجيين لتحديات التمحيص في بعض مجالات عمل أجهزة الاستخبارات. وأمل أن تفيد هذه الوثيقة في نشر الوعي بين المجتمع المدني والإعلام حول أهمية هذه الأوجه المختلفة من الإشراف على الاستخبارات وعلى الاستفادة هذه المجموعات من المعلومات لمساءلة البرلمانين والمشرفين المستقلين الآخرين عن تمحيصهم (أو غيابهم) في أجهزة الاستخبارات.

تعتبر هذه الوثيقة في الغالب ذات أهمية كبرى لصانعي القرار المعنيين في تطوير أنظمة الإشراف على الاستخبارات والأعضاء والموظفين في هيئات الإشراف الحديثة العهد بالإضافة إلى منظمات المجتمع المدني. ومع أن معظم هؤلاء الأشخاص قد يتواجدون في الدول في مرحلة انتقالية، لا ينبغي التقليل من قيمة أفكار الكاتب عن هؤلاء المعنيين مباشرةً أو غير مباشرةً في الإشراف الاستخباراتي في الديمقراطيات القائمة. وأنا على يقين بأن هذه الوثيقة توفر أمثلة وحججًا تثير الأحاديث عن توسعات أو تعزيزات محتملة للإشراف في هذه البلدان.

يستمر مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) لأكثر من عشر سنوات في دعم المساعي لتعزيز إمكانيات الإشراف على الاستخبارات ليس في الديمقراطيات الناشئة فحسب بل في الأنظمة الديمقراطية القائمة أيضًا. وينظر المركز إلى إصلاح أنظمة الإشراف الاستخباراتي كجزء لا يتجزأ من عمليات إصلاح القطاع الأمني في سياق انتقالي. وتخصص الدول المانحة حصة كبيرة من الموارد لتعزيز الإمكانيات التشغيلية لأجهزة الاستخبارات في الدول في مرحلة انتقالية (من أجل الحصول على شركاء تشغيليين كفؤين)، إلا أنه من الأهمية بمكان أن يستثمر كل من الجهات المانحة والدول المتلقية في تطوير والحفاظ على أنظمة إشراف مستدامة وكفوءة. وأمل أن تساهم الرزمة في تحقيق التوازن بين الكفاءة التشغيلية والحكم الرشيد من خلال نشر الوعي حول ضرورة الإشراف على الاستخبارات ضمن إصلاح القطاع الأمني.

السفير ثيودور ه. وينكلر (Theodor H. Winkler)
مدير مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)

مقدمة

كطفل لطلما أثار فضولي المشكال واستمر هذا الفضول حتى بعد أن نضجت. كل ما تحمله بيدك هو أنبوب صغير في أحد طرفيه زجاج مسنفر يسده وفي طرفه الآخر ثقب مستدير. إذا حركته بحركات ارتجاجية تسمع عادةً رنينًا ناعمًا لكنك لا تعرف ما في داخله.

حين تنظر من الثقب الصغير لا ترى شيئًا إلا إذا أمسكت بالأنبوب بشكل معين ليقع النور على الزجاج. عندها ترى فسيفساء معقدة، وحين تفتل الأنبوب تتغير أنماط هذه الفسيفساء، أمر مذهل!

بمعنى ما، إن هذه الوثيقة شبيهة بمشكال الألوان. فبالنهاية عالم الاستخبارات صندوق أسود يجب التعامل معه بطريقة معينة لمعرفة خباياه، كما أن أسسه تتغير باستمرار.

ما يراه المشاهد الأكثر مراقبةً دائمًا ما يستحق العناء ويثير الاهتمام لحد أن المشاهد سيرغب بمشاركته المعلومات التي يكتسبها مع الآخرين. لكن الأمر ليس بالسهولة التي يظهر عليها لأن أسرار الأنبوب الذي يحتوي على عالم الاستخبارات قد لا تنكشف إلينا بهذه السهولة.

تهدف هذه الوثيقة إلى توفير بنية من الأدوات التي تتيح لهيئات الإشراف لتمسك بالأنبوب مقابل الضوء بالطريقة الصحيحة وبالتالي التبليغ عما تراه بشكل مبني على أسس سليمة.

سلطت الوثيقة في وصف هذه الأدوات الضوء على أوجه متنوعة من الإشراف بمقابلة أنظمة الإشراف المختلفة للحصول على صورة مشكال تكون منصفة بالنظر إلى وجود أكثر من نوع واحد من الإشراف ويدعو إلى النظر إلى عالم العمل الاستخباراتي المذهل مع وجهة نظر حديثة ونقدية.

ليس الأشخاص من خارج المجتمع الاستخباراتي المهتمين وحدهم، بل أيضًا الأفراد الداخليين من هيئات إشراف وجهات خاضعة لها، عليهم الاستفادة من هذه الوثيقة.

برت فان دلدن (Bert van Delden)
رئيس اللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات

كلمات الشكر

ثنني على مساهمة اللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات لاسيما رئيسها برت فان دلدن (Bert van Delden) وأمين سرها السابق نيك فرهوفن (Nick Verhoeven) وامين السر الحالي للجنة هيلدي بوس أولرمان (Hilde Bos-Ollerman). ووفرت اللجنة دعمًا أساسيًا لبدء المشروع كما قدما خبرتها العريقة خلال كتابة الوثيقة. ويود صاغة الوثيقة التعبير عن شكرهم لوزير الدفاع الهولندي السابق والسيناتور ويم فان إيكليين (Wim van Eekelen) الذي قدم دعمًا لا يثمن للمركز لنجاح هذا المشروع.

علاوة على ذلك، المحررون مدينون لمؤسسة أجينكور برس (Agincourt Press) الذي تولى موظفوها تحرير النص والنسخة لمعظم هذه الوثيقة. عمل موظفو المؤسسة من دون توقف لتوفير اتساق اللغة والأسلوب وكذلك لضمان أن تكون الوثيقة متاحة قدر المستطاع للجمهور من غير المدراء. والشكر موصول أيضًا لأليس لايك هاموند (Alice Lake-Hammond) لعملها التصميمي البارز ومقاربتها المهنية لتصميم وطباعة هذه الوثيقة.

وأخيرًا نخص بالشكر زميلنا السابق غابرييل جيسلر ميسيفاج (Gabriel Geisler Mesevage) الذي لم يشارك فحسب بكتابة الأداة التقديمية بل أيضا قدم مساهمة مهمة لتصميم الوثيقة وتطويرها.

تم تمويل هذا الإصدار من قبل الصندوق الاستئماني الخاص بمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة لشمال أفريقيا. ولا يعكس بالضرورة محتوى هذا الإصدار آراء الدول المانحة للصندوق الاستئماني الخاص بمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة لشمال أفريقيا.

للمزيد من المعلومات حول الصندوق الاستئماني لشمال أفريقيا، يرجى زيارة الموقع:
www.dcaf-tfna.org

هانس بورن (Hans Born) وأيدان ويلز (Aidan Wills)
 جنيف، يوليو/تموز ٢٠١٢

الأداة ١

تعريف عن الإشراف على الاستخبارات

هانس بورن (Hans Born)

وغابرييل جيسلر ميسيفاج (Gabriel Geisler Mesevage)



تعريف عن الإشراف على الاستخبارات

هانس بورن وغابرييل جيسلر ميسيفاج
(Hans Born and Gabriel Geisler Mesevage)

١ مقدمة

تعرّف هذه الأداة القارئ على موضوع الإشراف على الاستخبارات بتوفير الإجابات المقتضبة على أسئلة أساسية هي من، ماذا، متى، كيف ولماذا. كما أنها تعرّف القارئ على أدوات أخرى في هذه الوثيقة حول الإشراف على الاستخبارات مقدمة إجابات مفصلة أكثر وشاملة لهذه الأسئلة وغيرها.

يقضي الهدف من هذا المشروع بالجمع بين أبرز الخبراء في العالم في مجال الإشراف على الاستخبارات ليقدموا خبرتهم بطريقة قابلة للفهم من قبل غير الخبراء. ويُنوى من هذه الوثيقة بشكل خاص مساعدة القارئ على تعزيز فهمه للمسائل ذات الصلة وتوفير مجموعة من وجهات النظر المتنوعة والمقارنة للذين يتحملون مسؤوليات ذات صلة.

تبدأ الأداة التعريفية بنظرة شاملة إلى عملية الإشراف على الاستخبارات، بما في ذلك وصف للمؤسسات المعنية و«دورة الإشراف على الاستخبارات». ثم توضح لماذا يعتبر الإشراف على الاستخبارات مهمة لحماية حقوق الإنسان الفردية والحريات الأساسية وكذلك لحماية أمنهم. وتقدم الأداة أيضاً مسجلاً للمعايير والممارسات الحالية في الإشراف على الاستخبارات مع التركيز على ما يعتبره معظم الخبراء ممارسات جيدة. تختتم الأداة بتوصيات لتعزيز الإشراف على الاستخبارات.

١.١ لماذا الوثيقة عن الإشراف على الاستخبارات؟

وُضعت هذه الوثيقة لمساعدة الديمقراطيات الناشئة والقائمة على تحسين الإشراف المدني لأجهزة الاستخبارات. وللوثيقة أربعة أهداف رئيسية هي:

١. توفير الإرشاد المرتبط بالسياسة لاستحداث وتعزيز أنظمة إشراف جديدة وكذلك مراجعة وتحسين الأنظمة الموجودة.
٢. الإرشاد حول مراقبة مجالات محددة في مجال أنشطة أجهزة الاستخبارات بما في ذلك جمع المعلومات واستخدام البيانات الشخصية وتشارك المعلومات.
٣. نشر الوعي حول أهمية الإشراف على الاستخبارات بين أعضاء المجتمع المدني والإعلام.
٤. تحفيز التعلم بين الدول ونقل المعايير من خلال تحديد وتحليل مقاربات ومعايير وممارسات مختلفة في الإشراف على الاستخبارات.

بالتالي، لم يتم التركيز في الوثيقة على تحليل أكاديمي مجرد بل على تقديم التوجيه العملي إلى من يشرف و/أو يتعامل بانتظام مع أنظمة الإشراف على الاستخبارات. لهذه الأسباب اخترنا استخدام صيغة رزمة أدوات مع التركيز على الأمثلة العملية والتوصيات الخاصة التي تعكس الممارسات حول العالم.

٢.١ المسائل التي تمت معالجتها في الوثيقة

تشكل الأدوات التسعة في هذه الوثيقة مقدمات إلى مسائل أساسية في مجال الإشراف على الاستخبارات (راجع الجدول ١). وقد تمت كتابة كل واحدة لتتم قراءتها على حدى.

٣.١ الجمهور المستهدف

تعني الوثيقة أولاً هؤلاء المعنيين مباشرةً أو غير مباشرةً بالإشراف على الاستخبارات. ويشمل هذا الجمهور أعضاء من فروع الحكومة التنفيذية والتشريعية والقضائية وموظفيها والمسؤولين في أجهزة الاستخبارات وأعضاء المجتمع المدني والإعلام.

إننا متأكدون من أن محتويات هذه الوثيقة تهتم الجمهور العام، لكن هناك بعض الفئات التي ستجد هذه الأدوات مفيدة على وجه الخصوص، لأنها تعين عن قرب مثلاً الأدوار التي تلعبها الهيئات البرلمانية وهيئات الإشراف، وسيجد أعضاء هذه المؤسسات وموظفيها المعلومات في هذه الوثيقة هامة بشكل خاص. كما أن الصحفيين وأعضاء المجتمع المدني الذي يشمل عملهم تحليل أجهزة الاستخبارات سيجدون هذه الوثيقة مفيدة في أدواتها وكذلك المسؤولون الحكوميون المعنيون حالياً بتأسيس أو إصلاح أنظمة الإشراف على الاستخبارات.

الجدول ١: نظرة عامة إلى الأدوات

الأداة	العنوان	السؤال الأساسي الذي تتم معالجته
١	تعريف عن الإشراف على الاستخبارات	<ul style="list-style-type: none"> ما هو الإشراف على الاستخبارات؟ ما أهمية الإشراف على الاستخبارات؟ ما هي مسؤولية المؤسسات المختلفة المعنية بالإشراف على الاستخبارات؟
٢	وضع أنظمة إشراف على الاستخبارات كقوة	<ul style="list-style-type: none"> ما هي مكاسب ومساوئ المقاربات المؤسساتية المختلفة للإشراف على الاستخبارات؟ ما هي العوائق أمام الإشراف الفعالة وكيف يمكن معالجتها؟ ما هي الاعتبارات الرئيسية لدى تصميم أطر عمل قانونية ومؤسساتية للإشراف على الاستخبارات؟
٣	شفافية الاستخبارات وسريتها والإشراف في نظام ديمقراطي	<ul style="list-style-type: none"> ما هو التوازن المناسب بين السرية والشفافية لأجهزة الاستخبارات في نظام ديمقراطي؟ ما هي الممارسات الجيدة في ما يتعلق بالتشريع وحماية المعلومات والوصول إليها؟ ما هي حاجات البرلمان للمعلومات الاستخباراتية وهيئات الإشراف المختصة والعامة؟
٤	إجراء الإشراف	<ul style="list-style-type: none"> ما هي المقاربات والأساليب المستخدمة من قبل هيئات الإشراف لمساءلة أجهزة الاستخبارات؟ كيف تستطيع هيئات الإشراف القيام بتحقيقات فعالة في ممارسات أجهزة الاستخبارات؟ كيف يمكن لهيئات الإشراف التبليغ عن تحقيقاتها؟
٥	الإشراف على جمع المعلومات	<ul style="list-style-type: none"> لماذا يعتبر الإشراف على عملية جمع المعلومات مهم؟ كيف تستطيع هيئات الإشراف رصد عملية جمع المعلومات بفعالية؟ ما هي العقبات أمام الإشراف الفعال على عملية جمع المعلومات وكيف يمكن معالجتها؟
٦	الإشراف على استخدام البيانات الشخصية	<ul style="list-style-type: none"> لماذا يعتبر الإشراف على استخدام البيانات الشخصية مهمًا؟ كيف تستطيع هيئات الإشراف ضمان استخدام أجهزة الاستخبارات للبيانات الشخصية بطرق مطابقة للقانون؟ ما هي العقبات أمام الإشراف الفعالة على استخدام البيانات الشخصية وكيف يمكن معالجتها؟
٧	الإشراف على تشارك المعلومات	<ul style="list-style-type: none"> لماذا يعتبر الإشراف على تشارك المعلومات مهم؟ ما الدور الذي يجب على الهيئات الإشراف لعبه في ما يخص تشارك المعلومات؟ ما هي العقبات أمام الإشراف الفعال على تشارك المعلومات محليًا وعالميًا وكيف يمكن معالجتها؟
٨	الإشراف المالي على أجهزة الاستخبارات	<ul style="list-style-type: none"> لماذا يعتبر الإشراف المالي على أجهزة الاستخبارات مهم؟ ما هو المطلوب لتطبيق المساءلة المالية على أجهزة الاستخبارات؟ ما هي الأدوار والمسؤوليات التي تضطلع بها المؤسسات المختلفة المعنية بالإشراف المالي على أجهزة الاستخبارات؟
٩	التعامل مع الشكاوى حول أجهزة الاستخبارات	<ul style="list-style-type: none"> لماذا تعتبر آليات التعامل مع الشكاوى مهمة؟ ما هي أنواع أنظمة التعامل مع الشكاوى الموجودة؟ كيف يمكن تحسين أنظمة التعامل مع الشكاوى؟

٢ ما هو الإشراف على الاستخبارات؟

يبين هذا القسم نطاق وسياق الإشراف على الاستخبارات ويناقش المؤسسات المعنية. وحفاظًا على الاقتضاب والوضوح، تستخدم هذه الوثيقة مصطلح «أجهزة الاستخبارات» العام للإشارة إلى الهيئات التي تسمى «أجهزة أمنية» أو «منظمات/أجهزة الاستخبارات الأمنية» أو «وكالات الاستخبارات». بما أن السلطات القضائية تنظم العمل الاستخباراتي بطرق عدة، تتخذ هذه الوثيقة مقارنةً وظيفية لتحديد أجهزة الاستخبارات. فيحدد على وجه الخصوص جهاز الاستخبارات كمنظمة رسمية تجمع المعلومات المرتبطة بالتهديدات للأمن القومي وتحللها وتنشرها.

يغطي هذا التعريف مجموعة كبيرة من المنظمات بما في ذلك الاستخبارات العسكرية والشرطية والمدنية على المستوى المحلي والأجنبي. كما يشمل المنظمات التي غالبًا ما يتم غض النظر عنها والتي تقع في وزارات المالية وإدارات الخزينة كالوكالات المعنية بالتحقيق في تمويل الإرهاب أو تجنب غسل الأموال. وبحسب كتيب لجنة المساندة على التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول إصلاح القطاع الأمني «لدى معظم الدول مجموعة من المنظمات الاستخباراتية ذات المهام المحددة وأحيانًا المتداخلة. وتشمل هذه المؤسسات الاستخبارات الداخلية والخارجية والاستخبارات الاستراتيجية والتكتيكية والاستخبارات الجنائية ووكالات جمع المعلومات (مثلًا الاتصالات، الاستخبارات البشرية والصورية) والاستخبارات المدنية والعسكرية وهيئات التقييم الاستراتيجي». مع بعضها تشكل هذه الوكالات «مجتمع الاستخبارات».

تتميز أجهزة الاستخبارات عن غيرها من الوكالات الحكومية بالصلاحيات الخاصة التي تملكها لجمع المعلومات كصلاحية اعتراض الاتصالات وصلاحية إجراء المراقبة المخفية وصلاحية الاعتماد على المخبرين وصلاحية الدخول إلى البيوت خلسة. وتملك أجهزة الاستخبارات في بعض الدول كالدانمارك وماليزيا وروسيا والسويد صلاحيات الشرطة وتسمى بالتالي أحيانًا «أجهزة أمن الشرطة» أو «فروعًا خاصة». وفي دول أخرى يكون عمل أجهزة الشرطة منفصلًا تمامًا عن عمل أجهزة الاستخبارات: فهذه الأخيرة لا تملك أي صلاحيات شرطية (مثلًا التوقيف والاحتجاز واستجواب المشتبه بهم).

مع أن التعريف الذي استخدمناه يحصر أجهزة الاستخبارات بمؤسسات تابعة للدولة، إلا أنه هناك بعض الدول حيث تعتمد الحكومة على متعاقدين خاصين للقيام بالعمل الاستخباراتي.^٢ بما أن الإشراف على المتعاقدين الخاصين يختلف بشكل كبير عن الأجهزة العامة لم تتم مناقشته في هذه الوثيقة.

١.٢ نطاق الإشراف على الاستخبارات

الإشراف مصطلح عام يشمل التمحيص قبل الوقائع والرصد المستمر والمراجعة بعد الوقائع بالإضافة إلى التقييم والتحقيق. يتم الإشراف من خلال مدراء في أجهزة الاستخبارات ومسؤولين تنفيذيين وأعضاء من السلطة القضائية وبرلمانيين ومؤسسات أمناء مظالم مستقلة ومؤسسات تدقيق الحسابات وهيئات إشراف وصحفيين وأعضاء المجتمع المدني.

ويجب تمييز الإشراف عن الرقابة لأن الأخير (كما الإدارة) ينطوي على سلطة إدارة سياسات

وأشطة منظمة ما. بالتالي، ترتبط عادةً الرقابة بالسلطة التنفيذية من الحكومة وبشكل خاص مع الإدارة العليا لأجهزة الاستخبارات. على سبيل المثال، تختلف الرقابة عن الإشراف بإصدار أمر تنفيذي يطلب من جهاز استخبارات تبني أولوية جديدة كمكافحة الإرهاب. ويجب على القراء أن يكونوا مدركين بأنه لا تقوم كل حكومة بالتمييز الواضح بين الإشراف والتحكم. لهذا السبب، قد يكون لبعض المنظمات المذكورة في الوثيقة عددًا من مسؤوليات التحكم.

تقضي الغاية الرئيسية من الإشراف بمساءلة أجهزة الاستخبارات عن سياساتها وأعمالها في ما يتعلق بالقانونية والملاءمة والكفاءة والفعالية.^٤ وتتضمن عملية مساءلة هيئة الإشراف لجهاز الاستخبارات ثلاثة مراحل مختلفة عادة:

١. تجمع هيئة الإشراف المعلومات عن جهاز الاستخبارات.
٢. بالاستناد إلى المعلومات الأولية، تقيم هيئة الإشراف حوارًا مع جهاز الاستخبارات.
٣. تصدر هيئة الإشراف الاكتشافات والتوصيات.

بالتالي، للعمل بفعالية، على هيئة الإشراف أن تملك القدرة على الوصول إلى المعلومات ذات الصلة ومساءلة المسؤولين في مجتمع الاستخبارات وإصدار الاكتشافات والتوصيات على أساس ما تتعلمه. دون هذه الصلاحيات الثلاثة لن تكون هناك مساءلة حقيقية وقد يخفق الإشراف على الاستخبارات.

قد لا يشمل الإشراف الملاءمة والقانونية فحسب لأجهزة الاستخبارات بل أيضًا الكفاءة والفعالية. وتشير الملاءمة، في هذا السياق، إلى إذا ما كانت أعمال الجهاز مبررة أخلاقيًا، فيما تشير القانونية إلى إذا ما كانت الأعمال مطابقة للقانون المرعي الإجراء. وتقيس الكفاءة مدى تحقيق الجهاز أهدافه فيما تقيس الفعالية كيف يسعى الجهاز اقتصاديًا لهذه الأهداف. في بعض الدول، تهتم هيئات الإشراف حصريًا بقانونية العمل الاستخباراتي (مثلًا للجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات)؛ أما في الدول الأخرى، فالقانون يفرض هيئات الإشراف بالتركيز حصريًا على الكفاءة والفعالية (مثلًا لجنة الاستخبارات والأمن البريطانية).

٢-٢ المسؤوليات المؤسسية

لا يتطلب الإشراف على الاستخبارات الكفاءة نشاطًا منسقًا فحسب لعدد من الهيئات الحكومية، بل أيضًا مراجعة ناشطة للسلوك الحكومي من أعضاء المجتمع المدني والإعلام. ومع أن كافة هذه الهيئات تلعب دورًا مهمًا، فإن هذه الوثيقة تركز أولاً على هيئات الإشراف البرلمانية والخبيرة لأنها لا تخضع لأجهزة الاستخبارات أو للسلطة التنفيذية ما يجعلها أجدر بالمحافظة باستقلالية على المساءلة الديمقراطية واحترام سيادة القانون وحقوق الإنسان.

يقدم الجدول الثاني نظرة شاملة إلى المسؤوليات التي تضطلع بها عادةً الهيئات العامة والخاصة في عملية الإشراف. لكن تجدر الإشارة إلى أن هذه المسؤوليات تدار بشكل مختلف في الدول المختلفة وأن نظام الإشراف في دولة معينة قد لا يغطي كافة المسؤوليات الواردة في الجدول.

الجدول ٢: هيئات الإشراف ومسؤولياتها الرئيسية

هيئات الإشراف	المسؤوليات الرئيسية
الإدارة العليا لأجهزة الاستخبارات	<ul style="list-style-type: none"> تطبيق ورصد الالتزام بالضوابط الداخلية احتضان الثقافة المؤسسية التي تحفز احترام سيادة القانون وحقوق الإنسان مراجعة الطلبات لاستخدام الصلاحيات الخاصة وطلب الأذن الخاصة للهيئات الخارجية ضمان التعاون مع هيئات الإشراف الداخلية والخارجية تطبيق قوانين تمنع الأوامر غير القانونية وتدعم أعضاء أجهزة الاستخبارات الذين يرفضون تنفيذ هذه الأوامر تطبيق ورصد إجراءات حماية المبلغين عن الممارسات غير القانونية
السلطة التنفيذية	<ul style="list-style-type: none"> تعيين إدارة عليا لجهاز الاستخبارات وضع سياسات جهاز الاستخبارات والألويات وإصدار التوجيهات تبليغ البرلمان بأنشطة جهاز الاستخبارات ضمان تعاون أجهزة الاستخبارات مع هيئات الإشراف على الاستخبارات الأخرى وضع موازنات الإشراف على الاستخبارات ومعاينة نفقات الجهاز الموافقة على تعاون جهاز الاستخبارات مع أجهزة ووكالات أخرى محلية وأجنبية السماح بطلبات لاستخدام الصلاحيات الخاصة الموافقة على عمليات الاستخبارات الحساسة
هيئات الإشراف البرلمانية والخبيرة	<ul style="list-style-type: none"> تبني وتعديل إطار قانوني شامل لأجهزة الاستخبارات والإشراف عليها. تقييم الملاءمة والقانونية والكفاءة والفعالية الخاصة بالأنشطة الاستخباراتية الموافقة على ومراجعة موازنات جهاز الاستخبارات
السلطة القضائية	<ul style="list-style-type: none"> السماح بمراجعة قبل الوقائع أو بعدها لاستخدام الصلاحيات الخاصة من قبل أجهزة الاستخبارات البت في قضايا القانون الجنائي والمدني والدستوري والإداري المعنية بالأنشطة الاستخباراتية الخدمة كعضو في هيئات الإشراف الخبيرة والمستقلة وعمليات الاستقصاء المختصة (بصفة شخصية)
مؤسسات أمناء المظالم	<ul style="list-style-type: none"> الاستماع إلى الشكاوى ضد أجهزة الاستخبارات إطلاق تحقيقات موضوعاتية حول نشاط جهاز الاستخبارات
المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات	<ul style="list-style-type: none"> الكشف عن المشاكل بقانونية وفعالية وكفاءة في الإدارة المالية وكذلك القيام بالتوصيات لتحسين الإدارة المالية ضمان دقة وانتظام الحسابات الحكومية للبرلمان، بالتالي المساعدة على ضمان تطابق السلطة التنفيذية مع إرادة البرلمان الضمان للجمهور بأن أمواله تدفع بشكل قانوني ومناسب وفعال وكفوء
المجتمع المدني والإعلام	<ul style="list-style-type: none"> التحقيق في السياسات والأنشطة الخاصة بأجهزة الاستخبارات وهيئات الإشراف على الاستخبارات الكشف عن السلوك غير المناسب أو غير القانوني أو غير الكفوء أو غير الفعال من جهة أجهزة الاستخبارات تزويد الجمهور بالمعلومات حول سياسات أجهزة الاستخبارات وأنشطته والإشراف عليه التشجيع على المناظرات العامة حول السياسات والأنشطة الخاصة بأجهزة الاستخبارات وحول عمل الهيئات الإشراف على الاستخبارات

١.٢.٣ الإدارة العليا لأجهزة الاستخبارات

يبدأ الإشراف على الاستخبارات الكفوء من الضوابط الداخلية الكفوءة. فسيواجه المسؤولون في السلطة التنفيذية واللجان البرلمانية والهيئات الخبيرة صعوبات في الاضطلاع بمهامها الإشرافية إذا كانت الإدارة العليا لجهاز الاستخبارات ضعيفة و/أو غير متعاونة. من جهة أخرى، إذا كانت الإدارة العليا ملتزمة وداعمة، تستطيع ضوابط الجهاز الداخلية وأنظمة الإدارة أن توفر إجراءات وقائية هامة ضد استغلال السلطة وانتهاك حقوق الإنسان.

تطبيق ورصد الالتزام بالضوابط الداخلية

تتولى الإدارة العليا مسؤولية مباشرة لتطوير والحفاظ على الالتزام بالضوابط الداخلية كما حددتها لجنة البندقية (فينيسيا) على أنها «بنى لصناعة القرار مصممة لضمان السماح بالإجراءات والسياسات بالشكل المناسب». بتعبير آخر، تسائل الضوابط الداخلية أعضاء أجهزة الاستخبارات عن سلوكهم ضمن التفويض القانوني الخاص بجهازهم والأولويات المحددة للجهاز من قبل السلطة التنفيذية والسياسات والأحكام التي تضعها الإدارة العليا للجهاز. وتشمل الضوابط الداخلية إجراءات لوضع الموازنة وحفظ السجلات بشكل مناسب.

تطوير ثقافة مؤسسية تحفز احترام سيادة القانون وحقوق الإنسان

إن الحاجة لتطوير والحفاظ على الثقافات المؤسسية التي تحترم سيادة القانون وحقوق الإنسان من قبل أجهزة الاستخبارات أمر معترف به على نطاق واسع^٦. بالتالي تعتبر القوانين والأحكام التي تحفز هذه الثقافات مهمة لكنها ليست كافية. يجب على الإدارة العليا للجهاز أيضاً أن تطور وتنفذ برامج مصممة لترسيخ فهم الدستورية والقانونية والمساءلة والنزاهة لدى موظفيها.

مراجعة طلبات استخدام الصلاحيات الخاصة وطلب التصاريح الضرورية من الهيئات الخارجية

في معظم الدول، يخضع استخدام جهاز الاستخبارات للصلاحيات الخاصة لموافقة وزارية و/أو قضائية بسبب أثر هذه الصلاحيات على حقوق الإنسان. وتلعب الإدارة العليا للجهاز دوراً أساسياً في تقرير الطلبات التي تستحق الإحالة إلى هذه الهيئات الخارجية. على الإدارة أن تتخذ هذه القرارات لتحقيق التوازن بين مدى تدخل العملية وطبيعة التهديد. وتتطلب المخاطر الكبرى على حقوق الإنسان مستوى أعلى من التصريح الداخلي.

ضمان التعاون بين هيئات الإشراف الداخلية والخارجية

تتولى الإدارة العليا للجهاز عمل كافة هيئات الإشراف الداخلية بكفاءة. وتشمل هذه المسؤولية ضمان تعاون موظفي الجهاز بالكامل مع هيئات الإشراف الداخلية والخارجية. كما أنه ينبغي على الإدارة العليا أن تعزل هيئات الإشراف (لاسيما الداخلية) عن الضغوط الإدارية لتعمل بشكل كفوء كليات تعامل مع شكاوى.

تطبيق القواعد التي تمنع الأوامر غير القانونية ودعم أعضاء أجهزة الاستخبارات الذين يرفضون الامتثال لها

على الإدارة العليا أن تأخذ كافة الإجراءات الضرورية لضمان عدم إعطاء أوامر غير قانونية؛ وإن أعطيت ألا يتم الامتثال لها. ويمكن دعم ذلك بقوانين حماية المبلغين من الممارسات غير القانونية التي تتيح لموظفي جهاز الاستخبارات الكشف عن معلومات تبين الممارسات

الخاطئة للهيئات الداخلية والخارجية. لقد تم استحداث إجراءات قانونية في بعض الدول للتبليغ عن الأنشطة الاستخباراتية المشكوك بها لمدير جهاز الاستخبارات أو مسؤول آخر ذات صلة. في البوسنة والهرسكة، يتم التبليغ عن الأنشطة المشبوهة للمفتش العام في الجهاز (راجع المربع ١)، أما في دول أخرى فيتم تبليغ ذلك للوزير المسؤول.^٧ بالإضافة إلى ذلك، تخضع القوانين الوطنية في بعض الدول (كبلغاريا)^٨ موظفي جهاز الاستخبارات للمساءلة الفردية حول الأفعال غير القانونية و/أو انتهاكات مهامهم الرسمية.

المربع ١: مهمة أعضاء أجهزة الاستخبارات بالتبليغ عن النشاط غير القانوني في البوسنة والهرسكة

«إذا ظن الموظف أنه تلقى أمرًا غير قانوني، عليه أن يلفت انتباه مصدر الأمر إلى مخاوفه حول عدم قانونيته. إذا أصر مصدر الأمر على أمره على الموظف أن يطلب تأكيد خطي لهذا الأمر. إذا كانت لا تزال هناك تحفظات لدى الموظف، عليه أن يحيل الأمر إلى المسؤول المباشر عن مصدره والتبليغ عن المسألة للمفتش العام. ويحق للموظف أن يرفض تنفيذ الأمر.»^٩

٢.٢.٢ السلطة التنفيذية

تصف نظرية المساءلة الوزارية^{١٠} أن كل وزير مسؤول أمام رئيس الدولة ومجلس الوزراء والبرلمان عن ممارسة صلاحياته ووظائفه.^{١١} بحسب هذه النظرية، تكون السلطة التنفيذية التي تحدد سياسة أجهزة الاستخبارات مسؤولة سياسيًا عن سلوكها.

في العادة تقدم أجهزة الاستخبارات التقارير إلى وزير مسؤول عن ضمان وظائف الجهاز بشكل مناسب وقانوني وكفوء وفعال. على سبيل المثال، في ألمانيا تقدم أجهزة الاستخبارات الأجنبية والمحلية والعسكرية التقارير إلى المستشار الفدرالي ووزير الداخلية ووزير الدفاع.^{١٢}

تختلف درجة الرقابة التي تمارسها الهيئة التنفيذية من دولة إلى أخرى. فقد تجعل طبيعة العمل الاستخباراتي المعقد من الصعب على الهيئة التنفيذية رصد سلوك جهاز الاستخبارات والرقابة عليه. في الواقع، لحظت لجنة البندقية (فينيسيا) أن «احتكار المعرفة المختصة التي تملكها الوكالة ستمنح هذه الأخيرة درجة عالية من الاستقلالية عن التحكم الحكومي في الممارسة».^{١٣}

لصالح المسؤولين التنفيذيين تجنب الإخفاقات الاستخباراتية، لكنه ليس لصالحهم بالمستوى نفسه أن يكشفوا عن الإخفاقات حين تحصل. فقد يتسبب الإعلان عن الأخطاء والتهورات في الجهاز حرجًا سياسيًا وتؤثر سلبيًا على المسيرة المهنية للوزراء المعنيين. لهذا السبب، لا يثق بعض الخبراء بقدرة الهيئة التنفيذية على القيام بالإشراف المناسب على أجهزة الاستخبارات ويعتمدون بالتالي على مراجعة أو نقد صناعة القرار التنفيذية من خلال البرلمان والسلطة القضائية والمجتمع المدني.

على الرغم من هذه المخاوف، لا تزال السلطة التنفيذية تجسد صلة مهمة في سلسلة المساءلة. وتوضح المسؤوليات الواردة في الجدول ٢ بوضوح أنه بالإضافة إلى المسؤوليات

السياسية، لدى السلطة التنفيذية مسؤوليات تشغيلية أيضًا مرتبطة بشكل خاص بتنفيذ السياسة في ما يتعلق بأجهزة الاستخبارات. لهذا السبب، من المهم ألا تبقى المعلومات المرتبطة بالقرارات التشغيلية الحساسة أو الصعبة مخفية عن أعضاء السلطة التنفيذية، بل على العكس يجب أن يتم إعلامهم دائمًا.

٣-٢-٢ هيئات الإشراف البرلمانية والخبيرة

كما أنه من المهم تأسيس والحفاظ على الإشراف الكفوء لأنشطة الاستخبارات الأمنية من الجانب التنفيذي للحكومة، من الضروري أيضًا الحصول على إشراف برلماني وغير برلماني مستقل. وتشير سرية العمل الاستخباري وقلة انكشافه على المعاينة القضائية والتهديد لحقوق الإنسان الناتج عن المراقبة المكثفة وسجل الممارسات الخاطئة في الماضي، كلها تشير إلى الحاجة إلى إشراف كفوء على أجهزة الاستخبارات من قبل هيئات مستقلة عن الحكومة الحالية.^{١٤}

تقدم لجان الإشراف البرلمانية والهيئات الخبيرة بشكل عام الإشراف الخارجي الأكثر فعالية. ويمكن تقسيم هذا الأخير إلى فئتين: اللجان العامة مع صلاحيات واسعة (كلجان الدفاع والشؤون الخارجية) واللجان المختصة التي تركز فقط على عالم الاستخبارات. مع أن اللجان العامة (لاسيما في مجالي الموازنة والمالية) قد يكون لديها مسؤوليات مراقبة خاصة في ما يتعلق بأجهزة الاستخبارات، إلا أن الحصة الأكبر من الإشراف على الاستخبارات تتم من قبل اللجان المختصة بسبب التجربة والخبرة الأكبر لأعضائها ولأن هذه المقاربة تحصر حلقة المعلومات والمعرفة بأعضاء اللجنة عوضًا عن كافة أعضاء البرلمان.

تؤسّس هيئات الإشراف على الاستخبارات الخبيرة (التي تسمى أحيانًا «مؤسسات الإشراف المختصة» أو «هيئات الإشراف غير البرلمانية المختصة») وتعمل بشكل مستقل عن السلطة التنفيذية والبرلمان وأجهزة الاستخبارات التي تفوض لمراقبتها. وتستفيد هيئات الإشراف الخبيرة كذلك من خبرة أعضائها ودقة تركيزهم. وتضم هذه الهيئات في معظم الدول خبراء استخبارات قد يشملون قضاة ومدعين عامين ورؤساء أقسام شرطة.^{١٥} بالتالي يتمتع أعضاء هيئات الإشراف الخبيرة في الغالب بخبرة وتجربة أكبر من هيئات اللجان البرلمانية المختصة. بالإضافة إلى ذلك، يتمتع أعضاء الهيئات الخبيرة عادة بحرية تكريس انفسهم بالكامل للإشراف على الاستخبارات، فيما يشارك البرلمانيون في لجان عدة ويجب عليهم بالتالي إدارة مسؤوليات عدة. هناك مكسب آخر لهيئات الإشراف الخبيرة وهو أن أعضائها ليسوا سياسيين محترفين أو معينين مباشرةً بالنشاط السياسي اليومي ما يجعل سلوكهم أقل سياسية من البرلمانيين. إلا أنه يجب النظر دائمًا إلى الإشراف الخبير على أنه مكمل وليس بديلًا عن الإشراف البرلماني لأن مبادئ الحوكمة الديمقراطية تتطلب تحييدًا مباشرًا من قبل البرلمان لكافة العمليات.

عززت بعض الدول (كأستراليا، راجع المربع ٢) الإشراف على الاستخبارات من خلال تخصيص مفتش عام. ويختلف إسم وصلاحيات ومهام ووظائف هذا المنصب بشكل كبير من دولة لأخرى (راجع فارسون - الأداة ٢)، إلا أن مهامهم الأساسية تشمل عادة ضمان التزام أجهزة الاستخبارات بالدستور والقانون التشريعي والسياسات التشغيلية التي تضعها السلطة التنفيذية. وتشمل الوظائف الشائعة الأخرى:

- تثقيف موظفي جهاز الاستخبارات حول حقوقهم ومسؤولياتهم

- القيام بتدقيق حسابات داخلي وتفتيش لاسيما بهدف الكشف وتجنب الهدر والغش والاستغلال
- ضمان الحفاظ على سياسات وإجراءات أمنية كفوءة
- تلقي والتحقيق في الشكاوى التي يقدمها موظفو الجهاز
- ضمان نشر المعلومات التي يحق للجمهور الاطلاع عليها بموجب تشريع حرية المعلومات
- ضمان التزام الاحتفاظ بالسجلات مع التشريعات والسياسات ذات الصلة^١.

المربع ٣: المفتش العام الأسترالي للاستخبارات والأمن

يقدم المفتش العام الأسترالي للاستخبارات والأمن ضمانات مستقلة لرئيس الوزراء والوزراء رفيعي المستوى والبرلمان بأن أجهزة الاستخبارات وأي وكالة أمنية أخرى تعمل بشكل قانوني وملائم. ويقدم هذه الضمانة من خلال التحقيق في أجهزة الاستخبارات والوكالات الأمنية والتبليغ عن أنشطتها. وتشمل صلاحيات المفتش العام أيضاً مسؤولية رصد إذا ما كانت أجهزة الاستخبارات والوكالات الأمنية تعمل بشكل كفوء وتحترم حقوق الإنسان.

يحظى المفتش العام لإتمام مهامه بدعم القانون الأسترالي للقيام بالتقصي بطلب من الوزير المسؤول أو بمبادرة من المفتش العام. بالإضافة إلى ذلك يحصل على دعم لاستلام الشكاوى المقدمة من الأشخاص المتأثرين من النشاط الاستخباراتي والتحقق منها. وقد تشمل التحقيقات تفتيش موقع جهاز الاستخبارات (كموقع التوقيف مثلاً) وأخذ الشهادات تحت القسم والنفاد إلى الوثائق. في ختام أي تحقيق، يقدم المفتش العام تقريراً للوزير المسؤول ويتوفر موجز عنه في التقرير السنوي الذي يرفعه المفتش العام للبرلمان الأسترالي. ويلتزم مدير الجهاز المعني والوزير المسؤول قانونياً عن إعداد التقارير للمفتش العام حول تطبيق أي توصيات واردة في تقريره.^{١٧}

يختلف تفويض لجان الإشراف البرلمانية وهيئات الإشراف الخبيرة من دولة لأخرى. بعض الدول (كالولايات المتحدة الأميركية ولجان الإشراف التابعة للكونغرس فيها) نفذت تفويضات تغطي كامل طيف ملاءمة جهاز الاستخبارات وقانونيته وكفاءته وفعالته؛ فيما تحد دول أخرى (كهولندا والسويد) تفويضها لهذه الهيئات بالقانونية فقط.

لتنمك لجان الإشراف البرلماني وهيئات الإشراف الخبيرة من الاضطلاع بهذه المهام، غالباً ما تُمنح صلاحيات واسعة النطاق قد تشمل كامل القائمة التالية (غير مفصلة):

- صلاحية الوصول إلى المعلومات السرية
- صلاحية تلقي ومراجعة التقارير السنوية وغيرها الصادرة عن أجهزة الاستخبارات
- صلاحية دعوة المسؤولين التنفيذيين والاستخباراتيين للشهادة تحت القسم
- صلاحية دعوة الجهات الخارجية والأعضاء الآخرين إلى الشهادة تحت القسم
- صلاحية اللقاء دورياً مع الوزراء المسؤولين و/أو مدراء الجهاز
- صلاحية إجراء عمليات تفتيش منتظمة وخاصة زيارة مواقع جهاز الاستخبارات

٤.٢.٢ السلطة القضائية

بما أن أجهزة الاستخبارات ليست فوق القانون، تقع ضمن صلاحية المحاكم. ومع أن دور المحاكم في ما يتعلق بالعمل الاستخباراتي يتطلب انتباهًا مفصلاً أكثر من المقدم هنا، قد تكون التعليقات الموجزة التالية مفيدة.

مع أن السلطة القضائية تتولى مسؤولية الحفاظ على سيادة القانون وضمان احترام حقوق الإنسان، إلا أن القضاة أحالوا تقليدياً قضايا الأمن القومي للسلطة التنفيذية لسببين. أولاً، الدساتير والقوانين المطبقة غالباً ما تضع مسائل الأمن القومي في الإطار التنفيذي حصراً. ثانياً، إن عدد كبير من القضاة يعتبر المحاكم مكاناً غير مناسب للكشف عن معلومات سرية.^{١٨} مع ذلك، تلعب بعض الأنظمة القضائية أدواراً فاعلة في الإشراف على الاستخبارات. في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، دفع توسيع حقوق الإجراء العادل للمدعى عليهم الجنائيين بالقضاة إلى النظر في السلوك الحكومي بتفصيل أكبر وقد مرر الكونغرس بشكل متزايد تشريعات مرتبطة بالاستخبارات ساهمت في تعزيز المراجعة القضائية.^{١٩} في دول أخرى، لاسيما حيث قدمت السلطة التنفيذية شكاوى مكثفة باسم الأمن القومي، بات القضاة أكثر نشاطاً في الحفاظ على الحقوق الدستورية والإنسانية.^{٢٠}

يتم الإشراف القضائي على أجهزة الاستخبارات بأربع طرق أولية، يمتد ثلاث منها إلى ما بعد الإشراف في مجال التحكم. أولاً، غالباً ما يتطلب القانون المطبق من أجهزة الاستخبارات التي ترغب باللجوء إلى إجراءات التحقيق الخاصة (كاعتراض الاتصالات والمراسلات) طلب إذن مسبق من قاض أو تقديم مراجعة قضائية بعد الوقائع. وتعتبر هذه المتطلبات هامة لأنها تضيف تدقيقاً مستقلاً على قانونية الأنشطة التدخلية. ثانياً، يمكن دعوة القضاة لرأس محاكم جنائية تعنى بالإساءات المرتبطة بالعمل الاستخباراتي وللفصل في دعاوى دستورية ومدنية وإدارية مرتبطة بالاستخبارات. ثالثاً، في بعض الدول (كفرنسا) يُمنح قضاة التحقيق الذين يختصون في المسائل الأمنية تحكم إشرافي على تحقيقات جهاز الاستخبارات. رابعاً، قد يصبح القضاة في بعض الحالات أعضاء في هيئات الإشراف أو يُطلب منهم ترأس لجان مختصة بالاستقصاء.

تعتبر الأدوار الثلاثة الأولى وسيلة للتحكم لأنها تمنح القضاة صلاحية إدارة أنشطة أجهزة الاستخبارات المعنية. أما الدور الرابع فهو أكثر محدودية مقارنةً بالأدوار الأربعة الأخرى ويفتقد لصلاحية إصدار توصيات ملزمة.

٥.٢.٢ مؤسسات أمناء المظالم

يقضي أبرز تفاعل بين مؤسسات أمناء المظالم وجهاز الاستخبارات بالتعامل مع الشكاوى الموجهة ضد أجهزة الاستخبارات من الجمهور. في هولندا مثلاً، يستطيع أي شخص أن يقدم شكوى لدى أمين المظالم حول مسائل ترتبط «بأفعال أو ادعاءات بأفعال الوزراء ذات الصلة ورؤساء أجهزة الاستخبارات والمنسق والأشخاص العاملين لأجهزة الاستخبارات أو لدى المنسق».^{٢١} يجب توجيه الشكاوى أولاً للوزير المسؤول الذي يسعى للحصول على مشورة اللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات (CTIVD). ثم يحقق أمين المظالم الهولندي في الشكاوى ويصدر «قراره حول الشكاوى كتابياً للشخص الذي وجهها موضعاً أسبابه طالما أن المصالح الأمنية والمصالح الأخرى في الدولة لا تقضي عكس ذلك».^{٢٢}

تتمتع عادةً مؤسسات أمناء المظالم بالاستقلالية والصلاحيات القانونية الضرورية للوصول إلى المعلومات المرتبطة بتحقيقاتها. لكن لسوء الحظ، غالبًا ما تتألف من فريق عمل صغير جدًا للتمكن من تغطية منطقة اختصاصها بفعالية الأمر الذي غالبًا ما يشمل ليس المجتمع الاستخباراتي فحسب بل أيضًا القوات المسلحة والحكومة بالكامل أحيانًا. بالتالي، تعاني مؤسسات أمناء المظالم في الغالب من عدم القدرة على تكريس الخبرة والموارد الكافية للإشراف على الاستخبارات.

٦.٢-٢ المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات

توفر المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات، كما مؤسسات أمناء المظالم، مراجعة مستقلة وخارجية لسلوك جهاز الاستخبارات. وبشكل خاص، تراقب هذه المؤسسات الأوجه المالية للعمل الاستخباراتي وتقيّم إذا ما كان حفظ السجلات منصفًا ودقيقًا وإذا ما كانت الضوابط الداخلية على النفقات تعمل بشكل جيد وإذا كانت النفقات مطابقة للأنظمة السائدة (راجع ويلز - الأداة ٨). بالإضافة إلى هذه المسؤوليات، تقوم المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات بعمليات تقييم القيمة مقابل المال ليتمكن أعضاء السلطة التنفيذية من اتخاذ القرارات بناءً على معلومات عن أفضل طريقة لتنظيم موازنة وأولويات جهاز الاستخبارات.

٧.٢-٢ المجتمع المدني والإعلام

مع أن الفكرة لا تزال تفتقر للوضوح، إلا أن المجتمع المدني يُنظر إليه على أنه يضم منظمات مستقلة قائمة في المجال العام بين مؤسسات الدولة والحياة الخاصة للأفراد والمجتمعات. ويشمل هذا التعريف مثلًا المؤسسات الأكاديمية والمنظمات غير الحكومية ومجموعات الدفاع والأنظمة الدينية. وتتمتع منظمات المجتمع المدني بمكسب كبير في الإشراف على الاستخبارات وهو قدرتها على تحليل ونقد السياسات الحكومية من دون قيود.

تمامًا كمؤسسات المجتمع المدني، تستفيد المؤسسات الإعلامية من خبرة مستقلة (غير حكومية) بتوفير تغذية راجعة مستقرة عن أعمال جهاز الاستخبارات. ويلعب الصحفيون المحققون بشكل خاص دورًا هامًا في الكشف عن سلوك جهاز الاستخبارات غير المناسب أو غير القانوني أو غير الكفوء أو غير الفعال. لدى الكشف عنها، غالبًا ما تصبح هذه الإخفاقات أو الأخطاء موضوع مراجعة رسمية تجريها اللجان البرلمانية أو هيئات الإشراف المستقلة الأخرى وهيئات الإشراف الخبيرة ومؤسسات أمناء المظالم أو المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات. لولا التقارير الإعلامية التي تلفت النظر إلى هذه المسائل قد لا يتم التحقيق فيها أبدًا.

أكان كشفًا عن سوء سلوك أو سردها بسيطًا للسياسة التنفيذية، تميل التقارير الإعلامية إلى وضع مسائل معينة على جدول أعمال حكومة من خلال جعلها مواضيع مناقشة عامة. مثلًا نشرت الواشنطن بوست سلسلة «أسرار أميركا العليا» (Top Secret America) عن النمو المذهل للمجتمع الاستخباراتي الأميركي في العقد الذي تلى هجمات الحادي عشر من أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، مما أطلق نقاشًا علنيًا حادًا عن فعالية كلفة هذا الاستثمار.^{٣٣} إلا أنه يجب الإقرار بأن الصحافة المنحازة أو المسييسة قد تضر بالإشراف على الاستخبارات.

٣-٢ دورة الإشراف على الاستخبارات

قد يتم الإشراف في أوقات عدة مختلفة. قد تحصل في بداية عملية تم اقتراحها ولم تنفذ بعد (إشراف مسبق) أو خلال تنفيذ العملية (إشراف جارٍ) أو بعد إنجاز العملية (إشراف لاحق).

١-٣-٢ الإشراف المسبق

تشمل أنشطة الإشراف المسبق الشائعة إنشاء أطر قانونية شاملة لأجهزة الاستخبارات والهيئات المشرفة عليها ووضع موازنات أجهزة الاستخبارات والموافقة عليها والتصريح بالعمليات الاستخباراتية التي تتجاوز عتبة حساسية معينة.

لتكون الأطر القانونية فعالة يجب أن توضح مهام الجهاز أو هيئة الإشراف والصلاحيات التي يتمتع بها الجهاز أو الهيئة. ولو لم يكن هذا الإشراف إشراف تقليدي إلا أن النشاط التشريعي نقطة انطلاق (وشرط أساسي) لأي نظام إشراف مفيد. ولا تستطيع هيئات الإشراف وأجهزة الاستخبارات العمل بشكل مناسب من دون صلاحيات ومهام واضحة. (إنشاء أطر قانونية كما تمت مناقشته في الأداة ٢ - فارسون).

لا تستطيع الوكالات الحكومية العمل من دون تمويل. بالتالي، على البرلمان الذي يتحكم بالأموال العامة في النظام الديمقراطي تمرير الموازنة السنوية لكافة الوكالات الحكومية بما في ذلك أجهزة الاستخبارات. تقدم الموازنة المقترحة إلى اللجنة البرلمانية المعنية من قبل الوزير المسؤول الذي يتصرف باستشارة الإدارة العليا للأجهزة؛ أي الخزينة وفي بعض الحالات المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات. (عملية الميزانية مطروحة بتفصيل أكبر في الأداة ٨ - ولز). ثم يقيم أعضاء اللجنة البرلمانية الميزانية المقترحة وفق السياسة الاستخباراتية التنفيذية الحالية. وليس من المفاجئ أن يستغل البرلمان هذه العملية في أوقات عدة كفرصة لانتقاد السياسة التنفيذية والأولويات التي حددتها السلطة التنفيذية لأجهزة الاستخبارات.

تشمل أنشطة الاستخبارات التي تتطلب تصريحًا مسبقًا عادةً استخدام صلاحيات خاصة تتجاوز الحقوق الفردية كالمراقبة الإلكترونية للاتصالات الشخصية. في الغالب يتم هذا الإشراف المسبق من قبل قاضٍ ولكن في بعض الحالات قد تتم من قبل هيئة إشراف غير قضائية أو شبه قضائية كـ لجنة G10 في البرلمان الألماني (المسماة بحسب البند العاشر من القانون الأساسي الألماني حول سرية البريد والاتصالات). (راجع هوتون - الأداة ٥).

٢-٣-٢ الإشراف الجاري

قد يشمل الإشراف الجاري التحقيقات والتفتيش في الموقع والاستماع لإفادات بشكل دوري وإعداد التقارير المنتظمة حول أنشطة أجهزة الاستخبارات وهيئات الإشراف نفسها. بالإضافة إلى ذلك، في بعض الدول، يراجع القضاة بشكل دوري عمليات جمع المعلومات الجارية كالنصت لتحديد إذا ما كان استمرار العملية مبررًا.

في العام ٢٠١١، أقرت اللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات (CTIVD) أن أنشطة الإشراف التي تقوم بها تشمل المراجعات المنتظمة لخدمات التنصت والتدقيق الأمني

الذي يقوم به الجهاز ومعالجة طلبات الوصول إلى ملفات الجهاز. بالإضافة إلى ذلك، حققت اللجنة فيما إذا كانت الأجهزة قد اتمت موجباتها القانونية بتبليغ الأفراد الذين خضعوا لإجراءات التحقيق الخاصة.^{٢٤} هناك هيئة إشراف على الاستخبارات أخرى مهمتها إجراء الإشراف الجاري وهي لجنة الرقابة البرلمانية النرويجية على الاستخبارات (راجع المربع ٣).

المربع ٣: لجنة الرقابة البرلمانية النرويجية على الاستخبارات

ترد أنشطة لجنة الرقابة البرلمانية النرويجية على الاستخبارات (لجنة EOS) في قانون رصد الاستخبارات والإشراف والأجهزة الأمنية في ٣ شباط/فبراير ١٩٩٥. ويعرف هذا التشريع اللجنة على أنها لجنة «رصد حصراً».^{٢٥} بالتالي، «لا يجوز للجنة توجيه الإرشادات للهيئات المرصودة من قبلها كما لا يجوز لهذه الأخيرة اللجوء إلى اللجنة للاستشارة».^{٢٦}

ينص القسم الثالث من القانون على أن اللجنة «عليها رصد ممارسات أجهزة الاستخبارات والمراقبة والأمن بانتظام في الإدارة العامة والعسكرية». ويسمح القسم الرابع للجنة للاضطلاع بمهامها بدخول الأماكن فيما يتيح القسم الخامس استدعاء الشهود للاستماع إلى إفاداتهم.

علاوة على ذلك، يلزم القسم الثامن للجنة بإصدار تقارير غير سرية استجابةً لأي شكوى تتلقاها وتقرير سنوي ترفعه إلى البرلمان النرويجي يصف أنشطتها. بالإضافة إلى ذلك، يحق للجنة إصدار التقارير الدورية حول مواضيع معينة «إذا كشفت حقائق يجب تبليغها إلى البرلمان فوراً».^{٢٧} تتيح هذه الصلاحية الأخيرة للجنة إجراء الإشراف الجاري الهام لأنشطة أجهزة الاستخبارات النرويجية.

٣-٣-٢ الإشراف اللاحق

من أبرز أشكال الإشراف اللاحق هي المراجعات الموضوعاتية ومراجعات الحالة ومراجعات نفقات (راجع ولز - الأداة ٨) والمراجعات السنوية. لكن في بعض الحالات حين يُشتبه بحصول أخطاء ويكشف عنها، يتخذ الإشراف اللاحق شكل الاستقصاء المختص. تجرى هذه الاستقصاءات عادة للتحقيق وإصدار التوصيات الخاصة بالفعاليات المحددة.

في العام ٢٠٠٤ مثلاً أطلقت الحكومة الكندية استقصاءً خاصاً بالدور الذي لعبته شرطة الخيالة الكندية الملكية في قضية ماهر عرار، المواطن الكندي الذي سلمته الولايات المتحدة إلى سوريا مما أدى إلى تعرضه للتعذيب (راجع روتش (Roach) - الأداة ٧). تضمن الاستقصاء وجهين: مراجعة وقائع ومراجعة سياسة. والهدف من مراجعة الوقائع كان «التحقيق والتقرير عن أعمال المسؤولين الكنديين في ما يتعلق بما حدث لماهر عرار».^{٢٨} وكان الهدف من مراجعة السياسة «إصدار التوصيات لآلية مراجعة مستقلة ومتاحة حول أنشطة شرطة الخيالة الكندية الملكية الأمنية».^{٢٩} وتعتبر هيكلية التحقيقات اللاحقة في هذه المقاربة المعتمدة على جزأين مفيدة لأن كلاهما يكشف حقيقة ما ظهر ويوفر فرصة لاستجابة سياسية مناسبة.

هناك ناحية أخرى هامة في الإشراف اللاحق وهي التعامل مع الشكاوى (راجع فورسيز (Forcese) - الأداة ٩)،^{٣٠} التي يمكن إدارتها بصيغ مؤسساتية عدة. غالبًا ما يتم التعامل مع الشكاوى من قبل القضاء ولكن يمكن أيضًا التعامل معها بشكل غير قضائي كمؤسسات أمناء المظالم (كما في صربيا) أو اللجان البرلمانية (كما في هنغاريا) أو هيئات الإشراف الخبيرة (كما في النرويج).

٤.٢ تقييم الإشراف على الاستخبارات

تقيم هيئات الإشراف على الاستخبارات أداء أجهزة الاستخبارات، لكن من يقيم أداء أنظمة الإشراف وكيف يتم التقييم؟ بدأ المشرفون والأكاديميون الاستخباراتيون مؤخرًا التفكير بهذه الأسئلة لأنه من بين العوامل الأخرى لم تكن أنظمة الإشراف قد تأسست في عدد كبير من الدول حتى التسعينيات.

أخضعت دول قليلة أنظمة الإشراف على الاستخبارات لديها لتقييم خارجي. في كندا، قامت لجنة خاصة من مجلس العموم بذلك كجزء من مراجعة على خمس سنوات لقانون أجهزة الاستخبارات الأمنية الكندية^{٣١} أما في هولندا فبناءً على طلب اللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات (CTIVD) قام خبير مستقل بمراجعة مماثلة لقانون أجهزة الأمن والاستخبارات.^{٣٢} بالإضافة إلى ذلك، قيمت بعض الدول أنظمة الإشراف الخاصة بها كجزء من الاستقصاءات المستقلة أو البرلمانية إخفاقات أجهزة الاستخبارات وأخطائها، على سبيل المثال لجنة ٩/١١ في الولايات المتحدة ومراجعة قضية عرار في كندا.

توجه المبادئ التالية الأبحاث المستقبلية في هذا الموضوع العام الذي يتعدى تعقيده نطاق هذه الوثيقة:

- على القانون المرعي الإجراء النص على مراجعات دورية لنظام الإشراف على الاستخبارات لتحديد إذا ما كان لا يزال صالحًا.
- يجب أن تشمل هذه المراجعات الدورية نظام الإشراف كله بما في ذلك الإدارة العليا لجهاز الاستخبارات والسلطة التنفيذية والبرلمان والسلطة القضائية وهيئات الإشراف المستقلة والمجتمع المدني والإعلام.
- جب أن تحدد هذه المراجعات إذا ما كانت مهام هيئات الإشراف على الاستخبارات، حين يتم تقييمها جماعيًا، أبرز أوجه نشاط جهاز الاستخبارات. ويجب أن تحدد بشكل خاص إذا ما كانت المهام تغطي القانونية والكفاءة لسلوك الجهاز.
- يجب أن تركز عمليات تقييم هيئات الإشراف المحددة على قدرة هيئة الإشراف على مساءلة الأجهزة التي تشرف عليها. بتعبير آخر، هل صلاحيات وموارد هيئة الإشراف كافية لتنفيذ مهامها؟ وبشكل محدد، هل الهيئة مستقلة بشكل كاف عن السلطة التنفيذية وأجهزة الاستخبارات، وهل لديها وصول كاف إلى المعلومات المصنفة سرية، وهل تملك الصلاحيات التحقيقية الضرورية، وهل لديها ما يكفي من الموظفين الخبراء؟

٣ ما أهمية الإشراف على الاستخبارات؟

الأسباب الثلاثة وراء وضع الدول أنظمة إشراف على الاستخبارات هي تعزيز الحكم الديمقراطي لأجهزة الاستخبارات (بما في ذلك مساءلتها أمام الناخبين) للحفاظ على سيادة القانون وضمان كفاءة الجهاز وفعاليته.

١.٣ الحكم الديمقراطي والمساءلة

إن أحد أبرز مبادئ الحكم الديمقراطي هو مساءلة المؤسسات التابعة للدولة أمام الناخبين. وبما أن أجهزة الاستخبارات تستخدم الأموال العامة، للجمهور الحق بمعرفة إذا كانت هذه الأموال تُستخدم بشكل قانوني وكفوء وفعال ومناسب.

نظرًا للطبيعة السرية للعمل الاستخباراتي في الغالب، لا تستطيع أجهزة الاستخبارات أن تكون شفافة بالكامل، لذلك على المجتمع وضع آلية بديلة (غير التمهيص العام) لرصد سلوك أجهزة الاستخبارات بالنيابة عن الناخبين. والآليات الأكثر شيوعًا هي لجان برلمانية وهيئات إشراف خبيرة يشكلها البرلمان ضمن واجباته بضمان وجود تدقيقات وتوازنات للسيطرة على الوكالات الحكومية.

تحتاج هذه التدقيقات والتوازنات لضمان تصرف أجهزة الاستخبارات بشكل خاص للدفاع عن الأمن القومي وليس عن أمن الحكومة الحالية. بالتالي، ليس على الأجهزة أن تكون أداة لحزب سياسي بل خادمًا للعامة فقط.

ويستطيع الحكم الديمقراطي أن يعزز الثقة لدى العامة في عمل أجهزة الاستخبارات إذا كان الجمهور العام يعرف أن هذه الأجهزة يتم الإشراف عليها بشكل مناسب من قبل الممثلين في البرلمان أو هيئات الإشراف على الاستخبارات.

٢.٣ الحفاظ على سيادة القانون

على أجهزة الاستخبارات، كأى وكالة حكومية أخرى، أن تحترم وتحافظ على سيادة القانون. حتى وجود خطر على الأمن القومي لا يعتبر كافيًا لتخرق الأجهزة القانون. فالنشاط غير القانوني من قبل جهاز استخبارات لا ينتهك القانون الذي يجب عليه حمايته فحسب، بل يسيء إلى صورة الجهاز نفسه والحكومة محليًا ودوليًا أيضًا. وبشكل خاص يجب الإشراف على أجهزة الاستخبارات عن قرب لدى استخدام الصلاحيات الخاصة بسبب احتمالات انتهاك حقوق الإنسان القائمة.

ويعتبر الإشراف عن قرب في الدول التي ارتبطت فيها أجهزة الاستخبارات تاريخيًا بانتهاك القانون وحقوق الإنسان مهمًا بشكل خاص، ليس للحد من تكرار الأخطاء فحسب، بل أيضًا لتعزيز الثقة لدى الشعب بالأجهزة والحكومة.

٣.٣ الكفاءة والفعالية

بما أن أجهزة الاستخبارات تلعب دورًا هامًا في حماية الأمن القومي وبما ان مواردها

محدودة، من المهم أن تُستخدم هذه الموارد بفعالية وكفاءة وتجنب هدرها من دون غاية محددة. بالتالي، يحتاج نظام إشراف على الاستخبارات مصمم بشكل جيد لرصد إذا ما كانت أجهزة الاستخبارات هذه تستخدم مواردها بشكل يحقق الأولويات المحددة لها من قبل السلطة التنفيذية مع الحصول على القيمة الفضلى لأموال المكلفين ضريبياً التي تُدفع.

عادةً تتم مراجعة فعالية الجهاز من قبل البرلمان خلال جلسات وضع الموازنة ومن قبل الهيئة العليا لتدقيق الحسابات خلال مراجعات النفقات. وتسهل الطبيعة السرية للعمل الاستخباراتي على أجهزة الاستخبارات (بالمقارنة مع وكالات حكومية أخرى) إخفاء الغش والهدر لذا من الضروري على هيئات الإشراف التمحيص في استخدام الأموال العامة عن قرب (راجع ولز - الأداة ٨).

٤ الممارسات الجيدة

تحتاج كل دولة إلى ضمان أن أجهزة استخباراتها تتصرف بشكل مطابق للموجبات القانونية الدولية بما في ذلك ما يرد في شرعة الأمم المتحدة والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وبحسب مهام الجهاز، قد تكون الاتفاقات الدولية الخاصة باستخدام صلاحيات الشرطة قابلة للتطبيق أيضاً.

المربع ٤: وثيقة الأمم المتحدة للممارسات الجيدة حول الإشراف على الاستخبارات

قدم المقرر الخاص بالأمم المتحدة حول تحفيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الإرهاب في العام ٢٠١٠، بالاستناد إلى بحث مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) وثيقة الممارسات الجيدة في أجهزة الاستخبارات والإشراف عليها.^{٣٣} تتضمن الوثيقة ٣٥ ممارسة جيدة حول الأساس القانوني والإشراف والمساءلة واحترام حقوق الإنسان والمهام الاستخبارية إلا أن القائمة أدناه تتضمن ممارسات جيدة تعني الإشراف على الاستخبارات.

الممارسة ٦: يتم الإشراف على أجهزة الاستخبارات من خلال مجموعة من المؤسسات الداخلية والتنفيذية والبرلمانية والقضائية والمختصة التي تعتمد مهامها وصلاحياتها على القانون العام المتاح يشمل نظام كفاءة للإشراف على الاستخبارات مؤسسة مدنية واحدة على الأقل تكون مستقلة عن أجهزة الاستخبارات والسلطة التنفيذية. وتغطي مهام مؤسسات الإشراف مجموعة كافية أوجه العمل الاستخباراتي بما في ذلك مطابقتها مع القانون وكفاءة أنشطتها وفعاليتها وماليتها وممارساتها الإدارية.

الممارسة ٧: تتمتع مؤسسات الإشراف بالسلطة والموارد والخبرة للبدء والقيام بتحقيقاتها كما تتمتع بوصول كامل إلى المعلومات والمسؤولين والبنى الضرورية لأداء مهامها. تحظى هيئات الإشراف بتعاون كامل من قبل أجهزة الاستخبارات وسلطات تطبيق القانون في الاستماع لإفادات الشهود والحصول على الوثائق والإبانات الأخرى.

الممارسة ٨: تتخذ هيئات الإشراف كافة الإجراءات الضرورية لحماية المعلومات السرية والبيانات الشخصية التي تحصل عليها خلال عملها. وتفرض العقوبات لدى خرق هذه المتطلبات من قبل أعضاء مؤسسات الإشراف.

يمكن إدارة هذه الموجبات من خلال اتباع الممارسات الجيدة. في رزمة الأدوات هذه تعني الممارسات الجيدة الأحكام القانونية المحلية والدولية وكذلك البنى والإجراءات والنماذج المؤسسية الوطنية التي تحفز الإشراف الكفوء على الاستخبارات.

ليس هناك من نموذج واحد ملائم للإشراف على الاستخبارات، لا يمكن الادعاء بأن معيار أو ممارسة ما هي الفضلى، بل إن مجموعة من النماذج والمقاربات الجيدة كلها تتوفر حول العالم. وقد يكون من الصعب ترجمة الممارسات الجيدة من دولة لأخرى بسبب الاختلافات القانونية والسياسية والثقافية، وحتى حين تكون ممكنة، غالبًا ما تتطلب العملية تكيف الممارسات قبل أن يتم تطبيقها. مع ذلك، من الممكن تحديد المعايير والممارسات المشتركة التي تساهم بإشراف كفوء على الاستخبارات.

أعد مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) في العام ٢٠١٠ لمقرر الأمم المتحدة الخاص حول تحفيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الإرهاب كتيبًا من الممارسات الجيدة للإشراف على الاستخبارات مبني على تحاليل مقارنة للدساتير والقوانين والمراسيم والقرارات البرلمانية والاستقصاءات المستقلة وقرارات المحاكم في أكثر من ٥٠ دولة (راجع المربع ٤).

٥ التوصيات

- تستخدم أنظمة الإشراف الكفوءة الهيئات الداخلية والخارجية، بما في ذلك الإدارة العليا للجهاز والسلطتين القضائية والتنفيذية واللجان البرلمانية والهيئات الخبيرة ومؤسسات أمناء المظالم والمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات والمجتمع المدني والإعلام.
- يجب على مهام الهيئات التي تشكل مجموعةً نظام الإشراف على الاستخبارات أن تغطي ملاءمة وقانونية وفعالية وكفاءة المجتمع الاستخباراتي بالكامل.
- يجب أن تكون هيئة واحدة على الأقل من نظام الإشراف على الاستخبارات مدنية مستقلة وخارج أجهزة الاستخبارات والسلطة التنفيذية.
- ما يشكل جهاز الاستخبارات يجب أن يتم تحديده بشكل وظيفي. بالتالي إن أي منظمة تابعة للدولة تقضي مهامها بجمع وتحليل ونشر معلومات الأمن القومي تعتبر جهاز استخبارات.
- يجب أن تغطي متابعة النشاط الاستخباراتي دورة الإشراف بالكامل التي تشمل الإشراف السابق والجاري واللاحق.
- يجب تقييم كفاءة نظام الإشراف بانتظام من قبل هيئات مستقلة.
- يجب أن تتواصل هيئات الإشراف بانتظام مع النظراء الخارجيين من أجل تحديد الممارسات الجيدة.

ملاحظات هامشية

١. تستخدم هذه الوثيقة عبارة «جهاز استخبارات» وليس «وكالة أو هيئة استخبارات» للتشديد على أن هذه المنظمات تقدم خدمة عامة.
٢. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، كتيب لجنة المساندة على التنمية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول إصلاح القطاع الأمني: دعم الأمن والقضاء (باريس: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ٢٠٠٧) ص. ١٤٠.
٣. لمزيد من المعلومات عن المتعاقدين الخاصين راجع (جوايسيس للتوظيف: أسرار عالم التعاقد الاستخباراتي) Spies for Hire: The Secret World of Intelligence سايمون أند شوستر، (٢٠٠٨)
٤. لمناقشة كاملة حول معنى مساءلة وكالة عامة، راجع «المساءلة العامة» لمارك بوفنز في كتيب أو كسفورد للإدارة العامة، إوان فرلي، لورانس إلين جونور وكريستوفر بولي (أكسفورد، أكسفورد يونيفرسيتي برس ٢٠٠٥)
٥. المجلس الأوروبي، المجلس الأوروبي للديمقراطية عبر القانون (لجنة البندقية - فينيسيا)، تقرير عن الإشراف الديمقراطي للأجهزة الأمنية (٢٠٠٧) 016 (2007) CDL-AD، الفقرة ٧٣.
٦. للحصول على أمثلة راجع روني كاسريلز (نتجسس أو لا نتجسس؟ الاستخبارات والديمقراطية في جنوب أفريقيا) «To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa» لورن هوتون (بريتوريا: معهد الدراسات الأمنية، ٢٠٠٩)، ص ٩-٢٠.
٧. مثلاً راجع الولايات المتحدة، وزارة الدفاع «مساعد وزير الدفاع للإشراف على الاستخبارات» (ATSD(IO)) التوجيه رقم ١١، ٥١٤٨، ٢١ مايو ٢٠٠٤.
٨. القانون البلغاري عن وكالة الدولة للأمن القومي، الدورة الأربعين للجمعية العامة، المادة ٨٨.
٩. البوسنة والهرسكة، قانون وكالة
١٠. جنوب أفريقيا، لجنة مراجعة الاستخبارات، الاستخبارات في ديمقراطية دستورية: التقرير النهائي لوزير أجهزة الاستخبارات، السيد روني كاسريلز (١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨)، ص ٧٧.
١١. في هولندا، ترسخت المسؤولية الوزارية بالدستور منذ ١٨٤٨؛ راجع أ. د. بلينفانتي Beginselen van Nederlands Staatsrecht (مبادئ القانون الدستوري الهولندي) ألفن دو ريجن: سامسون بابليشرز، (١٩٨١) ص ٦٤-٦٦.
١٢. كريستيان هاير «الإشراف البرلمانية على الاستخبارات: المقاربة الألمانية» في (الاستخبارات وحقوق الإنسان في عصر الإرهاب العالمي) Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism إصدار ستيف تسانغ (وستبورت، سي تي: برايجر سكيوريتي إنترناشنل، ٢٠٠٧) ص ٦٩.
١٣. المجلس الأوروبي، اللجنة الأوروبية للديمقراطية عبر القانون (لجنة البندقية - فينيسيا) تقرير عن الإشراف الديمقراطي للأجهزة الأمنية (٢٠٠٧) 016 (2007) CDL-AD، الفقرة ٧٨.
١٤. لجنة التحقيق ببعض أنشطة شرطة الخيالة الكندية الملكية (لجنة ماكدونالد) التقرير الأول: الأمن والمعلومات (٩ تشرين الأول/أكتوبر، ١٩٧٩) ص ٤٢٥.
١٥. تعتمد بعض الدول على نظام هجين من الإشراف يكون أعضاء الهيئة فيها خبراء مستقلين وبرلمانيين سابقين.
١٦. راجع لجنة الأمن والاستخبارات البريطانية، التقرير السنوي ٢٠٠١-٢٠٠٢ (2002) CM5542 ص ٤٦-٥٠.
١٧. لمزيد من التفاصيل، راجع أستراليا، المفتش العام لقانون الاستخبارات والأمن ١٩٨٦، القانون رقم ١٩٨٦/١٠١ كما تم تعديله؛ والموقع الإلكتروني للمفتش العام في الاستخبارات والأمن (<http://www.igis.gov.au>)

١٨. إيان ليه (المحاكم المحلية والتعاون الاستخباراتي الدولي من التعاون والمساءلة في الاستخبارات الدولية) «National courts and international intelligence cooperation», in International intelligence cooperation and accountability إصدار هانس بورن وإيان ليه وأيدان ويلز (لندن: روتلج، ٢٠١١) ص ٢٣٢.
١٩. فريدريك مانجت، (نظام إشراف آخر: الاستخبارات ونشوء التدخل القضائي من الاستخبارات الاستراتيجية: نفاذة إلى عالم سري) «Another system of oversight: intelligence and the rise of judicial intervention», in Strategic intelligence: A window into a secret world إصدار لوش جونسون وجايمس ويرتز لوس أنجلس: روكسبوري، ٢٠٠٤) ص ٤٠٧-٤٠٩.
٢٠. إيان ليه (المحاكم المحلية والتعاون الاستخباراتي الدولي من التعاون والمساءلة في الاستخبارات الدولية) «National courts and international intelligence cooperation» in International intelligence cooperation and accountability إصدار هانس بورن وإيان ليه وأيدان ويلز (لندن: روتلج، ٢٠١١) ص ٢٣٢.
٢١. هولندا، قانون ٧ فبراير ٢٠٠٢ الذي ينص على قواعد ترتبط بأجهزة الاستخبارات والأمن وتعديل عدد من القوانين (قانون أجهزة الاستخبارات والأمن للعام ٢٠٠٢)، المادة ٨٣ الفقرة ١، ص ٣١.
٢٢. المصدر نفسه المادة ٨٤ الفقرة ١، ص ٣١.
٢٣. دانا بريست ومليم م أركين «أسرار أميركا: تحقيق لواشنطن بوست» واشنطن بوست سلسلة مقالات من أربعة أجزاء تموز/ يوليو - كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ (<http://projects.washingtonpost.com/top-secret-america>) تم الوصول إليه في ١٨ نوفمبر (٢٠١١).
٢٤. اللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات، التقرير السنوي ٢٠١٠-٢٠١١ ص ٨-٩.
٢٥. النرويج، قانون متابعة الاستخبارات والإشراف والأجهزة الأمنية القانون ٧ من ٣ شباط/فبراير ١٩٩٥ القسم ٢.
٢٦. المصدر نفسه القسم ٢.
٢٧. المصدر نفسه القسم ٨، الفقرة ٢.
٢٨. لجنة التحقيق ببعض أفعال المسؤولين الكنديين في قضية ماهر عرار، آلية مراجعة لشرطة الخيالة الملكية الكندية وأنشطتها في مجال الأمن القومي (٢٠٠٦) ص ١٧ (٩ تشرين الأول/أكتوبر، ١٩٧٩) ص ٤٢٥.
٢٩. المصدر نفسه ص ١٧.
٣٠. حتى لو كانت الشكاوي حول أحداث انكشفت، هي لا تساوي الكثير وتشمل عمليات جارية أو لم تتخطى مرحلة التخطيط أبدأ.
٣١. ستوارت فارسون (مراجعة الكذبة الراقية: مراجعة على خمس سنوات للبرلمان لقانون مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية: أداة للتغيير أو حلقة ضعيفة في المساءلة؟ من المساءلة للعدالة الجنائية: دراسات مختارة) «The Noble Lie Revisited: Parliament's Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?» in Accountability for Criminal Justice : Selected Essays إصدار فيليب ستينغ (تورونتو: جامعة تورونتو، ١٩٩٥).
٣٢. سيريل فيجنوت، Het Toezicht op de Inlich ngen-enVeiligheidsdiensten: de noodzaak van krach ger samenspel (الإشراف على الأجهزة الأمنية والاستخباراتية) لاهي، نيسان/أبريل ٢٠١٢) بالهولندية.
٣٣. تقرير مقرر الأمم المتحدة الخاص حول تحفيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الإرهاب كتيّباً للممارسات الجيدة للأطر القانونية والمؤسسية والإجراءات التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في الإرهاب بما في ذلك الإشراف، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/14/46 (١٧ أيار/مايو ٢٠١٠).

الأداة ٢

تأسيس أنظمة كفووة للإشراف على الاستخبارات

ستوارت فارسون (Stuart Farson)



تأسيس أنظمة كفووة للإشراف على الاستخبارات

ستوارت فارسون (Stuart Farson)

١ مقدمة

تنظر هذه الأداة في أحد أبرز المواضيع ضمن إصلاح القطاع الأمني، ألا وهو وضع آليات كفووة للإشراف على الاستخبارات والمساءلة (لاسيما الآليات التشريعية منها) في الدول الانتقالية. وي طرح سؤال نفسه هنا: هل الآليات المستخدمة من قبل الديمقراطيات القائمة نماذج مناسبة للدول التي لا تزال في طور عملية تطوير أساليب الحكم الديمقراطي وتوسيع رقعتها؟ تعتمد الإجابة على صفات الدولة الانتقالية مع الأخذ بعين الاعتبار العمل الذي يُطلب من أجهزة الاستخبارات أدائه ونطاق الأنشطة ودرجتها بالإضافة إلى التهديدات الناتجة عن الظروف التي تتواجد فيها هذه الدول. بتحليل هذه العوامل، يجب أيضاً الأخذ بمسائل أوسع لاسيما درجة تطور ثقافة سياسية ديمقراطية في البلد وتطبيق ممارسات ديمقراطية متعارف عليها.

يعتبر وضع مؤسسات الحكومة تحت السيطرة الديمقراطية ومساءلتها هما من أهم مهام الديمقراطية وإن كانت الدول الديمقراطية تختلف بطريقة إنجاز ذلك. فيعتمد البعض على البرلمان لمساءلة الحكومة فيما يملك آخرون نظاماً أكثر اختلاطاً يضم مجموعة من الهيئات الخبيرة المتنوعة. ولا تعتمد كفاءة هذه العملية التي تسمى «الإشراف» بشكل عام على السلطة الناتجة عن القواعد القانونية والدستورية التي تحدد ما يجب التمحيص به ومتى وبأي وتيرة فحسب، بل أيضاً مدى إتاحة المعلومات لهيئات الإشراف أيضاً. فمن دون القدرة على الحصول على المعرفة والحفاظ على ذاكرة مؤسساتية، لا تستطيع أي هيئة إشراف تطوير الخبرة التي تحتاجها ومعرفة أين يجب أن تنظر وما الأسئلة التي يجب طرحها لتحقيق أهدافها.

لقد قامت المؤسسات المستقلة مثل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة بالكثير في السنوات الأخيرة من أجل تطوير المعايير القانونية والممارسات الفضلى لإصلاح القطاع الأمني لاسيما في ما يتعلق بالإشراف على الاستخبارات.^١ وقد حاول المفكرون في الوقت نفسه، بالإضافة إلى إصدار الدراسات لهيئات الإشراف الفردية، تحليل وظائف الاستخبارات والإشراف من وجهة نظر مقارنة.^٢ إلا أننا لا نزال نفتقد بشكل كبير إلى دراسات تحاول تمييز كفاءة نماذج هيئات الإشراف على نحوٍ طولي.^٣ في هذا السياق، لم يتم نشر سوى دراسات النماذج الأميركية والبريطانية.^٤

يشكل العدد المحدود لدراسات كفاءة الإشراف عاملاً مقيداً للتوصية بمؤسسة إشراف دون سواها. أولاً، إن معاينة أنظمة الإشراف التي لا تشمل تقييمًا طويلاً تكون قيمة مقارنتها محدودة (القيمة التي لا تقدمها تتواجد في الغالب في المشاكل التي تكتشف مع دراسة مقاربات الإشراف). ثانياً، قد لا تكون الأنظمة الأميركية والبريطانية التي تمت دراستها طويلاً هي النموذج الأفضل للدول الانتقالية. ففي الولايات المتحدة على سبيل المثال، إن نطاق وحجم منظومة الاستخبارات والموازنة الكبيرة ومدى مشاركة القطاع الخاص كلها تجعل دراسة الإشراف على الاستخبارات الأميركية ذات قيمة متواضعة لدولة انتقالية تكون ظروفها مختلفة كلياً.

يميز القسم التالي بين الأشكال المختلفة للحكم الديمقراطي ويدرس طبيعة الدول الانتقالية. ويناقش القسم الثالث خصائص الإشراف الكفوء، فيما يحدد القسم الرابع مقاربات مؤسساتية عدة للإشراف تم تطويرها في دول مختلفة مسلطاً الضوء على مكاسبها ومساوئها. ويحلل القسم الخامس العراقيل أمام الإشراف الكفوء، فيما يناقش القسم السادس التفويضات القانونية التي تتطلبها هيئات الإشراف للعمل. وأخيراً تختتم الأداة بتوصيات أساسية عدة.

٣ الدول الانتقالية

تسمى الدول في ظل عملية تطوير أنماط ديمقراطية للحكم عادةً دول انتقالية. تتشارك كافة هذه الدول تجربة التحول الديمقراطي إلا أن النقاط المشتركة بينها قد تكون محدودة ولا تختلف بنقطة الانطلاق فحسب بل أيضاً بشكل الديمقراطية التي تختارها. فهناك دول كانت ديمقراطية وشهدت فترة من الحكم الشمولي (التوتاليتارية)، فيما قد تكون دول أخرى حديثة التأسيس وناتجة عن تفكك دولة أكبر، كما أنه هناك دول شهدت هيمنة قبلية أو انقسامات إثنية أو حتى حرباً أهلية. وبحسب التواريخ المختلفة جزئياً، تختلف التوجهات التي ستخضعها الديمقراطيات الجديدة. فبعضها سيؤسس دولة وحدوية فيما يؤسس البعض الآخر دولة فدرالية. وسيؤسس بعض الدول رئاسات مع توازنات وتدقيقات واضحة في السلطة التنفيذية فيما يختار البعض الآخر النظام البرلماني الذي يشكل مجتمعاً الفرعيين التشريعي والتنفيذي من الحكومة. وسيكون لبعض الدول ملكيات دستورية وجمهوريات لدول أخرى. سيكون لبعض هذه الدول نظام انتخابي حيث يكون الفوز للأكثر أصواتاً فيما تملك دول أخرى تمثيلاً متناسباً. سيكون لبعض برلمان أحادي المجلس أو ثنائي المجلس لبعض الآخر. بالإضافة إلى ذلك، غالباً ما سيختلف نظامها القضائي. بشكل عام، إن الخيارات التي تقوم بها كل دولة انتقالية سيكون لها أثرًا مباشرًا على نوع الثقافة السياسية التي تطورها.

تحدد الثقافة السياسية في دولة ديمقراطية، لاسيما درجة تقبل المثل الديمقراطية من قبل الجمهور والطرق التي تمارس فيها هذه المثل. فأعضاء السلطة التنفيذية في دولة ما مثلاً قد يكونون أكثر استعداداً للمساءلة العلنية لأفعالهم من أعضاء السلطة التنفيذية في دولة أخرى، وبالتالي سيختلف تطور المساءلة التشريعية من دولة لأخرى. وسيصبح هذا التقدم نحو الحكم

الديمقراطي في حالات عدة حركة باتجاه عكس عملية إرساء الديمقراطية،^٥ يعززها ميل مطول لدى اللذين في السلطة إلى استخدام أدوات الدولة للحفاظ على نفوذهم، من خلال الفساد في الغالب.

حتى مصطلح الحكم الديمقراطي قد يختلف من دولة لأخرى، لاسيما حين يُستخدم في السياق المحدد للإشراف الاستخباراتي. المسألة مثلا، غالبًا ما تحسب عملية التزويد بالحسابات؛ ببساطة هي تعني الشفافية. أما في دول الكومنولث التي تتبع نموذج ويتمينستر، فتشمل المسألة أيضا موجب دستوري محدد من ناحية الوزراء المسؤولين بتوفير البيانات الحقيقية للبرلمان وإليه عن أعمال (أو غيابها) المنظمات في محافظاتها الوزارية ذات الصلة. وتشمل مجموعة المصطلحات الأخرى التي تتضمن معانٍ مختلفة التهديدات والمخاطر والأمن القومي والاستقلالية والاجتهاد والصلاحيّة والأمن والاستخبارات والإشراف نفسه.

٣ الإشراف الكفووة

إن أي تشريع، قبل تأسيس نظام إشراف على الاستخبارات، يود أن يقرر إذا ما كان النظام سيكون كفوًا أم لا. وقد يظن المرء أن هذه المهمة سهلة مع كافة النصوص المتوفرة حول الموضوع، إلا أنه يجب توخي الحذر في هذا المجال. مع أن بعض المفكرين نشروا مؤخرًا دراسات غنية بالمعلومات تصف وظائف هيئات إشراف محددة، إلا أن قلة قليلة منهم درست كفاءة هذه الهيئات بشكل مفصل بما فيه الكفاية وعلى فترة طويلة للتوصل إلى خلاصات مفيدة. (لسوء الحظ، الدراسات التي امتدت على فترة زمنية كافية لم تنجح بتطوير معايير مفيدة للفصل في الكفاءة).

ما يذر الرماد في العيون أكثر هو ميل السلطين التشريعية والتنفيذية في الحكومة لمتابعة أهداف إشراف مختلفة. لذا قد طورت دول ديمقراطية عدة نظامًا مختلطًا تعتمد فيه هيئات الإشراف المتعددة على أهداف متنوعة من خلال أشكال تمحيص مناسبة. وتتواجد في مثل هذا النظام اللجان التشريعية جنبًا إلى جنب مع هيئات الإشراف الخبيرة، حيث تتعاون أحيانًا ولا تتعاون أحيانًا أخرى.

مهما كانت الأنظمة الموجودة، من المهم أن يكون المشرعون على دراية بأنشطة هيئات الإشراف وأن يحصلوا على المعلومات في الوقت المناسب وأن تكون تقارير هذه الهيئات جاهزة ومتاحة، علمًا أن هذه لم تكن الحال دائمًا. والأهم من ذلك، هو أن يعي المشرعون دائمًا الأهداف التي يجب تحقيقها من خلال الإشراف على الاستخبارات وإلا وقعوا في مقاربات رمزية أكثر من كونها واقعية.^٦ يمكن اعتبار هذا الهدف هدفًا بسيطًا والأمر سيان بالنسبة لأي هيئة حكومية. وهذا ليس من أجل التحكم بعمل أجهزة الاستخبارات^٧ بل لمساءلة هذه الأجهزة والسلطة التنفيذية على تصرفها أو عدم تصرفها أمام السلطة التشريعية بطريقة يستطيع الجمهور رؤيتها وفهمها. إلا أن عناصر الرقابة قد تنتج من مسؤوليتين رئيسيتين للبرلمان لدرس وبالتالي الموافقة على صرف الأموال العامة لتغطية كلفة أنشطة جهاز استخبارات وتبني أو تعديل التشريعات التي تحكم هذه الأجهزة.

يحتاج المشرعون في الاضطلاع بمسؤوليات الإشراف لتقييم قدراتهم وميولهم وحدودهم. فضيق الوقت ومحدودية الخبرة وقلة الموارد كلها تؤثر على ما يمكن تحقيقه بشكل واقعي. بالتالي على المشرعين أن يفكروا أكثر بما يريدون تحقيقه وكيف يمكن تحقيق ذلك ضمن دورة عمل البرلمان. ولعل هيئة إشراف خبيرة تكون مناسبة لمهام إشراف محددة. في هذه الحالة، ماذا تكون علاقة البرلمان بهذه الهيئة؟

بشكل عام، على البرلمانات أن تشارك في الإشراف على الاستخبارات بطريقتين بشكل خاص: طريقة تغطي المطابقة مع القانون والثانية مرتبطة بالكفاءة. ويجب على البرلمانات بشكل خاص أن تضمن ألا تنتهك أجهزة الاستخبارات والمتعاقدين معها القانون وأحكام الجهاز أو سياسة الحكومة. كما يجب أن تضمن أن الأموال العامة تستخدم بطريقة مناسبة وبفعالية.

يفترض البرلمانيون غالبًا بأن مسؤوليتهم الأولية تقضي بمراجعة أنشطة جهاز الاستخبارات بعد الوقائع، أي التمحيص في الوقائع بعد حصولها. هذا صحيح ولكن جزئيًا. مع أنه يجب القيام بالكثير من التمحيص بعد الوقائع فقط، لكن على البرلمانيين الاضطلاع بمسؤولية القيام ببعض التمحيص قبل حصول العمليات الاستخباراتية وخلالها. من مسؤولية البرلمانيين مثلًا ضمان وضع القواعد والسياسات الحكومية الضرورية قبل حصول العمليات. فيما لا يمكن تقييم الكفاءة إلا بعد الوقائع، يجب تقييم الإمكانيات ومعايير الأداء مسبقًا وأثناء العمل.

٤ مقاربات الإشراف

يحلل هذا القسم ثلاث مقاربات للإشراف تتم ممارستها حاليًا في مجموعة من الدول الديمقراطية. تأتي المقاربات على النحو التالي:

- مقارنة اللجان التشريعية
- مقارنة المفتشين العامين
- مقارنة هيئات الإشراف الخبيرة

هنا يُستخدم مصطلح «اللجنة التشريعية» بشكل عام ليشمل ليس اللجان البرلمانية فحسب بل أيضًا لجان التشريع التي لا تسمى نفسها برلمانية.

١.٤ اللجان التشريعية

تختلف اللجان التشريعية بأنواعها وقدراتها. في بعض البلدان، كتلك التي تتبع نموذج وستمينستر، يمكن للجان أن تعكس درجة من الاندماج أو التداخل بين العضويات المنتخبة في السلطتين التشريعية والتنفيذية في الحكومة. في الدول الأخرى ليس هناك من تداخل البتة.^٨

يجب التمييز في البداية بين اللجان التشريعية الموجودة في أنظمة الكونغرس وتلك الموجودة في الديمقراطيات البرلمانية. ويجب إيلاء الأهمية أيضًا إلى الفارق في مقاربات المساءلة أيضًا. في الولايات المتحدة مثلًا، حيث يشجع فصل السلطات كل فرع من الحكومة على التدقيق في السلطات الأخرى، يقرر الكونغرس وحده المعلومات التي سيتلقاها والمسائل التي سيدرسها أمام لجانه. تضمن صلاحيات الأموال العامة المناسبة وتنفيذ التشريعات التي تمنح إلى الكونغرس حصرًا احترام إرادته مع استثناءات قليلة. بالتالي، تستمع لجان الكونغرس الأميركي بانتظام لشهادة مجموعة كاملة من المسؤولين التنفيذيين بما في ذلك الرؤساء الإداريين لأجهزة الاستخبارات الذي يتوقع منهم الإجابة بالكامل على الأسئلة السياسية والإدارية. (ولا يدلي الأعضاء المنتخبون في السلطة التنفيذية، أي الرئيس ونائب الرئيس، بشهادتهما أمام الكونغرس.)

بالمقابل في معظم الأنظمة البرلمانية يكون للسلطة التنفيذية الكلمة الأخيرة حول المعلومات المصنفة التي سيتم تشاركها مع اللجان التشريعية لأن الحزب الحاكم يتحكم بطبيعة الحال

بالأكثرية البرلمانية. هناك أيضًا فرق واضح في ما يمكن توقعه حول من سيمثل أمام اللجان وما المواضيع التي سيسأل عنها. ويمثل في بعض الولايات القضائية البرلمانية الأعضاء المنتخبين في السلطة التنفيذية أمام اللجان التشريعية للاستجابة إلى مسائل السياسة فيما يمثل مسؤولون تنفيذيون آخرون وفق اجتهادهم الخاص للتحدث عن الشؤون الإدارية.

١.١.٤ مقارنة الكونغرس في الولايات المتحدة والبرازيل

في الولايات المتحدة، نتيجةً لتحقيقات لجنتي تريتس وبايك (Church and Pike) في السبعينيات، قرر الكونغرس تأسيس لجان استخبارات دائمة في مجلس النواب ومجلس الشيوخ. كانت مهمة هذه اللجان التمحيص في كافة أنشطة الاستخبارات الأميركية ودرس ملاءمتها وفعاليتها. بالاجتماع في أماكن آمنة وبمساعدة فرق عمل كبيرة حاصلة على تصريح أمني، تحظى هذه اللجان بإمكانيات إجراء الإشراف قبل وخلال وبعد الوقائع. وتقع مسؤولية التمحيص في النشاط الاستخباراتي المحلي الأميركي أيضًا على عاتق لجان الكونغرس التي تراقب عمل وزارة العدل ووزارة الأمن القومي. ويوفر موظفو اللجنة المعينين من الأحزاب الأكثرية والأقلية مجموعة من الخدمات إلى أعضاء أحزابهم. ويكمل هذه الخدمات خدمات أخرى متوفرة كتلك التي تقدمها وكالات الدعم الهامة في الكونغرس مثل خدمة أبحاث الكونغرس (Congressional Research Service) ومكتب مساءلة الحكومة (Government Accountability Office).

تقدم البرازيل نموذجًا آخرًا عن نظام كونغرس بعد أن حققت مؤخرًا الانتقال من الحكم العسكري إلى الديمقراطية الفدرالية. ولمدة عقد على الأقل بعد عملية الانتقال سنة ١٩٨٥، سيطرت على انتباه السلطة التنفيذية في البرازيل مسائل ملحة مثل الاقتصاد والدين الخارجي الكبير للبلد. وطغت هذه الهموم مع انتشار فكرة غياب الأعداء الخارجيين على إصلاح قطاع الاستخبارات.^٩ لكن في وقت لاحق لم يجدد الكونغرس البرازيلي النظام فحسب بل أسس أيضًا سلسلة من لجان الكونغرس الهادفة للسيطرة على أجهزة الاستخبارات. وأسست البرازيل سنة ١٩٩٩ ما يسمى الآن اللجنة المشتركة للسيطرة على أنشطة الاستخبارات (CCAI). وأنشأت منذ أربع لجان إضافية بما في ذلك لجان الدفاع في مجلسي النواب والشيوخ ولجنة الأمن العام ضد الجريمة المنظمة في مجلس النواب واللجنة الفرعية الدائمة للأمن العام التابعة للجنة مجلس الشيوخ للدستور والعدل والمواطنة. ونجحت اللجان كلها في تحقيق المزيد من الشفافية مع أن اللجنة المشتركة للسيطرة على أنشطة الاستخبارات (CCAI) عانت في سنواتها المبكرة من قلة اهتمام أعضاء الكونغرس والإخفاق في التوافق على القواعد الداخلية للجنة وقلة تزويد الموارد الفنية وموظفي الدعم.^{١٠}

٢.١.٤ المقاربات البرلمانية

تختلف المقاربات البرلمانية للإشراف على الاستخبارات عن مقاربات الكونغرس كما تختلف أيضًا فيما بينها.^{١١} وترتبط الاختلافات الرئيسية بالوصول إلى المعلومات المصنفة وتوفر الموظفين والموارد الأخرى وتفويض اللجنة وكيف يتم تعيين أعضائها.

هناك ما لا يقل عن خمس مقاربات للإشراف على الاستخبارات تمارسها حاليًا البرلمانات:

- اللجان البرلمانية خارج حلقة السرية
- لجان البرلمانيين القانونية
- اللجنة البرلمانية القانونية الدائمة

- لجان مراجعة قانونية خاصة
- لجان وأنظمة مختلطة

اللجان البرلمانية خارج حلقة السرية

في بعض الديمقراطيات البرلمانية مثل كندا وإيرلندا لا تمنح السلطة التنفيذية أحكامًا خاصة للجان البرلمانية للاطلاع على المعلومات المصنفة. بالتالي إن أي شخص داخل حلقة السرية، أي حاصل على تصريح أمني لمعالجة معلومات سرية، يكون في الغالب قد ارتكب جرمًا بتسريب مثل هذه المعلومات لعضو في البرلمان. نتيجة لذلك، على اللجان البرلمانية في هذه الديمقراطيات أن تعمل من دون معرفة داخلية بشؤون الاستخبارات. مع ذلك، هم ليسوا عاجزين بالكامل لأنهم لا يزالون يتمتعون بكافة صلاحيات التحقيق وموارد البرلمان المتاحة لهم لإجراء تحقيقات مفيدة ولفت نظر الحكومة إلى مسائل هامة.^{١٣}

تجدر الإشارة إلى تنبيهين آخرين في ما يتعلق بهذه المقاربة: أولاً، هناك بالطبع مسائل لا يمكن تغطيتها بالشكل المناسب. مثلاً حين تطرح هيئات الإشراف الخبيرة مخاوف محددة، لا يسهل إنذار البرلمان بها. ثانيًا، من دون تفويض خاص، إن اختيار المسائل التي تحظى بالتغطية قد يكون غير منظم. ومع تغير قيادة اللجنة يتغير جدول الأعمال والممارسات والذاكرة المؤسسية.

لجان البرلمانيين القانونية

تشمل مقاربة ثانية تمارسها المملكة المتحدة لجنة برلمانيين قانونية.^{١٤} تم تأسيس لجنة الاستخبارات والأمن البريطانية (ISC) بتشريع وليس كامتياز برلماني وهي مؤلفة من أعضاء في البرلمان من مجلس العموم ومجلس اللوردات المختارين من غير الأحزاب السياسية كما هو الحال مع اللجان البرلمانية بل من قبل رئيس الوزراء الذي ترفع اللجنة تقاريرها إليه. وتفتقد هذه اللجان لسلطات التحقيق التي تتمتع بها اللجنة البرلمانية ولا يمكنها الاعتماد على الموارد والامتيازات البرلمانية. هي في الواقع لجنة برلمانيين.

من مكاسب هذه اللجنة هو عملها ضمن حلقة السرية واجتماعاتها في بيئة آمنة مع موظفين حاصلين على تصريح أمني. وتشمل المكاسب الاستمرارية. لا يحتاج أعضاء اللجنة المنبثقة عن مجلس اللوردات للسعي وراء إعادة الانتخاب كزملائهم في مجلس النواب لذا يمثلون إمكانية استمرار وتطوير ذاكرة مؤسسية أكبر.

من جهة أخرى، إن تفويض لجنة الاستخبارات والأمن البريطانية (ISC) القانوني محدود ويشمل فقط نفقات وإدارة وسياسات أجهزة الاستخبارات الرئيسية. أيضًا موارد التحقيق محدودة، ومع أنه قد تم تعزيزها مؤخرًا إلا أنها ليست مرغوبة كثيرًا. بالتالي، لا تشجع المقاربة البريطانية على الرصد المستمر للأحداث علمًا أنه وجهاً مهمًا من الإشراف بشكل قابل للجدل.

لقد فشلت الجهود لوضع لجنة الاستخبارات والأمن البريطانية (ISC) تحت السيطرة البرلمانية حتى الآن، لكن دور الأحزاب السياسية قد ازداد. فهي تؤثر الآن بقوة على اختيار أعضاء اللجنة ويتم تخصيص الوقت البرلماني بشكل منتظم لمناقشة النسخ التي حُجبت منها المعلومات الحساسة (العنية) من تقارير اللجنة.^{١٥}

اللجنة البرلمانية القانونية الدائمة

تختلف اللجان البرلمانية القانونية الدائمة للاستخبارات عن المقاربة البريطانية لأنها لجان برلمانية بالفعل. يتم تعيين أعضائها من قبل الأحزاب السياسية وتعتمد على الموارد البرلمانية عند الحاجة.

على خلاف لجنة الاستخبارات والأمن البريطانية (ISC) التي يخدم فريقها رغبات السلطة التنفيذية، تستطيع اللجنة البرلمانية الدائمة تحديد مسار عملها ليس على مستوى الفريق الذي توظفه (مع الحرص على تمتعهم بالتصريح الأمني الضروري) فحسب بل أيضًا من حيث مكان الاجتماع (على أن يكون الموقع آمنًا).

تختلف متطلبات العضوية من بلد لآخر. ففي جنوب أفريقيا مثلًا التمثيل المتناسب سار ويجب تمثيل كافة الأحزاب السياسية الكبرى في اللجنة. في نيوزيلندا، يجب على رئيس الوزراء وقائد المعارضة أن يكونا عضوين. وفي أستراليا، تتألف اللجنة من أعضاء من كلا مجلسي البرلمان الفدرالي.

يحدد التشريع الذي يؤسس هذه اللجان البرلمانية الدائمة عادةً المنظمات التي يمكن للجان التمحيص بها. وقد يكون نطاق عمل هذه اللجان واسعًا وإن كانت بعض الأنشطة المحددة مستثناة. ففي أستراليا مثلًا، اللجنة البرلمانية المشتركة للاستخبارات والأمن (PJCIS) مفوضة للتمحيص في كافة منظمات الاستخبارات الكبرى في البلد مع أن قائمة الأنشطة التي لا يمكن للجنة مراجعتها طويلة بعض الشيء (راجع المربع ١).

هناك فرق واضح بين اللجان القانونية المؤلفة من برلمانيين واللجان البرلمانية القانونية الدائمة من ناحية الصلاحيات والامتيازات. يمكن لهذه الأخيرة عزل الأطراف التي لا تلتزم بطلبات اللجنة، لاسيما طلبات إنتاج الوثائق والسجلات. بالإضافة إلى ذلك، يقر التشريع الأسترالي على وجه الخصوص بأن أي من مجلسي البرلمان يمكنه إحالة «أي مسألة» ترتبط بأجهزة استخبارات كبرى لمراجعة اللجنة البرلمانية المشتركة للاستخبارات والأمن (PJCIS).^{١٦}

لجان مراجعة قانونية خاصة

هناك جهة قضائية واحدة على الأقل (كندا) أجبرت البرلمانات المستقبلية على تأسيس لجان مراجعة قانونية مهمتها التمحيص في التشريعات الاستخباراتية حين يطبق هذا التشريع لسنوات عدة. فقد تطلب تبني قانون أجهزة الاستخبارات والأمن الكندي وقانون التعديت الأمنية سنة ١٩٨٤ وبشكل محدد من البرلمان إنشاء لجنة مراجعة هذه القوانين بعد أن كانت نافذة مدة خمس سنوات.^{١٧} كما ألزم قانون محاربة الإرهاب الكندي الذي تم تبنيه سنة ٢٠٠١ البرلمان على تأسيس لجنة مراجعة بعد ثلاث سنوات.^{١٨} وفي كل حالة، كان تفويض اللجنة لمراجعة أحكام وعمليات القانون وشملها في تقرير توصيات البرلمان لأي تغييرات تعتبر ضرورية.

اللجان التي لم تكن لها طبيعة مؤقتة حظت بمدة سنة واحدة لإعداد التقارير. لكنها لم تكن تعتبر داخل حلقة السرية لذا حصلت على دعم محدود من هيئات الإشراف التي أسستها هذه القوانين.^{١٩}

المربع ١: حدود تفويض اللجنة البرلمانية المشتركة الاسترالية للاستخبارات والأمن

لا تشمل وظائف اللجنة:

- (أ) مراجعة أولويات جمع المعلومات وتقييمها لدى منظمة الاستخبارات الأمنية الأسترالية (ASIO) أو جهاز الاستخبارات السرية الأسترالية (ASIS) أو منظمة التصوير الدفاعي والجيوفضائي (DIGO) أو منظمة الاستخبارات الدفاعية (DIO) أو مديرية الإشارات الدفاعية (DSD) أو مكتب التقييم الوطني (ONA)؛ أو
- (ب) مراجعة مصادر المعلومات وأي مساندة تشغيلية أخرى أو أساليب متوفرة لدى منظمة الاستخبارات الأمنية الأسترالية (ASIO) أو جهاز الاستخبارات السرية الأسترالية (ASIS) أو منظمة التصوير الدفاعي والجيوفضائي (DIGO) أو منظمة الاستخبارات الدفاعية (DIO) أو مديرية الإشارات الدفاعية (DSD)؛ أو مكتب التقييم الوطني (ONA)؛ أو
- (ج) مراجعة العمليات الخاصة التي يتم تنفيذها أو اقتراح تنفيذها من قبل منظمة الاستخبارات الأمنية الأسترالية (ASIO) أو جهاز الاستخبارات السرية الأسترالية (ASIS) أو منظمة التصوير الدفاعي والجيوفضائي (DIGO) أو منظمة الاستخبارات الدفاعية (DIO) أو مديرية الإشارات الدفاعية (DSD)؛ أو
- (د) مراجعة المعلومات التي تقدمها حكومة أجنبية أو وكالة تابعة لها حين لا توافق الحكومة على كشف المعلومات؛ أو
- (هـ) مراجعة أحد أوجه الأنشطة الخاصة بمنظمة الاستخبارات الأمنية الأسترالية (ASIO) أو جهاز الاستخبارات السرية الأسترالية (ASIS) أو منظمة التصوير الدفاعي والجيوفضائي (DIGO) أو منظمة الاستخبارات الدفاعية (DIO) أو مديرية الإشارات الدفاعية (DSD) أو مكتب التقييم الوطني (ONA) التي لا تؤثر على الفرد الأسترالي؛ أو
- (و) مراجعة القواعد بموجب القسم ١٥ من هذا القانون؛ أو
- (ز) الاستقصاء عن شكاوى الأفراد حول أنشطة منظمة الاستخبارات الأمنية الأسترالية (ASIO) أو جهاز الاستخبارات السرية الأسترالية (ASIS) أو منظمة التصوير الدفاعي والجيوفضائي (DIGO) أو منظمة الاستخبارات الدفاعية (DIO) أو مديرية الإشارات الدفاعية (DSD) أو مكتب التقييم الوطني (ONA)؛ أو
- (ح) مراجعة محتوى أو خلاصات التقييمات أو التقارير التي تعدها منظمة الاستخبارات الدفاعية (DIO) أو مكتب التقييم الوطني (ONA) أو مراجعة موارد المعلومات التي تستند إليها هذه التقييمات أو التقارير؛
- (ط) مراجعة تنسيق وتقييم الأنشطة التي يقوم بها مكتب التقييم الوطني (ONA).^{١٥}

لجان وأنظمة مختلطة

أسس عدد من الدول لجان مختلطة يشمل أعضائها أعضاء السلطة التشريعية وأفراد لا ينتمون إلى أي من السلطتين التنفيذية والتشريعية.

لجنة السويد لحماية الأمن والنزاهة (SAKINT)

في السويد مثلاً، يجب أن يكون رئيس ونائب رئيس لجنة السويد لحماية الأمن والسيادة (SAKINT) قد خدما كقاضيين أو أن يتمتعا بتجربة قانونية موازية. ويتم تعيين باقي أعضاء اللجنة البالغ عددهم عشرة كحد أقصى من بين المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب في البرلمان السويدي (Riksdag) فيما قد يكونون أو لا يكونون أعضاء حاليين في البرلمان.

للجنة مسؤوليتان: الإشراف على استخدام المراقبة السرية والهويات المخفية وتقنيات التحقيق المختصة في وكالات مكافحة الجرائم والإشراف على معالجة البيانات الشخصية من قبل جهاز

الأمن السويدي. وتتولى اللجنة هذه المسؤوليات من خلال عمليات التفتيش التي تهدف إلى ضمان الالتزام بالقوانين والأنظمة السويدية.

تحظى لجنة السويد لحماية الأمن والسيادة (SAKINT) بدعم في أنشطتها من فريق عمل يترأسه مدير معين من قبل الحكومة. ويمكن التشريع الذي أسس اللجنة هذه الأخيرة من الحصول على معلومات ومساندة من الهيئات الإدارية الخاضعة للمراقبة. قد تحصل اللجنة أيضاً على معلومات من هيئات غير خاضعة للمراقبة. وتتولى اللجنة مسؤولية إعداد التقارير للحكومة سنوياً. ليس هناك واجب مماثل تجاه البرلمان.

النظام المختلط في ألمانيا

كذلك، نظام الإشراف على الاستخبارات في ألمانيا مختلط. يسميه البعض «متعدد الأطراف» لأنه يتألف من هيئات عدة تعمل جنباً إلى جنب.^{٢٠} الهيئة الأساسية هي لجنة التحكم البرلمانية (PKG) وهي لجنة الإشراف على الاستخبارات الدائمة في المجلس الأدنى في البرلمان الألماني (Bundestag). بحسب القانون على اللجنة الاجتماع مرة واحدة كل ربع سنة على الأقل. ومع أن عضوية اللجنة تعكس التشكيل الحزبية للبرلمان، إلا أن منصب الرئاسة يتغير سنوياً بين عضو من الأكثرية البرلمانية وعضو من المعارضة. يحظى أعضاء اللجنة في عملهم بمساندة أمانة سر تتألف من سبعة أعضاء. يركزون على الأنشطة الخاصة بأجهزة الاستخبارات الفدرالية الثلاثة ويتداولون داخل المجلس. تستطيع اللجنة استدعاء موظفي الاستخبارات للإدلاء بشهادتهم والحصول على الوثائق وفق ما هو ضروري ودخول مواقع الجهاز في أي وقت. على اللجنة رفع التقارير للبرلمان في منتصف وآخر كل عهد.

الهيئة الثانية هي اللجنة الخصوصية المسؤولة عن التمحيص في موازنات جهاز الاستخبارات (إجمالي المبالغ التي يتم تشاركها مع لجنة موازنة البرلمان لضمها إلى التوصيات). وتعد لجنة التحكم البرلمانية (PKG) واللجنة الخصوصية اجتماعات مشتركة حين تتم مناقشة مسائل الموازنة. (راجع ويلز - الأداة ٨ لمزيد من المعلومات).

العنصر النهائي في النظام المختلط الألماني هو لجنة G10 وهي هيئة مستقلة شبه قضائية تكون قراراتها ملزمة على أجهزة الاستخبارات والحكومة. الأعضاء الأربعة في اللجنة هم من اختيار لجنة التحكم البرلمانية (PKG) ويمكن أن يكونوا أعضاء في البرلمانين لكن ليس بالضرورة. تم تأسيس لجنة G10 للسماح والإشراف على اعتراض البريد والاتصالات من قبل أجهزة الاستخبارات. إلا أن دور اللجنة تغير حين تم اعتماد تعديلات على قانون مكافحة الإرهاب في العام ٢٠٠٧ مما أعطى صلاحيات جديدة لأجهزة الاستخبارات. باتت الآن هذه الأخيرة بحاجة للحصول على موافقة مسبقة من اللجنة قبل طلب البيانات من مزودي خدمات الاتصالات التي قد تكشف موقع هاتف محمول مشغل وأرقام تسلسلية أو رموز بطاقات.

٢-٤ المفتشون العامون

يغطي هذا القسم ثلاث مقاربات لتعيين المفتشين العامين من خلال التشريع.^{٢١} تم تطوير المقاربة الأولى في الولايات المتحدة وباتت مذكاً نموذجاً للمقاربتين الأخريين. مع ذلك، تختلف هذه المقاربات في ما يتعلق بالجهة الموظفة للمفتشون العامون ولمن يرسلون تقاريرهم والمواضيع التي تغطيها هذه التقارير. وقد اختلفت أيضاً التجارب العملية للمفتشين العامين حيث حظي البعض بوصول أكبر من غيرهم إلى الموظفين الرئيسيين والمعلومات المطلوبة.

١.٢-٤ المفتش العام لوكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية

مع أن قانون المفتش العام للعام ١٩٧٨ ينص على كافة الهيئات الرئيسية في الحكومة الأميركية أن يكون لديها مفتشين عامين، لم ينطبق ذلك على وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية (CIA) التي كان لديها مفتش عام خاص بها. تأسست الوكالة سنة ١٩٥٢ وحتى ١٩٧٨ كان المفتش العام لا يزال يعين من قبل مدير الوكالة وكان يعتبره الكثيرون غير مستقل بما فيه الكفاية. ولم يُمنح المفتش العام أساسًا قانونيًا واستقلالية أكبر إلا في ١٩٨٩. ويبقى المفتش العام موظفًا في الوكالة ويرفع التقارير للمدير لكن المنصب يشغله الآن مرشح رئاسي يوافق عليه مجلس الشيوخ ولا يمكن عزله إلا من قبل الرئيس.

يقضي دور المفتش العام في وكالة الاستخبارات المركزية أولاً بتحفيز الكفاءة الاقتصادية والفعالية والكفاءة والمساءلة ضمن الوكالة. ويضطلع المفتش بدوره من خلال عمليات تدقيق وتفتيش وتحقيق ومراجعة مستقلة لبرامج الوكالة وعملياتها. يتولى المفتش أيضًا مسؤولية الكشف عن الغش والهدر والاستغلال وسوء الإدارة وردعها. في ما يتعلق بإعداد التقارير، يُطلب من المفتش العام تشارك النتائج والتوصيات بسرعة مع المدير ولجان الكونغرس الاستخباراتية. حين ترتبط النتائج بالاشتباه بانتهاكات قانونية، على المفتش أن يبلغ أيضًا المدعي العام.^{٣٣}

٢-٢-٤ المفتش العام لجهاز الاستخبارات والأمن الكندي

على خلاف المفتش العام في وكالة الاستخبارات المركزية، الموظف في الوكالة التي يشرف عليها، إن الشخص الذي يشغل منصب مفتش عام في جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (CSIS) ليس موظفًا في الجهاز بل في وزارة السلامة العامة يعينه مجلس الوزراء وتابع لنائب وزير السلامة العامة. كما أن تفويض المفتش العام في هذا الجهاز المؤسس بموجب قانون جهاز الاستخبارات والأمن الكندي للعام ١٩٨٤ محدود أكثر من تفويض المفتش في الوكالة الأميركية. تركز مهامه على الالتزام بالقوانين والأنظمة والسياسات الكندية. كل ١٢ شهرًا على المفتش العام أن يراجع تقرير مدير الجهاز المقدم إلى الوزير المسؤول حول الأنشطة التشغيلية للجهاز. على المفتش العام المصادقة على هذا التقرير والكشف عن الأنشطة التي لا يجيزها الجهاز أو التي تخالف توجيهات الوزير. كما أنه ينبغي على المفتش الكشف عن أي أنشطة تشمل استخدام غير مبرر أو غير ضروري لصلاحيات الجهاز. يجيز القانون المرعي الإجراء بشكل خاص للمفتش العام استلام أي معلومات أو تقارير أو إيضاحات من مدير وموظفي الجهاز يعتبرها ضرورية لأداء واجباته. لكن عمليًا يواجه المفتش العام صعوبة في الاجتماع بمدراء الجهاز.

لا يتواصل المفتش العام في جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (CSIS) بشكل مباشر مع البرلمان حتى في ما يتعلق بمسائل عدم الالتزام. في الواقع، يمكن لأعضاء البرلمان الحصول على هذه المعلومات من خلال ثلاث طرق فقط: إذا اختار الوزير المسؤول إبلاغهم، إذا حصلوا على المعلومات من خلال طلب وصول إلى معلومات، أو إذا كانت المعلومات واردة في أحد التقارير السنوية التي تعدها لجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC) وهي هيئة خبيرة تعمل خارج السلطة التنفيذية (راجع القسم ٤، ٣ أدناه).^{٣٣}

٣-٢-٤ المفتش العام الأسترالي للاستخبارات والأمن

إن وظيفة المفتش العام الأسترالي للاستخبارات والأمن (AIGIS) مشابهة لنظيرتها في الولايات المتحدة وكندا لجهة تمتعها بأساس قانوني، وتأسست في العام ١٩٨٦ بموجب قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن ولا تنتمي هذه الوظيفة لأي وزارة أو وكالة بل هي كيان مستقل ضمن محفظة رئيس الوزراء.

يتم تعيين المفتش العام الأسترالي من قبل الحاكم العام ويتمتع بصلاحيات أوسع من تلك التي يتمتع بها نظيره الأميركي والكندي. فبدل التمهيص في جهاز واحد، يتولى مسؤولية مجتمع الاستخبارات الأسترالي بالكامل. ومع أن المفتش العام الأسترالي للاستخبارات والأمن (AIGIS) يؤدي وظائف عدة لدرجة معينة في أجهزة عدة، تتضمن مهامه الرئيسية:

١. رصد الالتزام بالقوانين والتوجيهات والإرشادات التي تحكم أنشطة الأجهزة المختلفة
٢. تقييم مدى ملاءمة هذه الأنشطة
٣. تقييم كفاءة هذه الأنشطة
٤. تحديد إذا ما كان أي من هذه الأنشطة غير متنسق أو معاكس لحقوق الإنسان

لعله ليس من المفاجئ أن يركز المفتش العام الأسترالي للاستخبارات والأمن (AIGIS) معظم موارده التحقيقية في شؤون منظمة الاستخبارات والأمن الأسترالية (ASIO)، والسبب في ذلك هو أن صلاحيات هذه الأخيرة محلية أولاً وهي بالتالي أكثر ميلاً إلى تجاوز حقوق المواطنين والمقيمين الأستراليين من أجهزة الاستخبارات الخارجية. (تشير التقديرات الأخيرة إلى أن ٦٠٪ من موارد المفتش العام الأسترالي للاستخبارات والأمن (AIGIS) تنفق على برامج التفتيش الاستباقية^{٢٤}) لدى القيام بعملية استعلام كاملة، يستطيع المفتش العام الأسترالي للاستخبارات والأمن (AIGIS) استخدام (ويستخدم) صلاحيات التحقيق نفسها التي تتمتع بها لجان الاستقصاء الملكية. مما يعني أنه يستطيع إلزام الشاهد بالحضور في الاستماع للشهادات والشهادة بالحقيقة. كما أنه يتمتع بصلاحيات الإلزام على إنتاج وثائق والدخول إلى مواقع الجهاز. أما ضمان توظيفه فيمكن في عدم القدرة عزله من دون سبب.

يتطلب القانون النافذ من المفتش العام الأسترالي للاستخبارات والأمن (AIGIS) تقديم تقرير سنوي عن أنشطته لرئيس الوزراء الذي يطرحه بدوره على مجلسي البرلمان. ومع أن شاغلي هذا المنصب السابقين لا يعتبرونه هيئة إشراف مع قدرة على التغيير،^{٢٥} إلا أن التوصيات التي يصدرها تؤخذ على محمل الجد من قبل أجهزة الاستخبارات ووزرائها.^{٢٦}

تجدر الإشارة في النهاية إلى أنه بالإضافة إلى المراجعة من قبل المفتش العام الأسترالي للاستخبارات والأمن (AIGIS) واللجنة البرلمانية المشتركة للاستخبارات والأمن (PJCS) (السابقة الذكر)، تخضع أجهزة الاستخبارات في أستراليا إلى التمهيص من قبل المكتب الوطني الأسترالي لتدقيق الحسابات.

٣-٤ هيئات الإشراف الخبيرة

يتم تأسيس هيئات الإشراف الخبيرة عادةً بموجب قانون. وتشمل الخصائص التي تميزها الوظائف التي تؤديها ودرجة استقلاليتها عن السلطة التنفيذية والتشريعية الجهات التي ترفع التقارير لها وكيفية اختيار أعضائها وإن كانت هناك أي متطلبات للعضوية.

١-٣-٤ لجنة مراجعة الاستخبارات والأمن ومكتب مفوض مركز أمن المعلومات في كندا

تملك كندا هيئتي إشراف خبيرتين: لجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC) ومكتب مفوض مركز أمن المعلومات (OCSEC). تعمل لجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC) خارج السلطتين التنفيذية والتشريعية وتضم خمسة أعضاء كحد أقصى يجب أن يكونوا جميعهم مستشارين خاصين تحت قسم الحفاظ على السرية. كما أنه لا يحق لأي عضو في اللجنة أن يكون عضواً

حاليًا في البرلمان^{٢٧} في البداية كان يُؤمل أن يكون أعضاؤها أشخاصًا ذوو خبرة كمستشارين خاصين من خلال عملهم كوزراء مسؤولين. لكن هذا لم يكن الحال دائمًا. تلتئم اللجنة في جو آمن وتعتمد على موظفين حاضرين بتصريح أمني. وبالإضافة إلى الحصول على شهادة التزام من المفتش العام في جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (CSIS)، تتولى لجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC) مهمة خاصة بها هي ضمان التزام جهاز الاستخبارات والأمن الكندي بما في ذلك صلاحية التحقيق في الشكاوى ضد الجهاز (راجع المربع ٢). في هذا السياق، يمكنها أن تعطي التعليمات للمفتش العام في جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (CSIS) أو الجهاز نفسه لمراجعة أنشطة محددة.

يحق للجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC) في إجراءات المراجعات الوصول إلى المعلومات الخاضعة لسيطرة المفتش العام في جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (CSIS) أو الجهاز نفسه التي تعتبرها ضرورية لأداء مهامها ووظائفها بما في ذلك التقارير والتوضيحات. يحق للجنة تقديم التقارير للوزير المسؤول بحسب اجتهادها إلا أنه عليها أن تقدم التقارير السنوية للوزير المسؤول الذي يطرحه بدوره على البرلمان. ولا يمكن للجنة الكشف عن المعلومات المصنفة في التقرير السنوي، وإن كانت في حالات أخرى تحدد المحتوى.

كان الهدف أصلاً من التقرير السنوي للجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC) توفير المعلومات التي يحتاجها البرلمان للقيام بالإشراف الكفوء على الاستخبارات. لكن عملياً لم تكشف اللجنة معلومات سرية دائماً^{٢٩}.

حين اجتمعت اللجنة الخاصة في مجلس العموم من أجل مراجعة قانون جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (CSIS) وقانون الجرائم الأمنية (راجع القسم ٢،٤ أعلاه) لدرس الأدوار الخاصة باللجنة والمفتش العام في جهاز الاستخبارات والأمن الكندي، واجه أعضاؤها صعوبة في فهم لماذا لا يمكن ضم وظائف المفتش العام إلى اللجنة. حارب الوزير المسؤول آنذاك لإقناع اللجنة الخاصة بأهمية منصب المفتش العام والحاجة للهيئتين. بالنتيجة، غيرت اللجنة الخاصة مسارها وعدلت عن التوصية بإلغاء منصب المفتش العام. لكن بعد سنوات، وافقت حكومة تالية على استقالة مفتش عام تاركة المنصب في فراغ لأكثر من سنة. مؤخراً أشارت الحكومة إلى أنها تنوي دمج المنصب

المربع ٣: تفويض لجنة المراجعة الاستخباراتية الأمنية الكندية

تشمل وظائف لجنة المراجعة:

- أ) مراجعة أداء الجهاز لمهامه ووظائفه بشكل عام، وبشكل ذات صلة
 ١. مراجعة تقارير المدير وشهادات المفتش العام المنقولة لها بحسب الفقرات ٣٣ (٣)،
 ٢. مراجعة توجيهات الوزير بحسب الفقرة ٦ (٢)،
 ٣. مراجعة التدابير المتخذة من قبل الجهاز بحسب الفقرات ١٣ (٢) و (٣) و ١٧ (١) ورصد توفير المعلومات والاستخبارات بحسب هذه التدابير،
 ٤. مراجعة أي تقارير أو تعليقات تستلمها بحسب الفقرة ٢٠ (٤)،
 ٥. رصد أي طلبات تحال للجهاز في الفقرة ١٦ (٣) (أ)،
 ٦. مراجعة الأحكام،
 ٧. جمع وتحليل الإحصاءات حول الأنشطة التشغيلية للجهاز.
- ب) التحضير للمراجعات أو إجراءاتها بحسب القسم ٤٠؛
- ج) إجراء التحقيقات في ما يتعلق بـ:
 ١. الشكاوى الموجهة للجنة بحسب الأقسام ٤١ و ٤٢،
 ٢. التقارير الموجهة للجنة بحسب القسم ١٩ من قانون المواطنة،
 ٣. المسائل المحالة للجنة بحسب القسم ٤٥ من قانون حقوق الإنسان الكندي^{٢٨}.

في لجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC). وفيما أشارت الحكومة إلى أن القرار أتى بهدف الحد من التكاليف الإدارية، أكدت إلى أنه سيتم تحسين الإشراف.^{٣٠}

لم يكن لمركز أمن المعلومات (CSE)، جهاز استخبارات الإشارة في كندا، أي إشراف خارجي حتى العام ١٩٩٦ حين تأسس مكتب مفوض مركز أمن المعلومات (OCSEC) بموجب أمر تنفيذي. بعد خمس سنوات، وكجزء من مشروع قانون جنائي متعدد الأدوات، تبنى البرلمان قانون مكافحة الإرهاب الذي أعطى أساسًا قانونيًا لمكتب مفوض مركز أمن المعلومات (OCSEC) ومركز أمن المعلومات (CSE) (الذين كانا يعملان كمفوض مركز أمن المعلومات بموجب أمر تنفيذي). وقد أعطى قانون مكافحة الإرهاب للمكتب تفويض محدود بضمان عمل المركز بما يطابق القانون الكندي. ويتولى المكتب الاستماع للشكاوى ضد الوكالة. وتشمل متطلبات المنصب الخبرة كقاضٍ أعلى في المحكمة. ولا يمكن عزل المفوض من منصبه بعد تعيينه من دون سبب.

يعمل مكتب مفوض مركز أمن المعلومات (OCSEC)، مثل المفتش العام في جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (CSIS) ولجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC)، في مواقع أمانة وبفريق عمل محدود حاصل على تصريح أمني. بالإضافة إلى ذلك، يستمتع المكتب بصلاحيات التحقيق نفسها كأي مفوض بموجب قانون التحقيقات. وتماثلًا كلجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC)، على المكتب تقديم تقرير سنوي للوزير المسؤول ليطرحه بدوره على البرلمان.

يوفر هذان التقريران السنويان المعلومات الوحيدة التي يتلقاها البرلمان الكندي من المكتب واللجنة. وليست الحكومة ملزمة في أي من الحالات بالعمل بتوصيات التقرير.

٢.٣-٤ لجنة مراجعة وكالات الاستخبارات القائمة في بلجيكا

تؤدي هيئة خبيرة شبيهة بلجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC) الإشراف على الاستخبارات في بلجيكا. إلا أن لجنة مراجعة وكالات الاستخبارات القائمة البلجيكية (المعروفة بـ Committee 1) تختلف عن النموذج الكندي بنواح عدة. أولاً، تغطي مهامها جهازي استخبارات (أمن الدولة وهي خدمة مدنية وجهاز الاستخبارات والأمن العام وهو النظير العسكري لأمن الدولة) بالإضافة إلى وحدة التنسيق لتقييم التهديدات.^{٣١} ثانيًا، تمتد مهام اللجنة إلى أكثر من الالتزام بالقوانين والأحكام لدرس فعالية الجهازين والتنسيق بينهما. ثالثًا، ثلاثة من أعضاء اللجنة يجب أن يكونوا حاصلين على تصريح أمني وشهادة في القانون ويتمتعون بخبرة مهنية ذات صلة ويتم تعيينهم من قبل مجلس الشيوخ البلجيكي (وليس كما في كندا من قبل مجلس الوزراء). وأخيرًا، على رئيس اللجنة أن يكون قاضيًا.

لا يستطيع أي عضو في اللجنة أن يكون عضوًا في البرلمان، لكن التشريع الخاص باللجنة يحمل مجلسي البرلمان مسؤولية تأسيس لجان دائمة ترصد عمل لجنة مراجعة وكالات الاستخبارات القائمة البلجيكية (Committee 1) وتدرس تقاريرها. ويتطلب القانون أيضًا من أعضاء اللجان البرلمانية أخذ تدابير الحيطة الأمنية ويضعهم تحت موجب الحفاظ على سرية المعلومات التي يستلمونها حتى بعد مغادرة مناصبهم وذلك تحت طائلة القانون.

٥ عقبات الإشراف الكفوء

يمكن لعوامل عدة أن تعيق إرساء ممارسات إشراف كفوء على الاستخبارات في الدول الانتقالية.

يسلط هذا القسم الضوء على أبرز هذه العراقيل.

١.٥ التردد في مساءلة السلطة التنفيذية

العقبة الأساسية أمام الإشراف الكفوء هو تردد المشرعين في تنفيذ والاستفادة من الإجراءات التي تسائل السلطة التنفيذية. في الدول الانتقالية حيث لم تتم مساءلة السلطة التنفيذية سابقًا، على المشرعين أن يختبروا مجموعة من المقاربات المختلفة قبل تحديد أفضل وسيلة لهم. ومن المحتمل أن يثبت أن الاعتماد على الإصغاء لإفادات اللجنة وحده لأداء إشراف كفوء غير مناسب. فقد برهنت التجربة بأنه من الضروري توفر عمل الموظفين والدراسات البحثية والزيارات الميدانية والإفادات السرية.

٢.٥ المسار التعليمي الصعب

تختلف أنشطة الأمن والاستخبارات عن غيرها من وظائف الحكومة بكونها تؤثر و/أو تشمل الإدارات والوزارات كلها تقريبًا. وبما أن الإشراف الصحيح يتطلب معرفة موسعة بوظائف وممارسات أجهزة الاستخبارات والأساليب المعقدة التي تتفاعل مع باقي وكالات الحكومة، يعتبر مسار التعلم صعب بالنسبة للمشرعين الذين لديهم الكثير من المتطلبات التي تحتاج لوقتهم وانتباههم. ويحتاج تطوير الخبرة الضرورية للوقت لاسيما حين يأخذ المرء بعين الاعتبار تردد أعضاء مجتمع الاستخبارات في تشارك معرفتهم المفصلة.

٣.٥ قلة الثقة

يتعذر إيجاد محادثات صريحة أو تبادلات بارزة في المعلومات وإشراف كفوء إذا لم تكن أجهزة الاستخبارات وهيئات الإشراف على الاستخبارات تتبادل الثقة. ومن أجل بناء علاقة ثقة، على هيئات الإشراف الخارجي (لاسيما اللجان التشريعية) أن تتجنب التركيز على المطابقة فقط. ويشجع الحد من الإشراف على إنشاء بيئة مواجهة نديّة وتحجب عن الموظفين رؤية أي مكاسب لهم في عملية الإشراف، فيرون في البداية على الأقل صعوبات جمّة فقط.

كي يكون الإشراف كفوء، تحتاج أجهزة الاستخبارات إلى اختبار مكاسبها أيضًا. يستفيد الجهاز مثلًا من التركيز على الكفاءة من خلال التوصيات التي تشجع السلطة التنفيذية على توفير الخدمة بمراد أكبر. ويمكن للجهاز أن يختبر مكاسب الإشراف حين تصحح لجنة تشريعية أو هيئة إشراف خبيرة تقريرًا إعلاميًا يتهم أعضاء الجهاز بسوء السلوك أو يشكك بفعاليتهم.

٤.٥ منع الوصول إلى الأشخاص والأماكن والأوراق والسجلات

تكمن أبرز عقبة أمام الإشراف الكفوء بمنع الوصول إلى الأشخاص والأماكن والأوراق والسجلات. فمن دون هذا الوصول لا يمكن لهيئات الإشراف أن تعمل بشكل مناسب (راجع نايثان (Nathan) – الأداة ٣). لا تستطيع هذه الهيئات بالتالي اختبار إذا ما كانت المعلومات التي تتلقاها من السلطة التنفيذية دقيقة كما لا يمكنها تطوير خط تحقيق مناسب في مسألة معينة، بل تستند إلى ما يقال لها وما يمكنها الحصول عليه من الموارد العلنية.

٥.٥ ضغط الوقت وتأثيره على التمحيص

يؤثر الضغط الزمني الذي يشعر به المشرعون سلبيًا على نوع التمحيص الذي يجرونه. فقد أثبتت دراسات حول لجان إشراف الكونغرس الأميركية أن المشرعين يميلون إلى العمل على مسائل سبق أن حصلت على اهتمام الجمهور^{٣٣} عوضًا عن البحث عن المشاكل بأنفسهم، وذلك مبرر. بما أن المشرعين أشخاص منشغلون ولديهم الكثير من المسؤوليات (بما في ذلك إعادة انتخابهم)، يميلون إلى متابعة المسائل التي تقدم لهم مكسبًا سياسيًا. فالإشراف على جهاز الاستخبارات لا يجري على العلن في معظم الأحيان، وهم لا يحظون بفرصة تحقيق مكسب سياسي.

يواجه المشرعون عقبة أخرى أمام الإشراف على أجهزة الاستخبارات ناتجة عن طبيعة السلطة التشريعية بحد ذاتها. إن الوقت المتوفر للإشراف محدود ليس فقط بسبب العمل الذي يجب على كافة المشرعين القيام به بل أيضًا بسبب الجلسات التشريعية. وفي معظم النطاقات القضائية، يتوقف العمل التشريعي حين لا يكون المجلس منعقدًا وخلال الانتخابات. ويوفر تحميل مسؤولية الإشراف لهيئة خبيرة حلاً جزئيًا لهذه المشكلة.

٦.٥ الحزبية

تستطيع الحزبية أن تعيق عملية الإشراف بكل سهولة. ففي الولايات المتحدة مثلاً، حين تزداد نسبة الحزبية تطيح بجهود المعارضة في تمحيص جهاز الاستخبارات بتأخيرها أو السيطرة على عمل لجان إشراف الكونغرس^{٣٤}. كذلك، في معظم الاختصاصات البرلمانية، يسيطر الحزب الحاكم على جدول أعمال اللجان التشريعية كافة من خلال تمثيله الأكثرى. لدرء هذه السيطرة التي تشكل قاعدة عامة، تتطلب بعض الاختصاصات أن يكون رئيس لجنة الإشراف على الاستخبارات عضوًا من حزب المعارضة.

فمداورة الرئيس بهذا الشكل واختيار الأعضاء بناءً على التوازن الصحيح بين الحكومة والمعارضة هي أساليب مهمة للحد من أثر الحزبية وتحفيز التعاون. عمومًا، تعمل وظائف الإشراف بشكل أفضل حين يعمل أعضاء لجان الإشراف مع بعضهم في متابعة جماعية للنتائج التي تخدم المصلحة الوطنية.

٧.٥ التقارير المتأخرة من هيئات الإشراف الخبيرة

إذا تم إنشاء هيئات خبيرة لإجراء أشكال استباقية وروتينية من التمحيص، من المهم أن تتوفر تقاريرها وتحليلها للمشرعين ضمن المهل الزمنية المحددة. ومهما كانت أوجه الاستخبارات التي يدرسها المشرعون، يجب أن يكونوا مدركين للصورة الواسعة من أجل الاضطلاع بمسؤوليات أوسع كتخصيص الأموال العامة ومراجعة التشريعات القائمة. إذا لم يتمكن المشرعون من استلام التقارير في الوقت المناسب ولا يستطيعون سؤال أعضاء الهيئات الخبيرة عن توصياتهم، تكون قدرة المشرعين على تحقيق مسؤولياتهم محدودة جدًا.

٨.٥ الموارد غير الملائمة

تعتمد قدرة المشرعين على إجراء الإشراف الكفو إلى حد بعيد على الموارد المتوفرة لهم. ويعتبر فريق العمل والوصول إلى المعلومات في هذا الإطار المورد الأبرز. كما ذكر سابقاً، المشرعون منشغلون بمجموعة كبيرة من المسؤوليات. من دون مساعدة فريق عمل دائم ذات مهارات عالية وغير حزبي يتمتع بمعرفة موسعة في مجتمع الاستخبارات، سيكون أداء المشرعين في الإشراف

محدودًا في أفضل الأحوال ويركز على الاستماع لإفادات اللجان أكثر من العمل التحقيقي. بالإضافة إلى ذلك، لإجراء الإشراف الكفوء، يحتاج المشرعون للوصول إلى مجموعة كبيرة من المعلومات بما في ذلك خدمات البحث وإمكانيات التدقيق في الحسابات.

يساعد تشكيل فريق دعم غير حزبي دائم في تطوير واستمرار الذاكرة المؤسسية. تتطلب الخبرة الاستخباراتية وقتًا طويلاً لتتكون، لذا يتسبب تبدل المرشحين (الذي يحصل مرارًا في بعض الولايات القضائية) بفقدان بعض من هذه المعرفة والخبرة. لأسباب واضحة، إن وجود فريق عمل دائم غير حزبي يخفف هذا العائق أمام الإشراف الفعال.

٦ تصميم أطر قانونية ومؤسسية لنظام الإشراف

يجب أن تكون صلاحيات الإشراف على أوسع نطاق ممكن. ومع أن صلاحية هيئة إشراف معينة تعتمد إلى حد بعيد على مكانها ضمن نظام الإشراف ككل، لكن هذه الصلاحيات مجموعة يجب أن تغطي مجموعة واسعة من مسائل أجهزة الاستخبارات، من الإدارة والعمليات إلى السياسة والموازنة.

ليكون نظام الإشراف كفوءًا، يجب أن يضمن أن تكون أجهزة الاستخبارات التي يراقبها ملتزمة بالقانون المرعي الإجراء والأنظمة والسياسات وأن تكون كفوءة في المهام التي تؤديها. مع أن رصد الالتزام بالقوانين مهمة سهلة نسبيًا، إلا أن تقييم الكفاءة قد يكون أكثر تعقيدًا لأنه يتطلب معاينة شاملة لنظام الأمن والاستخبارات ككل. ولا يكفي في هذا المسعى مجرد التمحيص في الوكالات التي تجمع المعلومات. بل من الضروري أيضًا معرفة إذا كان القادة المنتخبون يشاركون بانتظام وبشكل فاعل في تحديد استراتيجيات ومسؤوليات أجهزة الاستخبارات، ويضعون المتطلبات الاستخباراتية التي تناسب التحديات والفرص الحالية، ويحددون الأولويات التي يجب اتباعها، ويضمنون أن تتبع عناصر نظام الاستخبارات المختلفة هذه الأولويات.

يبدو من الواضح لدى النظر في نظام الأمن والاستخبارات ككل أنه للنجاح في حماية الأمن القومي، على أجهزة الاستخبارات أو توفر للحكومة في أي وقت الحقيقة الأدق المتاحة. لكن عمل الاستخبارات ليس علمًا مثاليًا و«الحقيقة الأدق» قد تشوبها ثغرات عدة أحيانًا. هذه هي طبيعة العمل؛ إلا أنه من الضروري لأجهزة الاستخبارات أن تواجه القوة بالحقيقة بغض النظر عن عواقب الإخفاق. لتحفيز والحفاظ على هذا السلوك ضمن المجتمع الاستخباراتي، تحتاج الأجهزة إلى دعم كامل من كافة الأحزاب السياسية ناهيك عن النقد العادل. وتكمن المشكلة في أن الهيئات التشريعية هيئات سياسية حيث تسعى «الحكومات المنتظرة» بانتظام إلى التنافس مع الحزب الحاكم من خلال تقديم مواقف بديلة. من هنا، غالبًا ما يتفوق الميل إلى السعي وراء المكسب الحزبي على الإرادة بالتعاون. لهذا السبب غالبًا ما يكون الإشراف على الاستخبارات أكثر فعالية حين يتم من قبل هيئات إشراف خبيرة من دون اتصال مباشر مع السلطة التنفيذية أو التشريعية. ويقدم هذا التدبير إمكانية حذف السياسة من عمل الإشراف على الاستخبارات.

في ما يتعلق بالالتزام بأجهزة الاستخبارات بالقانون، يجب تفويض هيئات الإشراف الخبيرة، ليس بمراجعة عمليات الجهاز فحسب بل أيضًا بدراسة مدى فعالية القوانين والأحكام والسياسات المطبقة بشكل دائم أو إن كانت بحاجة للتنقيح. ويجب أن تلزم هذه الهيئات بالتحقيق في الشكاوى ضد الجهاز مع إمكانيات تدخلية وقسرية أو لضمان التحقيق الكامل بكافة الشكاوى في المحاكم ذات الصلاحية (راجع فورسيزي (Forcese) - الأداة ٩). بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يُطلب منها تقديم التقارير بشكل منتظم لكافة السلطات المعنية على أن تحتوي هذه التقارير توصيات

بالتصويب حين يكون ذلك ضروريًا.

أما في ما يتعلق بكفاءة أجهزة الاستخبارات، تحتاج هيئات الإشراف الخبيرة لقياس الإمكانية والأداء. غالبًا ما يتم هذا القياس بعد الوقائع (الدروس المستخلصة)، إلا أنه يجب أن يكون للهيئات عنصر دائم يقيم إذا ما كنت إمكانيات الجهاز الحالية قادرة على تلبية الحاجات التي تتوقعها الحكومة للمستقبل. تتمتع المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات (SAI) بالمهارات الضرورية لوضع هذه المقاييس (راجع ويلز (Wills) - الأداة ٨)، لكن بما أنها تتولى عادة مسؤولية مجموعة كاملة من عمليات الحكومة قد لا تتمكن من إيلاء قطاع الاستخبارات العناية التي يتطلبها بانتظام. بالتالي، قد تجد الهيئات التشريعية أنه من الضروري منح هذه المؤسسات إعفاءات خاصة أو تأسيس هيئات جديدة للتدقيق في الحسابات تلي هذه الحاجة.

على المشرعين، حين يحددون مهام هيئات الإشراف، ضمان منح التشريع ذات الصلة المراقبين الوصول الكافي إلى كافة عناصر التمحيص والبنية التحتية الاستخباراتية. وسيسمح ذلك لهيئات الإشراف بالوصول إلى كامل إمكانيات مجتمع الاستخبارات. فمن دون هذه الصلاحيات تستطيع السلطة التنفيذية بسهولة تغيير المسؤوليات لتجنب التمحيص عن قرب. وتسمح الصلاحيات الواسعة أيضًا للمراقبين بالتمحيص في العلاقات الهيكلية بين المنظمات المعنية وكيفية عمل هذه العلاقات عمليًا وتأثيرها على تكاليف العمليات المشتركة.

بالإضافة إلى ذلك، على التشريع ذات الصلة منح أعضاء هيئات الإشراف ضمان البقاء في الوظيفة للحد من التأثير المحتمل للسلطة التنفيذية على قراراتهم. وتنظيميًا، يمكنهم أن يكونوا قادمين من السلطة التنفيذية ولكن غير عاملين فيها حاليًا.

والسؤال يطرح نفسه هنا، إذا أسست التشريعات هيئات خبيرة لأداء الإشراف على الاستخبارات، أي مراقبة تبقى للمشرعين؟ ترتبط الإجابة بثلاث مسؤوليات أساسية تتولاها السلطة التشريعية في الديمقراطيات البرلمانية:

- مناقشة تشريع وتبنيه
- الموافقة على إنفاق الأموال العامة من قبل وكالات وهيئات الحكومة
- مساءلة الحكومة عن تصرفها أو عدمه

تتطلب كافة هذه المسؤوليات من المشرعين المشاركة بفعالية في عمل الإشراف على الاستخبارات. وإذا أرادوا الاضطلاع بمواجباتهم المتعلقة بتنفيذ التشريع ووضع الموازنات والمساءلة لن يحتاجوا إلى وصول سريع لتقارير هيئات الإشراف الخبيرة فحسب بل أيضًا إلى إمكانية مساءلة أعضاء هذه الهيئات عن التقارير التي يكتبونها. بالإضافة إلى ذلك، سيحتاج المشرعون أحيانًا إلى إجراء تحقيقاتهم حين تحصل مسائل تهدد ثقة الشعب بأجهزة الاستخبارات. وسيحتاج المشرعون أيضًا إلى تمحيص أنشطة هيئات الإشراف الخبيرة بانتظام لضمان عملها بفعالية وتمتعها بالموارد المناسبة.

وأخيرًا، كما ورد في القسم ٤،٥، من دون الوصول إلى الأشخاص والأماكن والأوراق والسجلات لن يكون الإشراف كفاءةً. بالتالي، إن أهم سلطة تملكها هيئة إشراف هي الإلزام على الوصول. ومع أن المشرعين قد يملكون حق الوصول بشكل عام، قد تُمنع اللجان التشريعية من الوصول إلى المعلومات والموظفين وبيئات العمل السرية لأن شروطه لم يتم تحديدها بوضوح في القانون التشريعي.

٧ التوصيات

إن أي تشريع يرسى نظام إشراف على الاستخبارات يجب ان يغطي بشكل محدد المسائل التالية:

تأسيس لجنة تشريعية مع ضمان الوصول إلى الأشخاص والأماكن والأوراق والسجلات
على التشريع الذي يتيح عمل هذه اللجنة أن يحدد صلاحياتها في ما يتعلق بالوصول إلى صلاحيات إصدار الاستدعاءات إلى المحكمة والإلزام بالشهادة تحت القسم أو التأكيد ودخول موقع جهاز استخبارات وتفتيشه. على التشريع أن يحدد أيضاً من له الحق في أن يصبح عضو في اللجنة وما هي الموارد التي ستطلبها اللجنة. أما هدفها فيجب أن يكونا، وبحسب التشريع منع الاستغلال من قبل أجهزة الأمن والاستخبارات وتحسين كفاءة وفعالية واقتصاد عملياتها. وعلى اللجنة أن تكون قادرة على إصدار التعليمات لأي هيئة دعم لتبني مشاريع إشراف لا تملك الكفاءة أو الوقت الكافيين لتنفيذها بنفسها، وتُنجز هذه المشاريع ويتم إعداد التقارير بشأنها ضمن مهلة زمنية منطقية.

يجب أن تشمل موجبات اللجنة لزوم إجراء الإشراف ضمن بيئة آمنة. ويجب أن يتمتع الأعضاء والموظفون جميعهم بتصريح آمني وأن يكونوا تحت القسم بعدم الكشف عن أي معلومات مصنفة^{٣٤} بالإضافة إلى ذلك، ومع أنه يُسمح للجنة بإصدار التقارير العامة بحسب اجتهادها الخاص، يجب إلزامها على إعداد تقرير مرة واحدة سنوياً على الأقل يتم رفعه إلى المجلس التشريعي ويتاح علنيّة. ويجب على كافة هذه التقارير أن تكون خاضعة لتدقيق المعلومات الأمنية بحثاً عن أي مواد مصنفة غير ملائمة، إلا أن الكلمة الأخيرة حول المواضيع التي يجب ضمها تبقى للجنة.

يجب على التشريع أيضاً أن ينص على أن اللجنة عليها إجراء مراجعات منتظمة لتشريع الأمن القومي لتحديد إذا ما كان هذا التشريع يعمل بالهدف المخصص به ولا يزال يعكس بيئات التهديدات والبيئات التكنولوجية الحالية. على التشريع أن يتضمن عقوبات محددة لأعضاء اللجنة والموظفين الذين يسربون المعلومات. وأخيراً، يجب أن تسمح لأعضاء اللجنة بتأسيس لجان متخصصة للاستعلام حين تكون هناك حاجة لخبرة خارجية أو حين تكون المسألة حزبية جداً.

تأسيس هيئة مستقلة لتلقي الشكاوى ضد أي جهاز استخبارات
هذه الهيئة يجب أن تكون أول نقطة اتصال لكل شخص لديه شكوى ضد جهاز استخبارات. كما يجب أن يزود التشريع الخاص بها حماية خاصة للأشخاص المبلغين عن الأعمال غير القانونية. يحصل هؤلاء على الحماية على ألا يكونوا قد كشفوا معلومات مصنفة لم تكن قد أعلنت سابقاً وأن يكون هذا الكشف قد تم بحسن نية. تطبق إجراءات الحماية أيضاً إذا اعتبرت الإفصاحات تخدم المصلحة العامة. بالإضافة إلى ذلك، على الهيئة أن تتمتع بصلاحيات مراجعة الحالات الفردية بعد أن يتم الحكم فيها لضمان ألا يعاني المبلغون عن أعمال غير قانونية من تبعات غير مناسبة في ما يتعلق بعملهم.

تأسيس هيئة إشراف خبيرة واحدة أو أكثر لإجراء الإشراف أولاً ولكن ليس حصراً وبشكل استباقي
يجب أن تتمكن هذه الهيئات من اللقاء والتحدث بحرية مع بعضها البعض ومع اللجان التشريعية على أن تتم هذه الاجتماعات في بيئة آمنة. وقد تخدم الهيئات حاجات السلطة التنفيذية إلا أن هدفهم الأول يجب أن يكون مساندة اللجان التشريعية في تجنب استغلال السلطة وتشجيعها على كفاءة أكبر. مع أن هيئات الإشراف يجب أن تكون قادرة على تطوير خطط عمل وجداول عمل خاصة بها، عليها أن تأخذ التوجيهات من اللجان التشريعية والسلطة التنفيذية. ويمكن لتمحيصهم أن يتم قبل الأحداث التي يودون مراجعتها أو خلالها أو بعدها.

ملاحظات هامشية

١. راجع مثلاً هانس بورن (Hans Born)، «الإشراف الديمقراطي للقطاع الأمني: المبادئ والآليات والممارسات» (جنيف، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠٠٣)؛ وهانس بورن وإيان ليه (Hans Born and Ian Leigh)، «مساءلة الاستخبارات» معايير قانونية وممارسات فضلى للإشراف على وكالات الاستخبارات (جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة جامعة درهام وبرلمان النرويج ٢٠٠٥).
٢. لدراسات المقارنة راجع جان بول برو دور وبيتر جيل ودينيس تولبورغ (Jean-Paul Brodeur, Peter Gill, and Dennis Tollborg) «الديمقراطية والقانون والأمن: أجهزة الأمن الداخلية في أوروبا المعاصرة» (ألدرشوت، بريطانيا، أشغايث ٢٠٠٣)؛ توماس برونو وستيفن بوراز (Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz) «إصلاح الاستخبارات: عقبات أمام سيطرة الديمقراطية وكفاءتها» أوستين، إصدار جامعة تكساس، ٢٠٠٧)؛ ستورات فارسون، بيتر جيل، مارك فيثيان، شلومو شبيرو (Stuart Farson, Peter Gill, Mark Phythian, and Shlomo Shpiro) «كتيب PSI للأمن والاستخبارات العالمية: مقاربات وطنية، (وستبورت، سي اي بريجر سكيوريتي إنترناشنل، ٢٠٠٨)؛ غريغ هانا، كيفن أو بريان، أندرو راثميل (Greg Hannah, Kevin O'Brien, and Andrew Rathmell) «التشريعات الأمنية والخاصة بالاستخبارات لإصلاح القطاع الأمني» تقرير فني SSDAT-288-TR (مؤسسة راند أوروبا، ٢٠٠٥).
٣. نظرت دراسات قليلة إلى كفاءة هيئات إشراف معينة خلال فترة زمنية محددة. ويشمل ذلك: ستورات فارسون (Stuart Farson) «مراجعة الكذبة الأنيقة: مراجعة البرلمان على خمس سنوات لقانون مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية: أداة تغيير أو حلقة ضعيفة في سلسلة المسألة؟» في «المسألة للعدالة الجنائية: دراسات مختارة، فيليب ستينغ (Philip C. Stenning) (تورونتو: إصدار جامعة تورونتو) ص ١٨٥-٢١٢؛ لوش جونسون (Loch Johnson)، «موسم من الاستقصاء: تحقيقات استخبارات مجلس الشيوخ» (لكسينغتون: إصدار جامعة كنتاكي، ١٩٨٥) كاترين أس
٤. أنثوني غليز، فيليب ه ج ديفيز وجون ل موريسون (Anthony Glees, Philip H.J. Davies, and John L. Morrison) «الجهة المفتوحة من السرية: الاستخبارات البريطانية ولجنة الأمن» (لندن، وحدة الشؤون الأمنية، ٢٠٠٦)؛ فرانك ج سميست جونيور (Frank J. Smist Jr)، «الكونغرس يراقب المجتمع الاستخباراتي الأميركي، ١٩٤٧-١٩٩٤، الإصدار الثاني (نوكسفيل: جامعة تينيسي، ١٩٩٤).
٥. مراجعة تشارلز تيلي (Charles Tilly)، «الديمقراطية» (كايمبريدج: جامعة كايمبريدج، ٢٠٠٧).
٦. راجع بيتر جيل (Peter Gill) «رمزي أو حقيقي؟ أثر لجنة مراجعة الاستخبارات الأمنية الكندية، ١٩٨٤-٨٨» (Symbolic or Real? The Impact of the Canadian Security Intelligence Review Committee)، الاستخبارات والأمن القومي ٤، رقم ٣ (١٩٨٩) ص ٥٥٠-٥٧٥.
٧. في الديمقراطيات البرلمانية، تكون السيطرة على أجهزة الاستخبارات عادةً من مسؤولية السلطة التنفيذية. لكن عناصر السيطرة البرلمانية قد تنتج عن صلاحية البرلمان للموافقة على تمويل أجهزة الاستخبارات وتنفيذ التشريعات التي تحكم الجهاز.
٨. في بعض الأنظمة الحكومية حيث يتواجد فصل في السلطات، لا يمكن للجان التشريعية استدعاء الأعضاء المنتخبين في السلطة التنفيذية للإدلاء بشهادتهم.
٩. راجع توماس برونو (Thomas C. Bruneau) «إصلاحات الاستخبارات في البرازيل: التحديات المعاصرة وإرث الماضي» أفكار استراتيجية ٦ (Intelligence Reforms in Brazil: Contemporary Challenges and the Legacy of the Past) رقم 3 (أيار/مايو ٢٠٠٧) (متوفر على www.dtic.mil/cgi-

- (bin/GetTRDoc?AD=ADA485122).
 ١٠. راجع ماركو سيببك (Marco Cepik) «التغيير الهيكلي والسيطرة الديمقراطية على الاستخبارات في البرازيل» (Structural Change and Democratic Control of Intelligence in Brazil) في توماس برونو وستيفن بوزار (Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz) «إصلاح الاستخبارات: عقبات السيطرة الديمقراطية والكفاءة» (Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness) (أوستن، جامعة تكساس، ٢٠٠٧) ص ١٤٩-١٦٩.
١١. لتحليل تقارني لأنظمة الإشراف البرلماني في الاتحاد الأوروبي، راجع أيدان ويلز وماتياس فرميولن (Aidan Wills and Mathias Vermeulen) «إشراف البرلمان على وكالات الأمن والاستخبارات في الاتحاد الأوروبي» (Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union) (بروكسيل: البرلمان الأوروبي، ٢٠١١)، لاسيما الجداول في ص ٩٢-٩٥.
١٢. غطت لجنة مجلس الشيوخ الكندي للأمن والدفاع الوطنيين حين كان يرأسها كولن كني (Colin Kenny) مجموعة واسعة من المواضيع وأنتجت تقارير هامة عدة بالاستناد إلى العامل داخل المجلس.
١٣. راجعت كندا هذه المقاربة لكنها لم تتبناها بعد.
١٤. تم إعداد هذه التقارير في مكتب رئاسة الوزراء. وبما أنه اعتبر أن للمكتب تضارب مصالح، انتقل إعداد التقارير إلى بيئة آمنة تعتبر أكثر استقلالية.
١٥. أستراليا، قانون أجهزة الاستخبارات ٢٠٠١، الرقم ٢٩ (٣).
١٦. المصدر نفسه، القسم ٢٩ (١) (ب).
١٧. راجع كندا، اللجنة الخاصة بمراجعة قانون مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية (CSIS) وقانون التعدييات الأمنية، في التقلبات لكن ليس في الأزمات (أيلول/سبتمبر ١٩٩٠).
١٨. راجع كنت روتش (Kent Roach) «مراجعة برلمانية لقانون مكافحة الإرهاب» (The Parliamentary Review of the Anti-Terrorism
- Act) (القانون الجنائي الربيعي (Criminal Law Quarterly) ٥٢ (أيار/مايو ٢٠٠٧) ص ٢٨١ - ٤.
١٩. راجع ستوارت فارسون (Stuart Farson) «مراجعة الكذبة الأنيفة: مراجعة البرلمان على خمس سنوات لقانون مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية: أداة تغيير أو حلقة ضعيفة في سلسلة المساءلة؟» في «المسألة للعدالة الجنائية: دراسات مختارة»، فيليب ستينينغ (تورونتو: إصدار جامعة تورونتو، ١٩٩٥) ص ١٨٥-٢١٢. («The Noble Lie Revisited: Parliament's Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?» in Accountability for (Criminal Justice: Selected Essays
٢٠. راجع شلومو شبيرو (Shlomo Shpiro) «الإصلاحات البرلمانية والإدارية في السيطرة على أجهزة الاستخبارات في الاتحاد الأوروبي» مجلة كولومبيا للقوانين الأوروبية ٤ (١٩٩٨) ص ٥٤٥-٥٧٨.
٢١. راجع جفري ولر (Geoffrey R. Weller) «مقارنة المفتشين العاملين للاستخبارات والأمن في الغرب» المجلة الدولية للاستخبارات والاستخبارات المضادة ٩، رقم ٤ (١٩٩٦) ص ٣٨٣-٤٠٦.
٢٢. راجع فريدريك كايسر (Frederick M. Kaiser) «مراقبة المراقبين: المفتش العام لوكالة الاستخبارات المركزية» المجلة الدولية للاستخبارات والاستخبارات المضادة ٣، رقم ١ (١٩٨٩) ص ٥٥-٧٥.
٢٣. بعد سنوات، تسبب تأخير مفتش عام في جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (CSIS) في توفير شهادات الالتزام بالقوانين باستحالة التعليق وبالتالي إبلاغ البرلمان عن مشاكل التزام الجهاز بالقوانين في التقارير السنوية للجان.
٢٤. راجع إيان كارنل ونفيل براين (Ian Carnell and Neville Bryan) «مراقبة المراقبين: كيف يساعد المفتش العام للاستخبارات والأمن في الحفاظ على سيادة القانون» (دراسة مقدمة في مؤتمر «الحفاظ على أستراليا» ١٢-١٤ تموز/يوليو ٢٠٠٥) متوفر على (http://www.igis.gov.au/public_statments/conference_papers.cfm).

وحدة التنسيق لتقييم التهديدات المعلومات حول الإرهاب والتطرف إلى السلطات القضائية والإدارية المعنية.

٣٢. راجع مثلاً ماثو ماك غابنز وطوماس شوارتز (Mathew D. McGubbins and Thomas Schwartz) في « نظرة إلى مراقبة الكونغرس: دوريات الشرطة مقابل أجراس الإنذار من الحريق»، مجلة العلوم السياسية الأميركية (American Journal of Political Science) ٢٨ رقم ١ (شباط/فبراير ١٩٨٤) ص. ١٦٥-١٧٩.

٣٣. مارفن ك أوت (Marvin C. Ott) « الحزبية وتراجع الإشراف على الاستخبارات» من المجلة الدولية للاستخبارات والاستخبارات المضادة ١٦ رقم ١ (٢٠٠٣) ص ٦-٩٤.

٣٤. قد يشكل التدقيق في المعلومات الأمنية من قبل الأجهزة الأمنية للمشرعين وأصحاب مناصب أخرى كالقضاة إشكالية دستورية من وجهة نظر فصل السلطات. بشكل عام، يعتبر ذلك غير ملائم لعضو في السلطة التنفيذية أن يقرر مدى ملائمة السلطة التشريعية أو القضائية. لأسباب واضحة، بعض التدقيق الأمني ضروري لأي شخص سيتولى معلومات مصنفة بانتظام. ولحسن الحظ هناك عدد من الأساليب لتجاوز المشكلة الدستورية. يستطيع كل من السلطتين التشريعية والقضائية إجراء التدقيق الأمني الخاص بهما كتلك التي تجرى لدى تعيين شخص ما وزير، كما يمكن توظيف شركات أمنية خارجية لإجراء عمليات تدقيق رسمية أكثر. لهذا النوع من التدقيق ثلاثة مكاسب مهمة: أولاً، تولي أجهزة الاستخبارات ثقة أكبر وتتعامل بحرية أكبر مع هيئات إشراف خضع أفرادها للتدقيق الأمني. ثانياً، الشركاء الخارجيين يميلون أكثر إلى تبادل المعلومات إذا كانوا على يقين بأن هذه المعلومات لن يتم الكشف عنها من قبل هيئات إشراف غير خاضعة للتدقيق الأمني. ثالثاً، أظهرت الدراسات حول انحراف النخبة أنه هناك عناصر فاسدة في كل مجموعة. لقد عُرف بعض القضاة بالفساد، وأجبر أعضاء هيئات إشراف على الاستقالة بسبب تضارب المصالح، واتهم مشرعون بالخيانة. والتدقيق الأمني يتيح التخلص من هذه العناصر الفاسدة قبل أن تتسبب بأي أذى.

٢٥. في بعض الاختصاصات القضائية التي تتبع نموذج وستمينستر، يميز أعضاء السلطة التنفيذية بين المراجعة والإشراف. يستخدمون مصطلح «المراجعة» للإشارة إلى المزيد من التمحيص و«الإشراف» للتمحيص المصحوب بالقدرة على تنفيذ التغيير. وبالتالي، في تمحيص أنشطة أجهزة الاستخبارات، تصدر هيئات المراجعة التوصيات للتغيير فيما تلزم هيئات الإشراف الأجهزة بالتنفيذ.

٢٦. راجع إيان كارنل ونفيل براين (Ian Carnell and Neville Bryan) «مراقبة المراقبين: كيف يساعد المفتش العام للاستخبارات والأمن في الحفاظ على سيادة القانون» (دراسة مقدمة في مؤتمر «الحفاظ على أستراليا» ١٢-١٤ تموز/ يوليو ٢٠٠٥) متوفر على http://www.igis.gov.au/public_statments/conference_papers.cfm.

٢٧. في البداية كان يؤمل أن يكون أعضائها أشخاصاً ذوو خبرة كمستشارين خاصين من خلال عملهم كوزراء مسؤولين. لكن هذه لم تكن الحال دائماً.

٢٨. قانون جهاز الاستخبارات والأمن الكندي، R.S.C.، ١٩٨٥، الفصل C-23، القسم ٣٨.

٢٩. راجع ستورات فارسون (Stuart Farson) «مراجعة الكذبة الأنيقة: مراجعة البرلمان على خمس سنوات لقانون مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية: أداة تغيير أو حلقة ضعيفة في سلسلة المساءلة؟» في «المساءلة للعدالة الجنائية: دراسات مختارة»، فيليب ستينينغ (Philip C. Stenning) (تورونتو: إصدار جامعة تورونتو، ١٩٩٥) ص. ١٨٥-٢١٢. (The Noble Lie Revisited: Parliament's Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?) in Accountability for Criminal Justice: Selected (Essays)

٣٠. بروس تشيدل (Bruce Cheadle) «المحافظون يستخدمون مشروع الميزانية لوضع الحدود لمنصب المفتش العام في وكالة التجسس» كندايدان برس (Canadian Press) ٢٦ نيسان/ أبريل ٢٠١٢

٣١. اللجنة مسؤولة أيضاً عن ضمان أن تمرر

الأداة ٣

شفافية الاستخبارات وسريتها والإشراف عليها في نظام ديمقراطي

لوري نايشن (Laurie Nathan)



شفافية الاستخبارات وسريتها والإشراف عليها في نظام ديمقراطي

لوري نايشن^١ (Laurie Nathan)

١ مقدمة

يشكل وجود أجهزة الاستخبارات في الدول الديمقراطية تناقضًا سياسيًا. فمن جهة، تهدف هذه الأجهزة إلى حماية الدولة والمواطنين والأشخاص الآخرين تحت سلطة الدولة القضائية بالإضافة إلى النظام الديمقراطي، وهي تملك صلاحيات وقدرات خاصة لهذه الغاية. كما يحق لها بموجب التشريعات الحصول على معلومات خصوصية من خلال المراقبة واعتراض المراسلات والاتصالات ووسائل أخرى تتجاوز حقوق الخصوصية وكذلك القيام بعمليات سرية تهدف إلى درء التهديدات للأمن القومي والعمل على مستوى عالٍ جدًا من السرية.

من جهة أخرى، قد تستغل أجهزة الاستخبارات وأعضاء السلطة التنفيذية هذه الصلاحيات والقدرات لزعزعة أمن الأفراد والقضاء على العملية الديمقراطية. وقد تنتهك هذه الأجهزة حقوق الإنسان في ما يتعارض مع القانون وتتدخل في الأنشطة السياسية القانونية وتفضل أو تقصي حزبًا أو قائدًا سياسيًا معينًا. ويمكنها أيضًا أن ترهب أخصام الحكومة وتخلق جوًا من الخوف وتفبرك أو تتلاعب بالمعلومات من أجل التأثير على قرارات الحكومة والرأي العام. بالإضافة إلى ذلك قد تستغل الأجهزة أموال الاستخبارات وأساليب الربح الخاص.

نظرًا لهذه المخاطر، تواجه الدول الديمقراطية تحدي وضع القواعد والضوابط وآليات الإشراف التي تهدف إلى الحد قدر المستطاع من احتمال حصول سلوك غير قانوني أو استغلال للسلطة وإلى ضمان اضطلاع أجهزة الاستخبارات بمسؤولياتها بحسب الدستور والتشريعات.

وتنطبق هذه الأهداف أيضًا على هيئات الرقابة والإشراف التي ترعى مؤسسات الدولة الأخرى، لكنه من الصعب تحقيق ذلك في عالم الاستخبارات بسبب درجة السرية العالية المحيطة بأجهزة الاستخبارات وعملياتها. وهذه السرية تعيق الرصد والمراجعة من قبل هيئات الإشراف وتعرقل التمحيص العام وتجعل من السهل لأعضاء أجهزة الاستخبارات إخفاء سوء السلوك.

تركز هذه الأداة على السرية والانفتاح وتوفير المعلومات في ما يتعلق بهيئات الإشراف على الاستخبارات. وتشمل هذه الهيئات البرلمان، ولجنة الإشراف البرلمانية على الاستخبارات، والسلطة القضائية، والمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات، والمفتش العام المستقل للاستخبارات (كما في أستراليا ونيوزيلندا وجنوب أفريقيا)، وهيئة الإشراف الخبيرة (كاللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات). وتسلب هذه الأداة الضوء على النقاش السياسي والتصوري حول سرية الاستخبارات وشفافيتها، وتقدم ممارسة جيدة في ما يتعلق بالتشريعات الهادفة إلى حماية المعلومات والوصول إليها، وتناقش المعلومات الاستخباراتية المطلوبة من قبل البرلمان وهيئات الإشراف الأخرى. وتختتم الأداة بمجموعة من التوصيات.

مع أن المحادثات عن سرية الاستخبارات تركز عادةً على ما لا يجب الإفصاح عنه، تتطرق هذه الأداة بطريقة أكثر إيجابية إلى مجالات الاستخبارات التي يجب الإفصاح عنها لصالح الإشراف الفعال والحكم الديمقراطي.

ويجب التركيز أيضًا في البداية على أن السرية المفرطة تولد الشك والخوف من منظمات الاستخبارات، ما يخفف الدعم الشعبي لها. على خلاف الأنظمة القمعية، على وكالات الاستخبارات في الديمقراطيات أن تعتمد على تعاون الشعب عوضًا عن القوة والترهيب لتتجح. فتوفير معلومات أكثر عن الأجهزة سيعزز سمعتها بطريقة إيجابية ويحد من الخوف والترهيب الناتجين عن السرية ويحسن التعاون مع الأجهزة وبالتالي يزيد من كفاءتها.

٢ مشكلة الشفافية والسرية في الإشراف على الاستخبارات

تعتبر السرية المسألة الأكثر أهمية وإثارة للجدل في ما يتعلق بالإدارة الديمقراطية لأجهزة الاستخبارات. وهذه المسألة الأهم لأنه كلما ارتفع مستوى السرية بات من الأصعب تأكيد وتقييم مواصفات الأجهزة وأدائها. وفي غياب المعلومات المناسبة، من المستحيل لهيئات الإشراف تحديد ومناقشة دور الأجهزة وتوجيهها بعمق والحاجة لإصلاح الاستخبارات والسؤال الأساسي حول إذا ما كانت الأجهزة تحافظ أو تعيق أمن وحرية المواطنين والأشخاص الآخرين الخاضعين لسلطة دولة معينة.

ويعتبر هذا الموضوع مثيرًا للجدل لأنه خاضع لضغوط تنافسية قوية. فمن جهة، يجب الحفاظ على سرية بعض أوجه مجتمع الاستخبارات وأنشطته لتجنب تعريض عمليات وحياة أعضاء أجهزة الاستخبارات ومصادرهم للخطر. ومن جهة أخرى، السرية منافية للأخلاقيات في الحكم الديمقراطي، وتعيق المساءلة التامة وتشكل أرضًا خصبة لاستغلال السلطة وعدم القانونية وثقافة الإفلات من العقاب.

يغطي هذا القسم النقاش حول شفافية الاستخبارات وسريتها ويطرح مقارنة ديمقراطية. وتعتبر هذه المسائل هامة جدًا بالنسبة للبرلمان. من خلال مشاركته في صياغة والموافقة

على القوانين والسياسات التي تحكم السرية والوصول إلى المعلومات، يلعب البرلمان دورًا مهمًا في تحديد مدى إتاحة الاستخبارات أو عدمها للتمحيص العام. بالإضافة إلى ذلك، ليس البرلمان مسؤولاً عن مساءلة السلطة التنفيذية وهيئات الدولة فحسب، بل يخضع بدوره للمساءلة وهو ملزم بتوفير المعلومات للمواطنين عن مجتمع الاستخبارات. وبالتالي، يجب إجراء النقاشات البرلمانية عن قوانين الاستخبارات والسياسات والموازنات في جلسات علنية.

١.٢ محفزات سرية الاستخبارات

تشكل السرية جزءًا لا يتجزأ من أجهزة الاستخبارات وسمة أساسية فيها بسبب طبيعة تفويضاتها ومهامها. تعنى الأجهزة بالتهديدات التقليدية وغير التقليدية للأمن القومي، وبالذول المعادية والمنظمات الإرهابية والإجرامية، وبالحماية الجسدية للقادة الحكوميين ومنشآت الدولة، وبحماية معلومات الدولة المصنفة. وتمنح السرية أجهزة الاستخبارات مكسبًا تنافسيًا في معالجة هذه المخاوف والشفافية المطلقة قد تكشفها وتعرضها للخطر.

وبشكل محدد، السرية ضرورية للأهداف التالية:

- لتجنب إدراك أهداف العمليات الاستخباراتية بأنها تحت المراقبة.
- لتجنب اكتشاف الأهداف والأخصام الأساليب التي تستخدمها الأجهزة.
- لحماية حياة أعضاء أجهزة الاستخبارات والمخبرين.
- لضمان أمن الشخصيات البارزة التي تتمتع بحماية أجهزة الاستخبارات.
- للحفاظ على سرية المعلومات المقدمة من قبل أجهزة الاستخبارات الأجنبية.
- لتجنب التعرض للخطر بأشكال عدة من قبل أجهزة استخباراتية منافسة.

مع أن متطلبات السرية هذه منطقية، تميل أجهزة الاستخبارات أحيانًا إلى اتباع سلوك مبالغ به وأحيانًا هوسي في ما يتعلق بالسرية. وتقول ذريعتهم بأن الشفافية في المسائل غير الحساسة ستؤدي من دون شك إلى انفتاح في المسائل الحساسة، ونتائج ذلك وخيمة. وتطور الأجهزة بشكل دائم أنظمة داخلية وإجراءات وقواعد لا تسمح بأي تهاون أو مرونة في السرية. كما أن الأجهزة قد تولي أهمية كبرى للسرية لأنها تلفها في الغموض وتعطيها مكانة نخبوية.

تتردد أجهزة الاستخبارات أحيانًا في الإفصاح عن المعلومات حتى لهيئات الإشراف البرلمانية المجازة بالاطلاع على المعلومات الاستخباراتية. وتدعي الأجهزة أن البرلمانين غير مدربين ومنضبطين للمحافظة على السرية ويمثلون خطرًا إذ قد يكشفون عن معلومات حساسة لأشخاص غير مجازين أو يسيئون استخدام المعلومات لأهداف سياسية حزبية. لكن كما يرد أدناه، يمكن تطبيق مجموعة من الإجراءات للحد من خطر الإفصاح غير المجاز عن المعلومات.

٢.٢ السرية كاستثناء وليس كقاعدة

بما أن المحفزات المذكورة أعلاه للسرية الاستخباراتية منطقية، تؤكد مقالات عدة حول الحكم الديمقراطي للاستخبارات أنه «يجب تحقيق التوازن المناسب بين السرية والشفافية».

لكن هذه الجملة بعيدة كل البعد عن الالتزام لذا لا تملك قيمة كبيرة كما أن نقطة الانطلاق فيها غير صحيحة. ويجب أن تكون نقطة الانطلاق المبدأ الأساسي للديمقراطية. تشمل هذه المبادئ الشفافية وحقوق الأشخاص بالوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الدولة. وتعتبر هذه المبادئ ضرورية لأنها شرط مسبق لمساءلة السلطة التنفيذية من البرلمان وهيئات الإشراف، وللإشراف الكفوء لهذه الهيئات، وللحرية السياسية والشخصية، وللنزاع الديمقراطي على السلطة، وللنقاش المتين وتبادل الأفكار، ولممارسة المواطنة الكاملة، ولتجنب استغلال السلطة.

ترد فكرة أن حرية المعلومات أساس ضروري للحقوق والحريات الأخرى في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٥٩(١) للعام ١٩٤٦ الذي يقول بأن «حرية المعلومات حق إنساني أساسي وركنٌ لكافة الحريات التي تضمها الأمم المتحدة». ويبدو هذا المنطق نفسه في إعلان جنوب أفريقيا لقانون الوصول إلى المعلومات سنة ٢٠٠٢ الذي يسعى «بشكل فاعل للارتقاء بمجتمع يكون فيه لشعب جنوب أفريقيا وصولاً فعالاً إلى المعلومات لتمكينه من ممارسة حقوقه بالكامل وحمايتها».

بما أن الانفتاح شرط أساسي للحكم الديمقراطي وحماية حقوق الإنسان، لا ينبغي التعريف بالتحدي في عالم الاستخبارات على أنه «إيجاد التوازن المناسب بين السرية والشفافية». بل يجب اعتبار السرية استثناءً يتطلب تبرير مقنع في كل حالة. وفيما تركز المجتمعات الاستخباراتية في العالم كله على السرية مع بعض الاستثناءات، إلا أنه يجب في المجتمعات الديمقراطية أن يتم التركيز على الانفتاح مع بعض الاستثناءات. فهذه مسألة مبدأ وضرورة براغماتية. وهناك الكثير من الإثباتات التاريخية على أن احتمال استغلال السلطة وانتهاك حقوق الإنسان أكبر في ظروف سرية من بيئة سياسية منفتحة. ويتيح الانفتاح الإشراف الكفوء من قبل البرلمان والتمحيص من قبل الإعلام ومجموعات المجتمع المدني الحريضة مما يوفر أساساً للكشف عن الأعمال غير القانونية وسوء السلوك وبالتالي تجنب انتشار ثقافة الإفلات من العقاب.

٣-٢ خطر الأذية المحددة

إذاً ما هو الأساس المناسب لسرية الاستخبارات كاستثناء للانفتاح؟ تأتي الإجابة مشتركة بين الدول الديمقراطية والاستبدادية: «الأمن القومي». لكن هذه المقاربة خطيرة وغير سليمة بسبب مطاطية والتباس مبدأ «الأمن القومي»^٢. إذا تم تفسير الأمن القومي بمفهومه الواسع ليشمل كافة أشكال الأمن البشري، بالتالي ستؤدي السرية المبنية على أسس واسعة إلى تصنيف مفرط وغير شرعي للمعلومات. حتى حين يكون «للأمن القومي» تعريف أضيق، غالباً ما يتم ذكره من قبل الدولة لتبرير إجراءات استثنائية تنتهك حقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، وافق المسؤولون الكبار في الإدارة الأمريكية في عهد الرئيس جورج و. بوش على اللجوء إلى التعذيب من أجل حماية الأمن القومي.^٣

في حكم صادر سنة ١٩٧١ لفتت المحكمة العليا للولايات المتحدة إلى مخاوف من هذا النوع حول ضبابية تعبير «الأمن القومي» في ما يتعلق بالقيود على حرية التعبير:

كلمة «أمن» تعميم واسع وغامض لا يجب ذكر حدوده لإبطال القانون الأساسي المتمثل في التعديل الأول (حول حرية التعبير). فالحفاظ على الأسرار العسكرية والدبلوماسية

على حساب حكومة تتمتع بالتمثيل والاطلاع لا يوفر أمنًا حقيقيًا للجمهورية.^٤

يجب أن يغطي مصطلح «الأمن القومي» في نظام ديمقراطي أمن البلد ونظام الحكومة وقيمه وكافة الأشخاص الخاضعين لسلطة الدولة القضائية. فيوفر بالتالي أساسًا ملزمًا للانفتاح عوضًا عن السرية. فهذا ليس أمرًا يجب موازنته مع حقوق الإنسان والحريات. فالمقاربة الديمقراطية للأمن القومي تشمل وتتضمن حقوق الإنسان والحريات.

عوض أن تكون السرية حول المجتمع الاستخباراتي مستندة إلى فكرة غير محددة هي «الأمن القومي»، يجب أن تستند إلى أذى محدد وبارز قد ينشأ عن كشف المعلومات إلى العامة. ويجب أن تنحصر بالمجالات حيث قد يسبب كشف هذه المعلومات بأذى بارز لحياة الأفراد وأجهزة الاستخبارات والدولة أو البلد ككل. وتشمل هذه المجالات ما يلي:

- هوية أعضاء أجهزة الاستخبارات (غير رؤساء أجهزة الاستخبارات)
- هوية المخبرين الاستخباراتيين
- التفاصيل التقنية للأساليب التشغيلية
- تفاصيل حماية الشخصيات البارزة
- العمليات الحالية والتحقيقات
- الهوية والبيانات الشخصية للأشخاص تحت المراقبة

بحسب الظروف، قد يكون من الضروري قياس الأذى الناتج عن الإفصاح عن المعلومات في المجالات المذكورة أعلاه بالمقارنة مع مصلحة الشعب البارزة بالإفصاح. وقد يكون الإفصاح لصالح الشعب مناسبًا إذا استهدفت العمليات الاستخباراتية مثلًا سياسيين بشكل غير قانوني، أو إذا كانت حماية الشخصيات البارزة متهاونة جدًا، أو إذا أظهر كبار أعضاء أجهزة الاستخبارات سلوك شخصي خطر جدًا. بشكل عام، لا تستطيع الحكومات الديمقراطية أن تسعى لتجنب كل الأذى الممكن أن يحصل من نشر المعلومات الحساسة. يجب السماح بحصول بعض الضرر لأن المخاطر الناتجة عن السرية تعرض النظام الديمقراطي نفسه للخطر.

لا شك في أن وصول البرلمان بشكل عام ومفتوح إلى المعلومات عن مجتمع الاستخبارات محدود أكثر من الوصول الذي تتمتع به هيئات الإشراف على الاستخبارات كلجنة إشراف برلمانية أو مفتش عام مستقل. ومن أجل أداء مهامها، تحتاج هذه الهيئات إلى المزيد من المعلومات مما هو متوفر للعامة. ستتم مناقشة حاجات هذه الهيئات للمعلومات في ما يلي.

٤-٢ المكاسب العملية لانفتاح الاستخبارات

تم التركيز في ما سبق على الحاجة لانفتاح الاستخبارات في ما يتعلق بالحكم الديمقراطي وحماية حقوق الإنسان وتجنب استغلال السلطة. بالإضافة إلى ذلك، ستكون نسبة أقل من السرية وتوفير معلومات أكثر عن أجهزة الاستخبارات مفيدة للأجهزة نفسها. فالنظام الذي يبالي بتصنيف المعلومات يفتقر للمصداقية ويصعب الحفاظ عليه وتطبيقه وهو مكلف وغير فعال. فقد يتم تكريس الكثير من الوقت والجهد لتصنيف وحماية معلومات غير خطيرة وقد يأتي ذلك على حساب الحفاظ على معلومات حساسة فعلا.

في حكم المحكمة العليا للولايات المتحدة الشهير سنة ١٩٧١ بشأن قضية أوراق البنتاغون، قال في هذا السياق القاضي بوتر ستيوارت ما يلي:

حين يكون كل شيء مصنف، يصبح كل شيء غير مصنف فيهمل المنتقدون أو غير المهتمون هذا النظام فيما يتلاعب به من يودون حماية أنفسهم أو الترويج لأنفسهم.

أيضاً، وكما ورد في المقدمة، يساعد المزيد من الشفافية في ما يتعلق بأجهزة الاستخبارات على الحد من شك الشعب بهذه المنظمات وتعزيز ثقته بها. وهذا أمر أساسي في نظام ديمقراطي بما أن وكالات الاستخبارات عليها الحصول على المعلومات من الأفراد والمجتمعات من خلال علاقات تعاونية عوضاً عن التهيب والإجبار بالقوة.

٣ التشريع حول حماية المعلومات والوصول إليها

في الدول الديمقراطية، لا يمكن حل النقاش حول موضوع سرية الاستخبارات وشفافيتها بشكل نهائي ودائم. في الواقع، يشكل ذلك مساحة للتنازع لاسيما خلال فترات الأزمات والفضائح الاستخباراتية حيث تميل الكفة إلى انفتاح أكبر أو سرية أعلى بحسب الظروف السياسية والأمنية في البلد، وسلوك أجهزة الاستخبارات، ونظرة السلطة القضائية والبرلمان والشعب.

يحل النقاش بشكل رسمي من خلال التشريعات التي تغطي الوصول إلى المعلومات بحوزة الدولة وحمايتها. ويغطي التشريع المواضيع التالية عادةً.

- المبادئ والمهام لتصنيف المعلومات والكشف عنها
- السلطة المعنية وإجراءات تصنيف أو إلغاء التصنيف عن المعلومات
- مراجعة قضائية أو عالية المستوى أخرى للتصنيفات
- حق الأفراد والجمعيات التي تعنى بالصالح العام بالوصول إلى معلومات تحوزها الدولة
- إجراءات تقديم الطلبات للوصول إلى هذه المعلومات وحق الطعن إذا رفض الوصول
- دور المحاكم في فض النزاعات حول التصنيف والوصول إلى المعلومات
- العقوبات حول الكشف غير القانوني عن المعلومات

تتولى أجهزة الاستخبارات عادةً مسؤولية تصنيف المعلومات التي تحوزها الدولة وتصميم والحفاظ على نظام حماية المعلومات المصنفة. كما أنها قد تكون معنية في صياغة التشريعات، مما يولد خطر انحياز القانون لصالح السرية المفرطة. وبما أن أجهزة الاستخبارات لديها انحياز وظيفي إلى السرية و ضد الانفتاح، يجب أن تقع مسؤولية صياغة التشريعات على عاتق وزارة العدل أو الشؤون الدستورية.

يملك البرلمان ولجان الإشراف التابعة له، كتلك التي تعنى بالشؤون الدستورية والاستخبارات، دوراً أساسياً في ضمان اتساق التشريعات مع المعايير الديمقراطية. ويمكنها أن تحسن جودة القانون وطابعه الديمقراطي من خلال دعوة السلطة التنفيذية إلى تقديم محفز عام للتشريع ولأي أحكام مثيرة للجدل، ومن خلال تيسير مناقشة متينة

بين الأحزاب السياسية، ومن خلال الاستماع إلى الإفادات علناً لتمكين الأفراد ووسائل الإعلام ومجموعات معنية أخرى من التعليق على مسودة التشريع، ومن خلال تعديل مشروع القانون. وكمرحلة نهائية، تقع الموافقة على التشريع على عاتق البرلمان.

في الديمقراطيات الجديدة، يمكن للبرلمانيين الاستفادة من مراجعة دولية قائمة على المقارنة من أجل ضمان الممارسة الفضلى^٦. ويمكن لما يلي أن يشكل ممارسة جيدة في ما يتعلق بالقوانين التي ترعى الوصول إلى المعلومات وحمايتها:

- على التشريع أن يقر صراحةً بأهمية الشفافية والوصول إلى المعلومات كمبادئ أساسية للديمقراطية التي ترتقي بحقوق الإنسان والحريات والحكم الرشيد والمساءلة الهامة والنقاش المبني على المعلومات. على التشريع أن يذكر أن تصنيف المعلومات هو بالتالي إجراء استثنائي يجب أن يُستخدم في حالات نادرة.
- على التشريع أن يسعى صراحةً إلى تجنب القيود غير الملائمة على الوصول إلى المعلومات (المربع ١).
- يجب أن تشير معايير تصنيف المعلومات إلى أن ضرراً كبيراً قد ينشأ بدرجة تأكيد معقولة في حال الإفصاح العام. لا يجب أن يسمح التشريع باللجوء إلى السرية على أساس «الأمن القومي» غير الواضح أو «المصلحة الوطنية».
- يجب أن تكون المعايير الخاصة بالإفصاح عن المعلومات وعدمه دقيقة وبسيطة من أجل تسهيل صناعة القرار السليمة والمتسقة من قبل المسؤولين الحكوميين وضمان فهم الأفراد كيف يستطيعون ممارسة حقهم بالحصول على معلومات بحوزة الدولة.
- على التشريع أن ينص على مراجعة تصنيف المعلومات في مواعيد زمانية منتظمة (مثلاً كل ٥ سنوات) وعلى المسؤولين المعنيين أن يبلغوا العامة بالنتائج.
- حين يُرفض طلب شخص للوصول إلى معلومات تحوزها الدولة، على المسؤول المعني أن يبلغ صاحب الطلب بسبب عدم الكشف عن المعلومات ومدة هذا التصنيف. وعلى القانون أن ينص على أنه يحق لمقدم الطلب، ونتيجة لمصلحة شخصية أو عامة، الطلب من المسؤول المعني إلغاء التصنيف عن المعلومات. وفي حال رفض المسؤول الطلب، يحق لصاحبه الطعن بهذا القرار. ويجب أن يستمع قاضٍ لهذا الطعن.
- على التشريع أن يغطي تصنيف المعلومات وليس تصنيف الوثائق. سيتيح ذلك للمسؤولين الحكوميين تصنيف المعلومات الحساسة في وثيقة من دون الاضطرار إلى تصنيف الوثيقة بالكامل. ثم يمكن الكشف عن هذه الوثائق بنسخة منقحة.
- حين ترتبط المعلومات بإجراءات محكمة، يصدر قرار الاطلاع على المعلومات بشكل سري أو في محكمة مفتوحة عن القاضي وليس عن السلطة التنفيذية.
- على التشريع أن يمكن شخص متهم بالإفصاح غير القانوني للمعلومات المصنفة من الدفاع عن هذا الإفصاح «للمصلحة العامة». وقد يحصل ذلك، مثلاً، حين تكشف صحيفة ما تفاصيل التجسس غير القانوني التي يقوم بها جهاز الاستخبارات. ويتم تحديد صلاحية الدفاع عن المصلحة العامة من قبل القاضي المستمع للقضية.
- على التشريع أن يلزم السلطة التنفيذية باتخاذ خطوات لتحفيز وتسهيل النفاذ العام إلى المعلومات التي تحوزها الدولة بما في ذلك المعلومات عن أجهزة الاستخبارات، كما قد تمت مناقشته أدناه.

المربع ١: تجنب تصنيف المعلومات غير الملائم

ينص القرار التنفيذي حول تصنيف المعلومات على أن المعلومات لا يمكن أن يتم تصنيفها من أجل إخفاء انتهاكات القانون أو عدم الفعالية أو خطأ إداري أو لتجنب الإحراج لشخص أو منظمة أو وكالة أو لتجنب أو تأخير نشر المعلومات التي لا تتطلب حماية لمصلحة الأمن القومي. في هذا السياق، يمنع القانون السلوفيني لحماية المعلومات المصنفة تصنيف المعلومات المرتبطة بالجرائم. أما في المكسيك والبيرو، فالتشريع ذات الصلة يمنع تصنيف المعلومات المرتبطة بانتهاك حقوق الإنسان والقانون الدولي.^٧

ترتبط قائمة عناصر الممارسات الجيدة في التشريع بالإجراءات بقدر ما ترتبط بالمسائل الموضوعية كما ترتبط بالمعلومات بحوزة الدولة التي تشمل، على سبيل التعداد لا الحصر، المعلومات الخاصة بالمجتمع الاستخباراتي. وتركز الأقسام التالية على الأوجه الموضوعية للاستخبارات التي تتوفر لمختلف هيئات الإشراف.

٤ حاجات البرلمان للمعلومات

في نظام ديمقراطي، إن المؤسسة التي تتحمل مسؤولية أولية بالإشراف على أنشطة السلطة التنفيذية وإدارات الدولة هي البرلمان. ومن أجل الاضطلاع بهذه المسؤولية تجاه مجتمع الاستخبارات، يحتاج البرلمان لمعلومات عما يلي: الأولويات الاستخباراتية، والسياسات التنفيذية، والأنظمة، والأعمال بحسب الاستخبارات، وتقييمات الاستخبارات، والموازنات، والتقارير المالية، وتقارير المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات حول أجهزة الاستخبارات، وأنشطة واكتشافات هيئات الإشراف الخبيرة وأي تحقيقات في سلوك أجهزة الاستخبارات. ويتعلق هذا القسم بحاجات البرلمان للمعلومات في الجلسة العامة بالمقارنة مع لجان الإشراف البرلمانية على الاستخبارات التي سيتم التطرق إليها لاحقاً.

٤.١ أولويات الاستخبارات الوطنية

من وقت لآخر، سنويًا عادةً، على السلطة التنفيذية أن تقرر ما هي الأولويات الاستخباراتية للفترة المقبلة، لأنه لا يجدر بأجهزة الاستخبارات أن تحدد المهام لنفسها ولأن تحديد أولويات المخاطر ومجالات التركيز الاستخباراتي يأتي على مستوى سياسي عالٍ. ويوفر تحديد السلطة التنفيذية للأولويات الاستخباراتية توجيهًا سياسيًا للأجهزة ويمثل أساسًا للتخطيط وتحديد الموازنات وتخصيص الموارد والعمليات والمساءلة.

لا يجب أن تكون الأولويات الاستخباراتية الوطنية الخاصة بالسلطة التنفيذية مصنفة. وتعمق النقاشات البرلمانية عن الأولويات الاستخباراتية الوطنية المساءلة وصناعة القرار الديمقراطية حول جانب من السياسة الوطنية يؤثر بشدة على أمن ورفاه الأشخاص تحت السلطة القضائية للدولة. ولن يتهدد الأمن القومي بسبب الكشف عن المعلومات لأن الأولويات الاستخباراتية الوطنية يمكن توفيرها للبرلمان من دون ذكر أفراد ومنظمات محددة بل بالإشارة إلى فئات كـ «الجريمة المنظمة» و«الإرهاب» و«انتشار الأسلحة النووية».

يمكن حجب معلومات حساسة من نسخة الأولويات الاستخباراتية الوطنية المقدمة

للبرلمان ويمكن توفيرها على أساس خصوصي للجنة الإشراف البرلمانية على الاستخبارات.

٢-٤ السياسات والأنظمة والأفعال التنفيذية

غالبًا ما تكون السياسات والأنظمة التنفيذية حول الاستخبارات سرية حتى في الديمقراطيات القائمة. لكن هذه الحالة غير طبيعية وغير مرغوب بها لأنها تنتهك مبدأ المساءلة الأساسي. ويجب أن تخضع القواعد الأولية التي تحكم أجهزة الاستخبارات لاسيما في ما يتعلق بأساليب التحقيق التي تنتهك الحقوق الدستورية لنقاش ومراجعة برلمانية. ويجب التمييز بين القواعد الإدارية والإجراءات التي يجب أن تبقى سرية لأنها قد تكشف عن تفاصيل تقنية حساسة في الأساليب لتشغيلية والأنظمة والسياسات التنفيذية التي يجب أن تكون عامة لأنها جزءًا لا يتجزأ من الحكم الديمقراطي.

بناءً على التشريعات الاستخباراتية، على السلطة التنفيذية أن تقدم السياسات والأنظمة حول المواضيع التالية للبرلمان للنظر بها والتعليق عليها:

- ممارسة وظائف وصلاحيات المنظمات الاستخباراتية بما في ذلك صلاحيات انتهاك الحقوق الدستورية
- السياسات التشغيلية باستثناء التفاصيل التقنية الحساسة
- التحكم الوزاري والعلاقة بين أجهزة الاستخبارات ورأس الدولة والحكومة والوزير المسؤول عن الاستخبارات
- العلاقة وتقسيم المسؤوليات بين هيئات الاستخبارات المختلفة وتنسيق الاستخبارات ووظائف أي آلية تنسيق استخباراتية وطنية
- العلاقات مع أجهزة الاستخبارات الأجنبية والمعايير والقواعد لتشارك الاستخبارات حول الأفراد في حكومات أجنبية
- النظام التأديبي لأجهزة الاستخبارات والآليات الداخلية لضمان احترام الدستور وسيادة القانون

يتولى البرلمان مسؤولية الإشراف على السلطة التنفيذية ومؤسسات الدولة وبالتالي يحتاج للمعلومات عن الأعمال التنفيذية البارزة المتعلقة بأجهزة الاستخبارات. وتشمل الأعمال ذات الصلة تعيين وصرف الموظفين رفيعي المستوى، والإجراءات التأديبية بحق الموظفين رفيعي المستوى، والتصاريح الوزارية للعمليات التدخلية حيث يكون ذلك حاجة قانونية (راجع هاتن (Hutton) - الأداة ٥)، والإصلاحات والتجديدات الكبرى المتعلقة بأنظمة وعمليات مجتمع الاستخبارات. أما المعلومات الحساسة جدًا لئتم تقديمها على العلن فيجب أن تقدم إلى لجنة إشراف برلمانية على الاستخبارات.

٣-٤ التقارير السنوية لأجهزة الاستخبارات

يعتبر نشر التقارير السنوية في الديمقراطيات من قبل الإدارات الحكومية ووكالات الدولة الأخرى وسيلة ضرورية لضمان المساءلة للبرلمان والشعب بشكل عام. وتشكل هذه التقارير أساسًا للبرلمان لتحديد إذا ما كان هناك التزام بأولويات الحكومة وسياساتها

وإذا ما كان المكلفون يحصلون على قيمة مقابل المال. وما من سبب وجيه لاستثناء أجهزة الاستخبارات من هذه الممارسة. وتشكل التقارير السنوية التي يصدرها جهاز الأمن والاستخبارات الهولندي العام (AIVD) نموذجًا ممتازًا لتوفير معلومات شاملة ومفيدة من دون تعريض الأمن القومي لخطر.^٨

يجب أن تغطي التقارير السنوية لأجهزة الاستخبارات المسائل التالية (من دون الكشف عن معلومات حساسة): الأهداف والأولويات السنوية للجهاز، وتقييم التهديدات الرئيسية للأمن، والإصلاحات الكبرى في السياسات والأنظمة والعمليات الاستخباراتية، واضطلاع الجهاز بمهام إعداد التقارير والمساءلة، واستجابة الجهاز لطلبات المعلومات بموجب تشريع حرية المعلومات.

٤.٤ تقييمات الاستخبارات

في حالات كثيرة لا تكون تقييمات مجتمع الاستخبارات للأفراد والمنظمات مناسبة ليتم تقديمها إلى البرلمان لأن ذلك قد يعرض العمليات الاستخباراتية والتحقيقات الجنائية للخطر. مع ذلك، غالبًا ما يمكن نشر التقييمات الاستخباراتية المرتبطة بفئات الأمن وتهديدات الأمن من دون خطر التسبب بأي أذية.

على سبيل المثال، ينشر جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (CSIS) مجموعة من المواد التي تشمل دراسات الخلفيات عن مواضيع كالأمن الاقتصادي وانتشار الأسلحة ومكافحة الإرهاب، بالإضافة إلى نشر مواد تحت عنوان «تعليق» تركز على المسائل المرتبطة بأمن كندا، وسلسلة من تقارير الأبحاث المعتمدة على مراجعات الجهاز للمعلومات ذات المصادر المفتوحة.^٩ أما التقارير السنوية لجهاز الأمن والاستخبارات الهولندي العام (AIVD) فتذهب حتى لتشمل التعليقات على المنظمات الأصولية والإرهابية المذكورة بالإسم.^{١٠}

يشكل تقديم هذه التقييمات للبرلمان ولجان الإشراف على الاستخبارات شكلاً مهمًا من المساءلة ويتيح للبرلمانيين والأكاديميين والمنظمات غير الحكومية مناقشة وجهات النظر السياسية والأمنية الخاصة بأجهزة الاستخبارات. مع الوقت، قد تؤدي النقاشات البرلمانية والعامّة إلى تحسين وجهات النظر هذه.

٥.٤ الموازنات والتقارير المالية وتقارير المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات

يتلقى ويراجع ويناقش البرلمان في الدول الديمقراطية الموازنات السنوية والتقارير المالية الخاصة بالهيئات الحكومية. ويشكل هذا نوعًا لا غنى عنه من المساءلة يتيح للممثلين المنتخبين من قبل الشعب الإشراف والموافقة على استخدام الأموال العامة بحسب التشريعات وسياسات الحكومة وأولويات البرلمان والأفضليات. لكن النسخة الكاملة عن التقارير المالية والموازنات الخاصة بأجهزة الاستخبارات تقدم فقط على أساس خصوصي للجنة الإشراف البرلماني ولا تعرض كاملة على البرلمان (راجع ولز (Wills) - الأداة ٨).

تقاوم منظمات الاستخبارات الكشف عن موازاناتها بحجة أن أجهزة الاستخبارات الأجنبية قد تتقدم عليها. لكن هذه الحجة مبالغ بها. فالأجهزة الأجنبية لن تستفيد من معرفة كم تنفق دولة أخرى على أجهزة الاستخبارات. كما أن الكشف عن توزيع الإنفاق على الموظفين

المربع ٢: نشر موازنات الاستخبارات والتقارير المالية

عام ٢٠٠٦، محصت لجنة المراجعة الوزارية للاستخبارات في جنوب أفريقيا الموازنات المصنفة والتقارير المالية والخطط الاستراتيجية المقدمة سنويًا من قبل أجهزة الاستخبارات للجنة الإشراف البرلمانية على الاستخبارات. واستنتجت اللجنة أن نشر هذه الوثائق لن يهدد بأي طريقة العمليات الاستخباراتية أو أمن البلد. ووافقت اللجنة مع رؤيا الخزينة الوطنية على أن موازنات الاستخبارات والتقارير المالية يجب تقديمها بانفتاح إلى البرلمان. ويمكن حد التفاصيل الحساسة بالوثائق التي تتم دراستها في الجلسات المغلقة للجنة الإشراف^{١١}.

والتكاليف التشغيلية والنفقات الرأسمالية لن يكون له أي أثر إيجابي أو سلبي. ولن يتهدد الأمن بسبب الإفصاح إلا إذا كانت المعلومات على مستوى عالٍ من التفصيل في ما يخص الأهداف والأساليب والمصادر والنتائج التشغيلية والقيود (راجع المربع ٢).

المربع ٣: حماية المعلومات الحساسة في التدقيقات المالية

يتضمن قانون التدقيق العام للحسابات الخاص بجنوب أفريقيا للعام ٢٠٠٤ أحكام عدة لحماية المعلومات الحساسة. وينص القانون على أن المدقق العام عليه أن يأخذ خطوات احترازية لتجنب الكشف عن المعلومات السرية والمصنفة الناتجة عن تدقيق الحسابات. لدى إعداد التقارير عن حساب أمني خصوصي، على المدقق العام أن «يأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الخاصة للحساب والنصيحة الخطية من الوزير المعني على أساس المصلحة الوطنية ويحق له استثناء التفاصيل الخصوصية والسرية أو المصنفة في نتائج تقرير تدقيق الحسابات، على أن يذكر تقرير تدقيق الحسابات أن هذه النتائج مستثناة».

كذلك، على التقرير السنوي للمؤسسة العليا لتدقيق الحسابات أن يأتي على نسختين: نسخة عامة مقدمة إلى البرلمان وتقرير مصنف مع تفاصيل أكثر يتم تقديمه إلى لجنة الإشراف البرلمانية ذات الصلة. على التشريع الذي يرفع تقارير المدقق العام أن تنص على حماية المعلومات الحساسة (راجع المربع ٣).

٦.٤ التعامل مع فضائح الاستخبارات

ركزت النقاشات السابقة على المعلومات الاستخباراتية التي يحتاجها البرلمان من أجل إتمام مسؤوليات الإشراف. إذا كانت هناك أزمة تشمل أجهزة الاستخبارات (مثلا الكشف عن التجسس على سياسيين)، يمكن للبرلمان أن يشكل لجنة استقصاء أو يطلب من إحدى هيئات الإشراف على الاستخبارات الخبيرة إجراء تحقيق. ويجب تقديم ومناقشة اكتشافات التحقيق بشكل علني في البرلمان. إذا تم ذلك بشكل علني لن يكون هناك ثقة بالتحقيق لدى الشعب أو شعور بالأمان بأنه سيتم التعامل مع الأخطاء بالشكل المناسب.

٥ حاجات هيئات الإشراف الاستخباراتية المختصة للمعلومات

ترتبط حاجات هيئات الإشراف المختصة للمعلومات، وأبرزها لجنة الإشراف البرلمانية على

الاستخبارات والمفتش العام المستقل للاستخبارات وهيئات الإشراف الخبيرة (مثل اللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات) بمهامها ووظائف هذه الهيئات. وتختلف المهام والوظائف من بلد لآخر لكنها قد تحتوي على التالي:

- التزام أجهزة الاستخبارات بالدستور والتشريعات والأنظمة وسياسات الحكومة
- أداء ونجاح أجهزة الاستخبارات في ما يتعلق بتفويضاتها ووظائفها التشريعية والأولويات التي تحددها الحكومة
- أنظمة ووسائل داخلية لمنع وكشف ومعالجة سوء السلوك
- الأنظمة المالية الداخلية والإنفاق

في سياق هذه الوظائف الإشرافية، ينظر هذا القسم بحاجات لجنة الإشراف البرلمانية، والمفتش العام المستقل، ومؤسسات أمناء المظالم، والسلطة القضائية للمعلومات. ثم يتطرق هذا القسم إلى أساليب الحد من مخاطر الكشف المتعمد أو العرضي عن المعلومات المصنفة.

١.٥ لجان الإشراف البرلمانية على الاستخبارات

تتلقى لجنة الإشراف البرلمانية على الاستخبارات بطبيعة الحال كافة المعلومات عن الاستخبارات التي يتم تقديمها بالكامل للبرلمان. تتلقى اللجنة المعلومات أولاً عادةً لتحظى بفرصة تمحيصها بعناية والتباحث بها والتفاعل مع أعضاء أجهزة الاستخبارات الرئيسيين وأعضاء السلطة التنفيذية المسؤولين عن الاستخبارات قبل النقاش البرلماني بشأنها. بالتالي، تصبح اللجنة ككل وأعضائها الذين يمثلون أحزاب سياسية مختلفة مجهزين لتقديم مدخلات مبنية على المعلومات للنقاش البرلماني الواسع.

بالإضافة إلى ذلك، على لجنة الإشراف أن تستلم بشكلٍ خصوصي معلومات أكثر تفصيلاً وحساسية من تلك التي يتم تقديمها للبرلمان كاملة. وتشمل المواضيع التي تستلم بشأنها معلومات مفصلة ما يلي:

- الأولويات الاستخباراتية الوطنية للسلطة التنفيذية
- السياسات والأنظمة والأفعال التنفيذية حول الاستخبارات
- التقارير السنوية الصادرة عن أجهزة الاستخبارات
- تقييمات الأمن والتهديدات الصادرة عن الأجهزة
- الموازنات السنوية والتقارير المالية الخاصة بالأجهزة
- تقارير المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات حول الأجهزة
- أنشطة واكتشافات هيئات الإشراف على الاستخبارات الخبيرة (في حال وجودها)

والسؤال الأساسي والصعب هنا هو أي حد من التفصيل وأي مستوى من الحساسية يجب تقديمه للجنة الإشراف. فمن جهة، ليس أعضاء اللجنة مدرّبين للحفاظ على السرية ولا شك في أن ولاءهم السياسي مشترك بين الوطن والحزب السياسي المنتمين له. كما أنه من البديهي أنه كلما ازداد عدد الأشخاص المطلعين على معلومات سرية، انخفض احتمال بقاء هذه المعلومات سرية. فتتردد أجهزة الاستخبارات بالتالي في الكشف عن تفاصيل

حساسة عن عملياتها وأساليبها وموظفيها. لكن من الجهة الأخرى، من الضروري على اللجنة البرلمانية أن تتلقى القدر الكافي من المعلومات المفصلة لأداء وظائفها الإشرافية بالشكل المناسب. فإذا تم الاحتفاظ بالكثير من المعلومات، سيكون الإشراف سطحيًا ولن يكشف ويعاين سوء السلوك أو الأداء الرديء أو سوء استخدام الأموال بالشكل المناسب.

المربع ٤: الأحكام التشريعية حول الوصول إلى المعلومات من قبل لجان الإشراف البرلمانية

في رومانيا، أجهزة الاستخبارات ملزمة بالاستجابة لطلبات المعلومات من لجنة الإشراف البرلمانية على الاستخبارات في فترة زمنية معقولة إلا إذا كان ذلك يهدد العمليات الجارية أو هويات العملاء أو الأساليب أو المصادر. ويحق للجان البرلمانية أن تقوم بزيارات مفاجئة للأجهزة ويجب منحها وصولاً كاملاً إلى الموظفين والبيانات والمرافق.^{١٣} أما في بريطانيا مثلاً، فتفويض لجنة الإشراف البرلمانية الحالية محدود لإدارة وإنفاق وسياسة أجهزة الاستخبارات والأمن، مما يستثني ضمناً العمليات من نطاق اللجنة وبالتالي يحد وصولها إلى المعلومات.^{١٤}

يجب معالجة مسألة أي حد من التفصيل وأي مستوى من الحساسية يجب تقديمه للجنة الإشراف في التشريعات، بأعلى قدر ممكن من الدقة، من أجل الحد من أي سوء تفاهم أو نزاعات محتملة بين البرلمان وأجهزة الاستخبارات و/أو السلطة التنفيذية قدر المستطاع. وتختلف طريقة صياغة هذه القواعد والتوجيهات في التشريع من دولة لأخرى (راجع المربع ٤ لأمثلة مختلفة).

وعلى التشريع أن يحدد أيضاً أساليب فض أي نزاع حول وصول اللجنة البرلمانية إلى المعلومات. وينص القانون ذات الصلة في جنوب أفريقيا مثلاً على أنه سيتم حل النزاعات من قبل لجنة مختصة تشمل الوزير المعني بالاستخبارات ورئيس جهاز الاستخبارات ورئيس لجنة الإشراف البرلمانية والمفتش العام للاستخبارات.^{١٥}

تختلف صلاحيات لجنة الإشراف البرلمانية للحصول على معلومات حول الاستخبارات من دولة لأخرى. وعلى اللجنة أن تستلم روتينياً تقارير منتظمة من الجهات التالية: أعضاء السلطة التنفيذية المسؤولين عن الاستخبارات، وأجهزة الاستخبارات، والمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات، والقاضي أو العضو التنفيذي المسؤول عن التصريح للعمليات الداخلية، وأي هيئات إشراف استخباراتية خبيرة قائمة. وعلى اللجنة أن تحظى بصلاحيات طلب تقرير من أي من هذه الهيئات. بالإضافة إلى ذلك، يمكنها أن تحظى بصلاحيات القيام باستقصاء للشهود المستعدين إلى المحكمة وتفتيش مقر جهاز الاستخبارات.

٢.٥ المفتشون العامون للاستخبارات ومؤسسات أمناء مظالم أخرى

تفرض السرية التي تلف أجهزة الاستخبارات صعوبات كبيرة على الإشراف الفعال. من هنا الحاجة لهيئات إشراف على الاستخبارات مع صلاحيات خاصة وخبرة مختصة. إحدى هذه الهيئات هي المفتش العام المستقل للاستخبارات (المفتش العام).^{١٥} ومن أجل القيام بإشراف كفوء في بيئة سرية، على المفتش العام التمتع بما يلي:

- على المفتش العام أن يكون مسؤولاً مستقلاً مع ضمان البقاء في المنصب.

- عليه أن يتمتع بتفويض قانوني وصلاحيات رصد التزام الأجهزة بالدستور والتشريعات وسياسات الحكومة وكذلك التحقيق في الشكاوى عن سوء السلوك وعدم القانونية واستغلال السلطة.
- على المفتش العام رفع التقارير، ليس للوزير المعني بالاستخبارات فحسب، بل أيضًا للجنة الإشراف البرلمانية على الاستخبارات، وفي التحقيقات الكبرى للبرلمان ككل.
- على المفتش العام وموظفيه التمتع بدرجة عالية من الخبرة والإلمام في الاستخبارات.

بالإضافة إلى ذلك، على التشريع الذي يرعى المفتش العام أن ينص على أنه لا يجوز منع المفتش العام وموظفيه من الوصول لأي استخبارات أو معلومات أو مواقع خاضعة لسيطرة أجهزة الاستخبارات وأن أي رفض لهذا الوصول يشكل جرمًا. وهذه متطلبات أساسية حين تحقق هيئة إشراف مستقلة في عمليات وأنظمة سرية.

وتنطبق التعليقات السابقة بشأن المفتش العام بشكل متساوٍ على مؤسسات أمناء المظالم الأخرى كمفوضي حقوق الإنسان في الدول حيث ليس هناك مفتش عام للاستخبارات. ويكمن المكسب الأكبر لمقاربة المفتش العام المختص في امتلاك هذا الأخير وموظفيه الخبرة في الاستخبارات الأمر الذي يجهزهم للكشف عن سوء التصرف في بيئة سرية ولحماية المعلومات المصنفة التي لديهم وصول إليها بشكل مناسب.

لدى التدقيق في الإنفاق وتخصيص الموازنات والمدخول (إذا وُجد) والأنظمة المالية لأجهزة الاستخبارات، على المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات أن تصل إلى كافة المعلومات المتعلقة بالعمليات السرية والتمويل السري للأجهزة (راجع ولز (Wills) - الأداة ٨ لمزيد من المعلومات). وعليه، على المؤسسة أن تملك فريقًا مختصًا مدرب للتعامل مع الوثائق المصنفة وحافظيًا بتصريح أممي. بالتالي، قد يكون من المناسب لمكتب المفتش العام المستقل للاستخبارات إجراء التدقيق المالي بالتعاون مع المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات.

٣-٥ السلطة القضائية

تتجاوز أجهزة الاستخبارات ووكالات تطبيق القانون الحق بالخصوصية حين تجري عمليات تدخلية كاعتراض التواصل والبحث والضبط. بالتالي، في معظم الدول الديمقراطية، على الهيئات الحكومية الحصول على تصريح قضائي للقيام بهذه العمليات (راجع هاتن (Hutton) - الأداة ٥ لمزيد من المناقشة). وبحسب الدول، على الوكالات أن تكون قادرة على مقاربة أي قاضٍ لهذه الغاية أو قد يكون هناك قاضٍ مختص بالنظر في طلبات اعتراض التواصل.

وتكون المعلومات الضرورية للقاضي موضحة عادةً في التشريع على اعتراض التواصل. وعلى صاحب الطلب توفير الوقائع الكافية لإقناع القاضي بأن الاعتراض ضروري ومبرر لجمع المعلومات عن أنشطة جرمية أو تهديد للأمن القومي أو السلامة العامة. وقد ينظر التشريع إلى اعتراض التواصل كوسيلة أخيرة يمكن اللجوء إليها وفي هذه الحالة على صاحب الطلب إقناع القاضي بأن الأساليب غير التدخلية غير مناسبة أو ملائمة.

بالإضافة إلى مسألة طلبات الاعتراض، تحال القضايا الجنائية أو المدنية التي تشمل مجتمع الاستخبارات إلى المحاكم إذا اتهم عضو في جهاز استخبارات مثلًا بإساءة أو إذا ادعى سياسي بأنه يتم التجسس على مكتبه بطريقة غير شرعية. وقد تود السلطة التنفيذية الاستماع إلى إحدى

المربع ٥: التعامل مع معلومات حساسة في إجراءات المحاكم

في قضية نظرت فيها المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا سنة ٢٠٠٨، سعت صحيفة إلى الحصول على أمر بالإلزام على الإفصاح العام عن أجزاء محصورة من سجل إجراءات قضائية تشمل وكالة الاستخبارات الوطنية (NIA). واستند طلبها إلى الحق بالعدالة المفتوحة. اعترض وزير الاستخبارات على الكشف على أساس الأمن القومي. أمرت المحكمة عندها بنشر بعض هذه المواد معتبرة أنه ما من داع حقيقي لعدم الكشف مرتبط بالأمن القومي، لكنها أقرت بضرورة الحفاظ على المعلومات الأخرى المتعلقة بالعلاقات مع أجهزة الاستخبارات الأجنبية وسلسلة الأوامر ضمن الوكالة وهوية أفراد عمليات الوكالة محصورة. وكان هناك أقلية من الآراء تقول بأنه من دواعي المصلحة العامة الكشف عن كافة المواد باستثناء أسماء بعض الأفراد.^{١٦}

هذه القضايا أو كلها بشكل خاص. وتختلف الديمقراطيات بطريقة معالجة هذه المشكلة. وقد يغطي التشريع هذه المسألة كما أنها قد تترك لاجتهاد القاضي المسؤول (راجع المربع ٥).

٤.٥ تعزيز مساءلة هيئات الإشراف

يمكن للدول الديمقراطية أن تحظى بإشراف برلماني ومستقل قوي نسبيًا لأجهزة الاستخبارات، ومع ذلك قد لا تكون هيئات الإشراف خاضعة لمساءلة مناسبة تجاه الشعب. فهيئات الإشراف هي نفسها سرية جدًا مما يضعف ثقة الشعب بها وبأجهزة الاستخبارات في أن. لذلك على هيئات الإشراف تقديم تقارير مفيدة للبرلمان ونشر تقاريرها وتقارير أجهزة الاستخبارات على مواقعها الإلكترونية. وتشكل اللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات مثالًا جيدًا على ذلك إذ تنشر سنويًا تقريرًا شاملًا عن عمليات الرصد والتحقيقات.^{١٧}

٥.٥ الحد من خطر الكشف عن المعلومات المصنفة قدر المستطاع

تقاوم أجهزة الاستخبارات أحيانًا، كما ذكر سابقًا، كشف المعلومات الحساسة لهيئات الإشراف البرلمانية لأن أعضاء هذه الهيئات هم من السياسيين وغالبًا ما لا يكونون مدربين على نظام وممارسات الحفاظ على المعلومات المصنفة. وبالتالي هناك خطر الكشف المتعمد أو العرضي عن معلومات حساسة. ويمكن اتخاذ الخطوات التالية للحد من هذا الخطر:

- يعتبر تشريع حماية المعلومات الإفصاح غير المجاز عن المعلومات المصنفة جرم.
- يخضع أعضاء لجان الإشراف البرلمانية لتدقيق أمني من قبل جهاز استخبارات قبل تعيينهم في اللجنة.^{١٨}
- تحظى اللجان بدعم القانون لعقد اجتماعات مغلقة.
- يضمن الخبراء الاستخباراتيون حماية مكاتب لجان الإشراف والحواسيب والهواتف وأنظمة الأرشفة من المراقبة.
- يوفر خبراء الاستخبارات التعليم والتدريب للأعضاء والموظفين في اللجان.
- توافق اللجان وخدمات الاستخبارات معًا على القواعد والإجراءات المرتبطة باستلام وحيازة واستخدام وتدمير المعلومات المصنفة.

تنطبق الإجراءات المذكورة أعلاه بالكامل أو جزئيًا على هيئات إشراف مختصة أخرى. لكن هذه الهيئات

تتضمن محترفين وليس سياسيين، وبالتالي قد يكون خطر الإفصاح عن المعلومات المصنفة أقل.

٦ التوصيات

- تعتبر الشفافية والوصول إلى معلومات بحوزة الدولة شروطاً أساسية للحكم الديمقراطي وحماية حقوق الإنسان ومنع استغلال السلطة، أما السرية فيجب أن تكون استثنائية. في ما يتعلق بمجتمع الاستخبارات، يجب أن تكون السرية مستندة إلى أذى بارز ومحدد قد ينتج عن الكشف عن هذه المعلومات. ويجب أن تكون السرية محصورة بالمجالات حيث يشكل الكشف عنها أذى جدي لحياة الأفراد وأجهزة الاستخبارات والدولة أو البلد كله. ويجب تقييم الأذى الناتج عن الإفصاح بالمقارنة مع مصلحة عامة ملحة بهذا الإفصاح.
- يجب أن تقع مسؤولية صياغة التشريع حول حماية المعلومات والوصول إليها على عاتق وزارة العدل أو الشؤون الدستورية وليس على عاتق أجهزة الاستخبارات. وعلى البرلمان أن يسعى لضمان اتساق التشريع مع المعايير الديمقراطية.
- على التشريع أن يركز على أن الشفافية والوصول إلى المعلومات مبدآن أساسيان في الديمقراطية وأنه لا يجب اللجوء إلى تصنيف المعلومات إلا في حالات نادرة. ويجب على معايير التصنيف أن تشير إلى درجة كافية من الأذى والتأكد لضمان عدم الإفصاح. على التشريع أن يمكن الشخص المتهم بالإفصاح غير القانوني عن المعلومات المصنفة الدفاع عن المصلحة العامة. ويجب إلزام السلطة التنفيذية بتحفيز وتسهيل الوصول العام إلى المعلومات بحوزة الدولة بما في ذلك المعلومات عن أجهزة الاستخبارات.
- يحتاج البرلمان إلى معلومات عما يلي: أولويات الاستخبارات، والسياسات التنفيذية، والأنظمة، والإجراءات المستندة على الاستخبارات، وتقييمات الاستخبارات، والموازنات، والتقارير المالية، وتقارير المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات حول أجهزة الاستخبارات، وأنشطة واكتشافات هيئات الإشراف الخبيرة، وأي تحقيقات في سلوك أجهزة الاستخبارات. على لجنة الإشراف البرلمانية على الاستخبارات تلقي معلومات أكثر تفصيلاً وأكثر حساسية بشكل خصوصي حول هذه المواضيع. وعلى هذه المعلومات أن تكون كافية للجنة لأداء وظائف الإشراف بالشكل المناسب. ويجب تحديد التفاصيل بهذا الشأن في التشريع.
- على تشريع المفتش العام للاستخبارات و/أو هيئة الإشراف الخبيرة على الاستخبارات أن ينص أنه لا يمكن منع وصول الهيئة وموظفيها لأي استخبارات أو معلومات أو مواقع خاضعة لسيطرة أجهزة الاستخبارات وأن أي رفض لهذا الوصول يشكل جرماً.
- في القضايا الجنائية والمدنية التي تشمل أجهزة الاستخبارات، إن قرار الاستماع لقسم من القضية أو لكاملها سرّاً يعود للقاضي الذي يترأس القضية.
- على هيئات الإشراف أن تقدم تقارير مفيدة للبرلمان ونشر تقاريرها وتقارير أجهزة الاستخبارات على المواقع الإلكترونية.
- يمكن اتخاذ الخطوات للحد من خطر كشف أعضاء لجنة الإشراف البرلمانية على الاستخبارات عمداً أو عرضياً لمعلومات مصنفة: يمكن إجراء تدقيق أمني للأعضاء من قبل جهاز استخبارات ويمكن تدريبهم على حماية المعلومات المصنفة كما يمكن حماية المكاتب والحواسيب والهواتف وأنظمة الأرشفة ضد المراقبة.

ملاحظات هامشية

١. تركزت هذه الأداة على خبرتي وأبحاثي كعضو في لجنة المراجعة الوزارية للاستخبارات التي أسسها وزير الاستخبارات الجنوب أفريقي في ٢٠٠٦. وتعتمد هذه الأداة على دراسة ل. نايشن (L. Nathan) بعنوان "تنوير مجتمع الاستخبارات: مقاربة ديمقراطية لسرية الاستخبارات والانفتاح" (برمنغهام، بريطانيا: شبكة تيسير إصلاح القطاع الأمني، ٢٠٠٩).
٢. لمناقشة مفصلة حول هذه النقطة، راجع "الأمن القومي رمز غير واضح المعالم" لأ. ولفرز (A. Wolfers)، بوليتيكل ساينس كورترلي (Political Science Quarterly) المجلد ٦٤، رقم ٤ (١٩٥٢) ص ٤٨١-٥٠٢.
٣. اتحاد الحريات المدنية الأميركية، موقع "تقرير التعذيب الإلكتروني" (متوفر على www.thetorturereport.org).
٤. قضية نيويورك تايمز ضد الولايات المتحدة US 713 403 (١٩٧١) في ٧١٩.
٥. قضية نيويورك تايمز ضد الولايات المتحدة US 713 403 (١٩٧١).
٦. مثلاً على هذه المراجعة، راجع د بانيسار (D. Banisar) «الإشراف العام والأمن القومي: مقاربة مبنية على مقارنة لحرية المعلومات» في السيطرة الديمقراطية على أجهزة الاستخبارات: Containing Rogue Elephants، له. بورن وم كاباريني (H. Born and M. Caparini) (ألدرشوت، بريطانيا: أشفايت، ٢٠٠٧) ص ٢١٧-٢٣٥.
٧. المعلومات في هذا المربع مستخلصة من «الإشراف العام» لبانيسار (Banisar).
٨. يمكن إيجاد هذه التقارير على الموقع الإلكتروني للجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات (<https://www.aivd.nl/english>) لتقرير العام ٢٠١٠ راجع <https://www.avif.nl/english/publication-press/@2827/annual-report-2010>.
٩. راجع الموقع الإلكتروني لجهاز الأمن والاستخبارات الكندي (CSIS) متوفر على (www.csis-scrs.gc.ca).
١٠. راجع بانيسار (Banisar)، «الإشراف العام».
١١. جنوب أفريقيا، لجنة المراجعة الوزارية للاستخبارات، الاستخبارات في ديمقراطية دستورية: التقرير النهائي لوزير أجهزة الاستخبارات، السيد روني كاسريل (Ronnie Kasrils) المحترم، نائب في البرلمان (١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨) (www.ssronline.org/) (document_result.cfm?id=3852).
١٢. جنوب أفريقيا، قانون الإشراف على أجهزة الاستخبارات، رقم ٤٠ للعام ١٩٩٤، القسم ٤ (٢) (ب).
١٣. ك ماتي (C. Matei) «انتقال رومانيا إلى الديمقراطية ودور الصحافة في إصلاح الاستخبارات» في إصلاح الاستخبارات: العوائق أمام الحكم الديمقراطي والكفاءة، ت برونو وس بوراز (T. Bruneau and S. Boraz) (أوستن: جامعة تكساس برس، ٢٠٠٧) ص ٢٢٧.
١٤. ب جيل (P. Gill) «تقييم لجان الإشراف على الاستخبارات: لجنة الاستخبارات والأمن البريطانية والحرب على الإرهاب»، الاستخبارات والأمن القومي المجلد ٢٢ الرقم ١ (شباط/فبراير ٢٠٠٧) ص ١٤-٣٧.
١٥. يجب التمييز بين المفتش العام الاستخبارات وهو منصب قانوني مستقل (كما في أستراليا ونيوزيلندا وجنوب أفريقيا) والمنصب ضمن منظمة استخبارات كوكالة الاستخبارات المركزية في الولايات المتحدة).
١٦. صحيفة إندبندنت (Independent) ضد وزير أجهزة الاستخبارات ZACC [2008] CCT 38/07 (جنوب أفريقيا) 6.
١٧. يمكن الاطلاع على التقارير السنوية لهذه اللجنة على <http://www.ctivd.nl/>.
١٨. لمزيد من المعلومات عن التدقيق الأمني لأعضاء لجان الإشراف البرلمانية راجع ه بورن وإليه (Born and I. Leigh) جعل الاستخبارات خاضعة للمساءلة: معايير قانونية والممارسات الفضلى للإشراف على وكالات الاستخبارات (جنيف مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، جامعة درهام وبرلمان النروج، ٢٠٠٥) ص ٨٨-٩٠.

الأداة ٤

إجراء الإشراف

مونیکا دن بوير (Monica den Boer)



إجراء الإشراف

مونيكا دن بوير (Monica den Boer)

١ مقدمة

يعتبر الإشراف الكفوء على المجتمع الاستخباراتي في الديمقراطيات الحديثة العهد ضروريًا بسبب التوتر الدائم القائم بين العمل الاستخباراتي وبعض القيم الديمقراطية كالانفتاح والشفافية. وإذا كان يجب وضع أجهزة الاستخبارات الوطنية تحت مراقبة مدنية خارجية، فعلى المدنيين أن يتعلموا عن العمل الاستخباراتي، وإلا بقي العمل محتكرًا من قبل اختصاصيي الأجهزة. ويجب أيضًا تطوير ثقافة سياسية جديدة تمنع الاستغلال وتدعم في الوقت نفسه الدور الشرعي لأجهزة الاستخبارات في مجتمع ديمقراطي.

توضح هذه الأداة كيف تحقق هيئات الإشراف في أنشطة أجهزة الاستخبارات. تأخذ هيئات الإشراف بعين الاعتبار أكبر مساحة ممكنة من الإشراف، من التحقيقات الخاصة إلى الاستقصاءات الطويلة الأمد. وتنظر بالإضافة إلى ذلك إلى الأوضاع التي يكون فيها الهيئات قائمة عدة مسؤوليات إشرافية والتي ليس فيها هيئة دائمة وتحتاج لهيئة مؤقتة.

كما يقضي الهدف من هذه الأداة بأن تكون دليلاً عملياً لكيفية إجراء الإشراف على الاستخبارات. ولأن هيئات الإشراف في مختلف الدول تواجه تحديات مشابهة، يساعد فهم المنهج الأساسي هيئات الإشراف على تجنب الزلات وزيادة الكفاءة إلى حدها الأقصى.

٢ أسباب إجراء الإشراف على الاستخبارات

تتضمن مساءلة الاستخبارات طبقات عدة. ويرتبط بعض هذه الطبقات بمراقبة أجهزة الاستخبارات كما تتم ممارستها داخليًا من قبل المسؤولين في الجهاز وخارجيًا من قبل أعضاء السلطة التنفيذية. وترتبط طبقات أخرى بالإشراف الذي يقوم به البرلمان والسلطة القضائية وهيئات الإشراف الخبيرة (راجع بورن وجيسلر ميسيفادج (Born and Geisler Mesevage) - الأداة ١). والهدف الأساسي من الإشراف على الاستخبارات هو إحباط النشاط غير الملائم من قبل أجهزة الاستخبارات الوطنية. وعلى خلاف الرقابة التي تشير إلى الإدارة المباشرة للجهاز، يشمل الإشراف الرصد والتقييم والتحصيص والمراجعة. ومن خلال الارتقاء بالانفتاح والشفافية، يمكن لهيئات الإشراف الحد من الميول الاستغلالية في الجهاز وتزويد أعضاء البرلمان والسلطة التنفيذية (وغيرهم ممن يمارسون مسؤوليات الرقابة) بالمعلومات المفيدة والخبرة.

١.٢ انتهاكات حقوق الإنسان

يشكل الانتهاك المحتمل لحقوق الإنسان من قبل أجهزة الاستخبارات سببًا لقلق الشعب. فخلال ستينيات وسبعينيات القرن الماضي مثلاً، سمحت الوكالات الحكومية الأمريكية بالعمليات الاستخباراتية السرية العدائية ضد حركات الحقوق المدنية ومناهضة الحرب. ومؤخرًا، لجأت أجهزة الاستخبارات الوطنية التي تتعاون من أجل مكافحة الإرهاب إلى هذه الممارسات كالتسليم الاستثنائي وتشغيل المعتقلات السرية واستخدام المعلومات التي يتم الحصول عليها بالتعذيب. وهذه الممارسات التي تهدد حقوق الإنسان بوضوح كلها مواد ملائمة للإشراف.

غالبًا ما تبغ هيئات الإشراف عن الأنشطة غير القانونية أو غير الملائمة عن طريق الإعلام، لاسيما الصحفيين التحقيقيين الذين يعملون بحسب تعليمات المنظمات غير الحكومية كهيومن رايتس ووتش (Human Rights Watch) ومنظمة العفو الدولية (Amnesty International) بحسب مارينا كاباريني:

«يشكل الإعلام صلة الوصل بين الأفراد والمجموعات من جهة والحكومة من الجهة الأخرى ويلعب دورًا أساسيًا في إيصال المعلومات عن تغير الرأي العام والأفضليات السياسية... فمن خلال الصحافة الحرة أولاً يأخذ الجمهور معلوماته وتتم مساءلة الحكومة عبر التمحيص العام في قراراتها وأفعالها واستغلالها للسلطة»^١.

٢.٢ أسئلة البرلمان

يمكن لأعضاء البرلمان، حتى الذين لا ينتمون للجان إشراف، طرح الأسئلة عن أنشطة أجهزة الاستخبارات. ويمكن أن تتراوح هذه الأسئلة من الأسئلة العامة عن مستويات التهديد وأولويات الجهاز إلى الأسئلة المحددة عن الأساليب السرية والتفاعل مع مجموعات معينة. وقد تكشف هذه الأسئلة أحيانًا عن فراغ قانونيًا يظهر حين تُطلق عملية جديدة ليس لها آلية إشراف بعد. وفي العام ٢٠٠٣ مثلاً، طرح برلمانيون هولنديون أسئلة عن جمع المعلومات في ما يتعلق بأسلحة الدمار الشامل التي افترض أن حكومة صدام حسين السابقة في العراق تملكها^٢. وأدت هذه الأسئلة إلى تأسيس اللجنة الهولندية للاستقصاء عن العراق.

٣ التفويض بالإشراف

على أجهزة الاستخبارات أن تكون مطابقة لقوانين وتوجيهات ومذكرات وسياسات الحكومات التي تخدمها.^٣ وعلى هيئات الإشراف على الاستخبارات أيضًا أن تحترم القوانين أو التفويضات التي تحدد وتحد من صلاحياتها التحقيقية. ويتم صياغة تفويضات الإشراف عادةً بأكثر طريقة محايدة ممكنة لتجنب الجدل السياسي. وهذا مهم جدًا عندما تكون هيئة الإشراف مؤقتة، كما هو الحال في الاستقصاء الخاص في حادثة محددة. لكن على التفويضات أن تكون محددة وواضحة ومكافئة للصلاحيات والأساليب والموارد الخاضعة للإشراف.

يمكن أن تتكامل تفويضات هيئات الإشراف كما يمكن أن تتداخل. الحالة الثانية هي المفضلة لأن آلية الإشراف الوحيدة عادةً ما تعتبر غير كافية. لهذا السبب، تم توسيع نظام الإشراف على الاستخبارات في إيطاليا مؤخرًا من إشراف بعد الوقائع من قبل المحكمة الدستورية ليشمل اليتين جديتين: هيئة إدارية داخلية (مكتب المفتش العام) وهيئة سياسية خارجية (اللجنة البرلمانية لأمن الجمهورية (COPASIR)).^٤ من جهته يشمل جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (CSIS) أربع آليات إشراف متداخلة: المفتش العام الذي يرصد التزام الجهاز بالسياسات التشغيلية، ولجنة مراجعة الاستخبارات والأمن التي تراجع أنشطة الجهاز وتحقق بالشكاوى ضد الجهاز (راجع فارسون (Farson) - الأداة ٢)، محكمة كندا الفدرالية وهي الهيئة الوحيدة المجازة بالسماح باستخدام إجراءات التحقيق الخاصة وإعداد التقارير العامة على شكل البيان السنوي لوزير السلامة العامة حول الأمن القومي وتقرير جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (CSIS) العام.^٥

على تفويض لجنة الإشراف البرلمانية كاللجنة البرلمانية لأمن الجمهورية (COPASIR) أن تغطي المجتمع الاستخباراتي الكامل في البلد، بما في ذلك الإدارات والمسؤولين الداعمين.^٦ على التفويض أن يمنح اللجنة كامل السلطة التي تحتاجها لرصد قانونية وكفاءة وفعالية أجهزة الاستخبارات بالإضافة إلى ممارسات المحاسبة ووضع الموازنات الخاصة بها والالتزام بمعايير حقوق الإنسان وأوجه إدارية/سياساتية أخرى. حين يخفق تفويض بتحقيق ذلك يجب مراجعته. مثلاً، حين وجد استقصاء أسترالي مختص أن منظمة الدفاع التصويري والفضائي (DIGO) لم تكن تتلقى المساءلة الكافية بسبب تفويض محدود بالإشراف، أوصى الاستقصاء بتوسيع تفويض هيئة الإشراف البرلماني المعنية ليشمل كافة أجهزة الاستخبارات الأسترالية. وأوصى الاستقصاء أيضًا بتوسيع تفويض المفتش العام للاستخبارات والأمن ليشمل رصد المنظمة (راجع بورن وجيسلر مسيفاج (Born and Geisler Mesevage) - الأداة ١).^٨

١.٣ أنواع التفويض

يمكن للتفويض أن يكون واسعًا أو ضيقًا. مثلاً، قد يقضي تفويض هيئة إشراف بكل بساطة بالتأكد من قانونية أنشطة جهاز استخبارات واحد وقد تتولى هيئة أخرى مراجعة كفاءة وكالات متعددة بما في ذلك أداء المسؤولين وإجراء عملية وضع الموازنة. ويساعد التفويض الواسع على تجنب الإشراف المجزأ أو غير الكامل.

يشمل تفويض الإشراف أحيانًا صلاحيات تمتد أبعد من تلك الضرورية لأداء الرصد. فقد تشمل مثلًا صلاحيات التوقيف والاحتجاز قبل المحاكمة واستخدام القوة القاتلة. وقد يشمل أيضًا الرقابة على نقل المعلومات إلى الأجهزة الأجنبية والموافقة على التعيينات التنفيذية في المناصب العليا في الاستخبارات.^٩

في ما يتعلق بالأنشطة السرية، لاسيما التي تلجأ إلى إجراءات تحقيقية خاصة لجمع البيانات الشخصية، يشمل تفويض الإشراف أحياناً صلاحيات وقائية واستباقية. فيسمح قانون الاستخبارات الخاصة في بلجيكا للجنة مراجعة وكالات الاستخبارات القائمة (اللجنة ١ - هيئة إشراف خبيرة) بسداد النصائح لأجهزة الاستخبارات حول استخدام الإجراءات التحقيقية الخاصة. إذا كانت النصيحة ضد القرار، لا يجوز للجهاز الطعن. وإذا حددت اللجنة ممارسات غير قانونية خلال رصدها لاستخدام الإجراءات التحقيقية الخاصة، يمكنها أن تعلقها.^{١٠}

قد يشمل تفويض الإشراف أيضاً التمحيص في الموازنة. ففي بريطانيا مثلاً، يتم التدقيق في محاسبة جهاز الاستخبارات من قبل مكتب التدقيق الوطني وتمحيصها من قبل لجنة الاستخبارات والأمن البرلمانية، التي يعلن تقريرها عن بعض تفاصيل تمويل جهاز الاستخبارات ونفقاته.^{١١} وكذلك، تمحص اللجنة المشتركة الجنوب أفريقية بشأن الاستخبارات الإدارة المالية لأجهزة استخبارات البلد،^{١٢} فيما تراجع لجنة الإشراف البرلماني في بولندا صياغة موازنات الاستخبارات وترصد تطبيقها. حتى إن بعض الدول تدمج مراقبة الموازنة في تفويض هيئات الإشراف. وتملك على سبيل المثال كل من اللجنة الأرجنتينية ثنائية المجلس للإشراف على هيئات وأنشطة الاستخبارات ولجان الاستخبارات الكونغرسية الأمريكية هذه الصلاحية.

٢.٣ التغيير في التفويض

لا يجب أن يكون تفويض هيئات الإشراف على الاستخبارات ثابتاً. مثلاً، حين يتم توسيع تفويض جهاز استخبارات يجب تصويب تفويض الهيئة المشرفة عليه.^{١٣}

وقد تولد الأحداث الاستراتيجية ذات التبعات السياسية البارزة أيضاً تغييرات في تفويض هيئات الإشراف على الاستخبارات لاسيما حين تشمل هذه الأحداث إخفاقات استخباراتية. فعلى سبيل المثال، أدى إخفاق مجتمع الاستخبارات الأمريكية برصد وتجنب هجمات ١١ سبتمبر إلى إعادة النظر في آليات تشارك الاستخبارات. وأثرت التغييرات في هذه الآليات على عمل هيئات الإشراف مما يتطلب تغييراً في تفويضها أيضاً.

وفي أوقات أخرى، كشفت هيئات الإشراف خلال سير عملها عن تغييرات تحتاج لتطبيقها على تفويضها. لهذا السبب، تجري بعض هيئات الإشراف مراجعات استراتيجية منتظمة لتحديد هذه التغييرات والتوصية بها. بهذا الشكل، يمكن أن تحول هيئات الإشراف الثغرات إلى توصيات إيجابية بناءة لتحسين قطاع الاستخبارات.

٤ صلاحيات الإشراف

تختلف الصلاحيات الممنوحة لهيئات الإشراف على الاستخبارات إلى حد كبير. وتلك المذكورة أدناه هي من الأكثر شيوعاً لكن القائمة غير مكتملة. تشمل بعض التفويضات مثلاً صلاحيات الإحالة التي تجيز لهيئة إشراف إحالة سوء السلوك إلى هيئة داخلية (كالمفتش العام) لاتخاذ إجراء تأديبي أو لهيئة خارجية لادعاء جنائي. وصلاحيات الكشف هي صلاحيات هيئة الإشراف على الكشف عن عدم الالتزام بالقوانين وأخطاء الحكم والانتهاكات للجهة

العليا في الدولة المعنية كالنائب العام في الولايات المتحدة التي تتخطى تبليغ المفتش العام.

١.٤ الحقوق بالمعلومات

قد تكون الحقوق بالمعلومات التي تمنح هيئات الإشراف الوصول إلى المعلومات فاعلة أو سلبية. فستلم هيئة الإشراف ذات الحقوق السلبية بالمعلومات معلومات عن الأنشطة الاستخباراتية في وثيقة ومن خلال البيانات الموجزة. وفي أفضل الأحوال، تكون هذه البيانات حالية وشاملة، لكن بحسب القوانين السائدة، قد لا تشمل معلومات حساسة جدًا كمسائل الموازنة والعمليات السرية.

وتعتمد هيئات الإشراف ذات حقوق المعلومات السلبية فقط بالكامل على الوكالات التي تشرف عليها لاتساع ودقة المعلومات التي يتلقونها. لهذا السبب، من المفضل لهيئات الإشراف أن يكون لديها حقوق المعلومات السلبية والفاعلة، إذ يحق لهيئات الإشراف ذات حقوق المعلومات الفاعلة أن تسعى للحصول على المعلومات التي تحتاجها مثلًا بإلزام المسؤولين بتوفير المعلومات أو بالقيام بزيارات غير معلنة إلى مقر الجهاز.

مع أن هيئات الإشراف يجب أن تحصل على وصول غير محدود إلى كافة المعلومات التي تحتاجها من أجل أداء مهامها، إلا أن هذه ليست الحال دائمًا. فمعظم هيئات الإشراف مثلًا لديها وصول إلى معلومات مصنفة، لكن بعضها لا يملك هذا الوصول. من جهة أخرى، قد تكون بعض القيود حساسة كتلك التي تحمي هويات المصادر. وتنطبق هذه القيود مثلًا على الوصول إلى المعلومات من قبل اللجنة القائمة المشتركة البرلمانية الجنوب أفريقية للاستخبارات. وتملك هيئات الإشراف في الأرجنتين وكندا والولايات المتحدة وصولًا غير محدود إلى المعلومات.

٢.٤ الصلاحيات التحقيقية

إلى جانب مجرد القدرة على تمحيص المعلومات الموفرة لها، تحتاج هيئات الإشراف على الاستخبارات إلى صلاحية إجراء التحقيقات. فتملك اللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات (CTIVD) مثلًا صلاحية إجراء التحقيقات بالاستناد إلى الشكاوى التي تتلقاها ضد أجهزة الاستخبارات. وتمكن تفويضات هيئات الإشراف الأخرى هذه الأخيرة من إجراء التحقيقات بنفسها ومن دون الحاجة للاستناد إلى شكاوى. وتشمل صلاحيات التحقيق المحددة سلطة طلب و/أو استدعاء المسؤولين للمثول أمام هيئة الإشراف للإجابة عن الأسئلة.

٣.٤ صلاحيات الموافقة

تمنح بعض التفويضات هيئات الإشراف حق الموافقة أو إيجاز برامج الاستخبارات الاستراتيجية وموازنات الأجهزة و/أو التعيينات في المناصب العليا. ويمكن لهيئات الإشراف التي تملك واحدة من صلاحيات الموافقة أو أكثر أن تستخدمها لممارسة تأثير بارز على الأجهزة التي تشرف عليها لا سيما في تحديد الأولويات الاستخباراتية. فعلى سبيل المثال، «صلاحية التحكم عن طريق التمويل» التي تمارسها اللجان الاستخباراتية الكونغرسية الأمريكية تعتبر أقوى أداة إشراف وتحكم لأنها تتيح للجان تحديد الأولويات الاستخباراتية والسياساتية من خلال التخصيصات النقدية.

٥ وسائل الإشراف

بالإضافة إلى تحديد الصلاحيات، على تفويض هيئة الإشراف أن يحدد الوسائل التي يمكن للهيئة استخدامها لإجراء التحقيقات. الأساليب الأكثر استخدامًا هي التفتيش والاستماع للشهادات وتحليل الوثائق. وتشمل الوسائل الأخرى المقابلات وإفادات الشهود والنفاذ المباشر إلى قواعد البيانات (التي يعتبرها المسؤولون البلجيكيون والهولنديون وسيلة رئيسية للإشراف). وتستخدم كلها بشكل فردي أو تبادلي أو تسلسلي لتحقيق أهداف الإشراف.

١.٥ التفتيشات

تجري بعض هيئات الإشراف تفتيشات منتظمة لموقع أجهزة الاستخبارات الذي تشرف عليه. قد تجري هذه الزيارات سنويًا أو ربعيًا أو حتى شهريًا. في معظم الحالات، تبلغ هيئات الإشراف جهاز الاستخبارات بالزيارات المقبلة، لكن عدد كبير منها يملك صلاحية إجراء تفتيش غير معلن. خلال الزيارات، يحق لأعضاء هيئة الإشراف مقابلة الموظفين أو معاينة قواعد بيانات الكمبيوتر باستخدام تقنيات كأخذ العينات العشوائية. فتجري لجنة الإشراف البرلمانية على الاستخبارات المعروفة بلجنة EOS في النرويج تفتيشات عدة كل سنة، أما اللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات (CTIVD) في هولندا فتملك تفويضًا مماثلاً. في نيوزيلندا، يملك المفتش العام للاستخبارات والأمن صلاحية دخول موقع الخدمة لكن بمنح مذكرة مسبقة لمدير الجهاز.^{١٤}

٢.٥ الاستماع للإفادات

الاستماع للإفادات طريقة شائعة لهيئات الإشراف للحصول على المعلومات من مسؤولي الاستخبارات والخبراء المستقلين والمعنيين الآخرين. ومع أنها صعبة وحساسة إلا أنها قد تكون ضرورية لإعادة بناء القصة حين يكون السجل الوثائقي ضعيفًا أو محجوبًا. فقد أجرى الاستقصاء البريطاني الحالي في المشاركة الوطنية في حرب العراق، برئاسة السيد جون شيلكوت (John Chilcot)، جلسات عدة للاستماع للإفادات وقد تم نشرها مباشرة.^{١٥} وأجرت اللجنة الهولندية للاستقصاء حول العراق جلسات مماثلة لكن لم تكن علنية.

٣.٥ تحليل الوثائق

تراجع هيئات الإشراف التقارير المصنفة وغير المصنفة والوثائق الأخرى الناتجة عن أجهزة الاستخبارات. وغالبًا ما توفر هذه الوثائق معلومات مفيدة وقد تجيب عن بعض الأسئلة لكنها قد تطرح أسئلة أخرى متعلقة بعمل أجهزة الاستخبارات وتتطلب إجابة بطرق مختلفة.

لا يجب أن يقتصر تحليل الوثائق على تلك الناتجة عن أجهزة الاستخبارات. فاللجنة الهولندية للاستقصاء عن العراق مثلاً استحدثت موقعًا إلكترونيًا عامًا التماسًا لوثائق أخرى قد تكون مفيدة.

٦ توقيت الإشراف

يمكن أن يحصل الإشراف قبل اتخاذ قرار بشأن عملية أو سياسة أثناء تطبيقها أو بعد ذلك. ويعتمد توقيت الإشراف على تفويض هيئة الإشراف (راجع بورن وجيسلر مسيفاج

(Born and Geisler Mesevage) - الأداة (١).

١-٦ الإشراف بعد الوقائع

يعتبر الإشراف بعد الوقائع من أبرز أشكال الإشراف. ويقضي المنطق الكامن وراء ذلك بضرورة مراجعة هيئات الإشراف، وليس التدخل، على إدارة قرارات أجهزة الاستخبارات.^{١٦} ولا يستثنى الإشراف بعد الوقائع بالضرورة إيجاز هيئات الإشراف حول العمليات المخططة أو الجارية، لكن هيئة الإشراف ستراجع بشكل رجعي في الغالب الأحداث وتمحص فقط بتلك التي سبق أن حصلت.

٢-٦ الإشراف قبل الوقائع

لبعض هيئات الإشراف تفويض بالقيام بالإشراف قبل الوقائع. ويعتبر الإشراف قبل الوقائع طريقة لتعزيز سلطة نظام الإشراف. مما يعني تفتيش و/أو الموافقة على أنشطة الاستخبارات قبل بدئها. ويمكن التحدث عن «تفويض فعلي مسبق» الذي «يعتبر تفويضاً يمنح هيئة الإشراف حق النقض أو يسمح لها بتغيير السياسة أو عمل الأجهزة قبل تنفيذ السياسة أو العملية».^{١٧} تستطيع هيئات إشراف عدة تمحيص سياسة واستراتيجية أجهزة الاستخبارات المعنية، وقد تطلب أو تعطي تعليمات لهيئات المراجعة الداخلية لإجراء تحقيق قبل بدء نشاط استخباراتي أو عملية سرية معينة.

ويوصي المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب بالإشراف قبل الوقائع لأنه يعتبره مفيداً في تجنب انتهاكات حقوق الإنسان من قبل أجهزة الاستخبارات في الحرب ضد الإرهاب. ويوصي أيضاً بإجراء هيئات الإشراف مراجعة قبل الوقائع لاتفاقيات التعاون بين أجهزة الاستخبارات المحلية والشركاء الأجانب قبل توقيعها (راجع روتش (Roach) - الأداة (٧)).^{١٨}

من جهة أخرى، قد يتم تحميل هيئات الإشراف التي تقوم بالمراجعة قبل الوقائع أحياناً مسؤولية الإخفاقات الاستخباراتية وانتهاكات القانون التي تحصل كنتيجة للأنشطة الموافق عليها. وقد تستثنى قدرة هيئة الإشراف على إجراء مراجعة قبل الوقائع العلاقات مع الشركاء الأجانب الذين يفضلون عدم الكشف عن المعلومات السرية لهيئات الإشراف.^{١٩}

ولدى عدد من أجهزة الاستخبارات المحلية مخاوف أمنية مشابهة في ما يتعلق بالكشف عن المعلومات التشغيلية بشكل مسبق، لاسيما حين يكون أعضاء البرلمان معينين. لهذا السبب، غالباً ما يجب أن يخضع البرلمانون المشاركون في لجان الإشراف لتدقيق المعلومات الأمنية. وأحياناً حتى هذا الإجراء الوقائي لا يعتبر كافياً.

٣-٦ الإشراف الدوري

يمكن للإشراف أن يتم بشكل دوري. غالباً ما تتطلب تفويضات أجهزة الاستخبارات إدارة عليا لتحضير تقارير منتظمة (سنوية عادة) حول أنشطة الاستخبارات ليتم تقديمها إلى السلطة التنفيذية أو البرلمان أو كلاهما. وكذلك يمكن لهيئات الإشراف إجراء تمحيصها بشكل دوري وليس على مراحل. فقد تبنت لجنة المراجعة الاستخباراتية الأمنية الكندية (SIRC)، إدراكاً منها بأن إمكانياتها محدودة، خطة للإشراف على كافة أوجه أجهزة الاستخبارات في

دورات تمتد بين ثلاث إلى خمس سنوات. وكذلك أوصى تقرير الاستقصاء المختص بأجهزة الاستخبارات الأسترالية (الأنفة الذكر) بإجراء مراجعات المجتمع الاستخباراتي كل خمس إلى سبع سنوات.^{٢٠}

٧ تحقيقات الإشراف

يمكن الشروع بتحقيقات الإشراف بطرق عدة. ويمكن لأعضاء البرلمان والسلطة التنفيذية طلبها بشكل رسمي كما يمكن للإعلام أن يضغط بهذا الاتجاه. في بعض الدول كبلجيكا وكندا تؤدي شكوى من فرد من العامة في الغالب إلى تحقيق. ويتم تمكين هيئات الإشراف في الغالب للشروع بتحقيقاتها. لكن في معظم الحالات تحتفظ أجهزة الاستخبارات لنفسها بقرار نهائي حول قبول مسألة ما أو رفضها.

١.٧ التحقيقات في حالات محددة

يحق للمشرفين الشروع بالتحقيق في حالات محددة على أساس الادعاءات التي يقوم بها المشتكون مثلًا والبرلمانيون أو الإعلام. ويمكن للمشرفين إجراء التحقيقات في أحداث محددة أو ادعاءات مرتبطة بأجهزة الاستخبارات ويمكن الشروع بهذه التحقيقات من قبل

المربع ١: الاستقصاء البرلماني الهولندي في إجراءات التحقيق الخاصة: دراسة حالة عن الإشراف الموضوعاتي

سنة ١٩٩٣، استخدم فريق تحقيق جنائي بين المناطق في هولندا، تم تعيينه لجمع المعلومات حول تاجر مخدرات، إجراءات تحقيق خاصة لإتمام هذه المهمة. وأدعي أن هذه الإجراءات شملت أفعال غير قانونية لاسيما الإطلاق المراقب للمخدرات في السوق. ونتيجة لادعاءات سوء السلوك تم حل الفريق، وشرع البرلمان الهولندي في أبريل ١٩٩٤ إجراء استقصاء رسمي حول استخدام إجراءات التحقيق الخاصة من قبل السلطات الهولندية.^{٢١}

بدأ الاستقصاء بتحليل وثائقي ومحادثات توجيهية شملت سياسيين وخبراء استخبارات. بالإضافة إلى ذلك، فوض الاستقصاء أكاديميين لإعداد تقريرين: تقييم طبيعة سياسية وحجم الجريمة المنظمة في هولندا ودراسة مقارنة دولية للتشريع الذي ينظم استخدام إجراءات تحقيق خاصة.

في الوقت نفسه، أجرى فريق الاستقصاء (الذين خضعوا جميعًا لتدقيق المعلومات الأمنية) جلسات استماع للإفادات غير علنية مدة ستة أشهر. وكان الهدف من هذه الجلسات جمع المعلومات والأفكار عن استخدام إجراءات التحقيق الخاصة في هولندا. وشكلت الجلسات المغلقة أيضًا تحضيرًا لسلسلة من الجلسات المفتوحة العلنية التي بُثت مباشرة.

وأنتج الاستقصاء الذي انتهى سنة ١٩٩٦ تقريرًا مفصلاً من ٦٧٠٠ صفحة يتضمن ١٢٩ توصية. بعد سنتين، شكل البرلمان لجنة مؤقتة جديدة لتقييم تطبيق هذه التوصيات. وطورت اللجنة الجديدة معلومات أحدث تشمل إثباتات على حالات فساد مرتبطة بالمخدرات ضمن الشرطة وجهاز الجمارك. وكادت هذه الاكتشافات أن تدفع بوزير العدل بنك كورثالز (Bank Korthals) خارج منصبه، لكنه نجح باجتياز مرحلة النقاش البرلماني.

المشرف. وبحسب الإجراءات ذات الصلة، يمكن لأجهزة الاستخبارات تزويد المشرف بالتقارير حول الأحداث الخطرة التي قد ترتبط مثلًا بأنشطة غير قانونية وانتهاكات أمنية وتسرب المعلومات. يتم توفير هذه التقارير إما بشكل منتظم أو بموجب استقصاءات مختصة. وقد تم إعداد تقرير مماثل من قبل شرطة الخيالة الكندية الملكية الأمنية (RCMP) للجنة الكندية للاستقصاء عن أعمال المسؤولين الكنديين في ما يتعلق بقضية ماهر عرار. وبين الاستقصاء من بين جملة النتائج التي توصل إليها أن شرطة الخيالة لم تلتزم بسياساتها التي تتطلب تمحيص البيانات للصلة والميثاقية قبل أن يتم مشاركتها مع أجهزة الاستخبارات. ومن بين التوصيات الـ ٢٣ للجنة، كان هناك تنبيه لبقاء شرطة الخيالة الكندية الملكية الأمنية (RCMP) ضمن مهامها كقوة شرطة.^{٢١}

٢-٧ التحقيقات الموضوعاتية

تركز التحقيقات الموضوعاتية على مسائل واسعة النطاق وليس على أحداث محددة. وتنتج أحيانًا عن الاستقصاءات في أحداث محددة تسلط نتائجها الضوء على مخاوف أوسع نطاقًا.

٨ تنظيم الإشراف

بما أن الإشراف الأكثر فعالية هو الإشراف النظامي، من المفيد تجزئة عملية الإشراف إلى مراحل منفصلة تسلسلية.

١-٨ تحديد المسائل واختيارها

يعتبر العمل الاستخباراتي عملاً مركبًا وديناميكيًا يشمل فاعلين كثر وإجراءات وسياسات عدة. لذا يمكن لمجموعة كبيرة من المسائل أن تصبح موضوع إشراف على الاستخبارات. وأفضل طريقة لبدء عملية إشراف تقضي بجمع جردة لكافة المسائل الممكنة ومقارنتها بالتفويض القانوني لهيئة الإشراف. وتشير النقاط المتداخلة إلى مواضيع مناسبة للتمحيص.

٢-٨ الحصول على التصاريح الأمنية

يحتاج أعضاء وموظفو هيئات الإشراف عادةً للحصول على التصاريح الأمنية من أجل التعامل مع المعلومات المصنفة. ومن أبرز الاستثناءات أعضاء لجان الإشراف البرلمانية الذين يميلون إلى مقاومة التحقيق في حياتهم الشخصية، لاسيما حين يكون جهاز الاستخبارات الذي يجري التدقيق في الخلفية الأمنية هو نفسه الهيئات التي تتم مراجعتها أو التحقيق فيها مما يشكل تعارض. كما وأن استثناء السياسيين من التدقيق الأمني أمر مثير جدًا للجدل.

٣-٨ ضمان أمن مكتب هيئة الإشراف

يجب أن يكون أمن مكتب هيئة الإشراف مضمونًا. فمثلًا يجب مسحه بشكل منظم بحثًا عن أجهزة المراقبة الإلكترونية. كما أن الحواسيب وأجهزة المعلومات والتكنولوجيا الأخرى يجب أن تكون مشفرة ومحمية بكلمات مرور. وكذلك على كافة موظفي الدعم الذين يتمتعون بالوصول إلى المقر (بما في ذلك أمناء السر والمترجمين ومزودي الطعام وعمال التنظيف) أن يخضعوا للتدقيق الأمني.

المربع ٢: عناصر خطة التفتيش الأساسية

- تاريخ التفتيش
- الأساس القانوني للتفتيش
- غاية التفتيش
- أهداف التفتيش
- أسماء عناصر الإشراف الذين سيؤدون التفتيش
- تحديد وحدات الجهاز التي سيتم تفتيشها
- أسماء الأفراد الذين ستتم مقابلتهم
- متطلبات المقابلة
- قائمة الوثائق التي يجب تفتيشها
- طلب الوثائق قبل التفتيش
- الموارد
- المساعدة الإدارية
- مهلة إعداد التقارير^{٢٣}

المربع ٣: المهام الإضافية لخطة تفتيش مفصلة

- إعداد جدول للتفتيش.
- وضع قائمة بالمستجوبين.
- صياغة رسالة دعوة للمستجوبين المحتملين ورسالة طلب للمشرفين على المستجوبين الذين تحتاج شهادتهم إلى تصريح.
- تطوير بروتوكول لإدارة المستجوبين ذوي الصفة الدبلوماسية (الامتيازات والحصانة).
- اختيار أنواع المقابلات التي ستجرى (مصنفة، محجوبة الهوية، مسجلة...).
- تطوير بروتوكولات للمقابلات ومعالجة مسائل مثل: هل سيحظى المستجوب إلى وصول مسبق إلى السؤال؟ هل سيسمح للمستجوب باستخدام وثائق أو مساعدة للذاكرة خلال المقابلة؟ هل يحق للمستجوب مراجعة أو تعديل نص المقابلة الخطي؟
- تطوير بروتوكول للتعامل مع المصادر والمعلومات المصنفة.
- تدبير المساعدة بالتفريغ الخطي والترجمة.
- تطوير بروتوكول للكشف عن المعلومات التي يتم الحصول عليها في المقابلات.

٤.٨ ضمان أمن الوثائق والمواد الأخرى

على أعضاء هيئات الإشراف أن يتعاملوا بصرامة مع المدونات والوثائق. ويجب اتباع سياسة «المكتب النظيف» حيث يُحتفظ بالمعلومات المصنفة بشكل روتيني في خزانات. ولا ينبغي أن تغادر الوثائق المصنفة، المطبوعة أو المحفوظة رقميًا على حاسوب أو جهاز تخزين فلاش، المكتب من دون إذن خاص. بالإضافة إلى ذلك، يجب الاحتفاظ بالسجلات الداخلية المرتبطة بالمصادر الخصوصية أو الشهود أو المستجوبين الرئيسيين من دون الكشف عن الهوية. وأخيرًا، يجب أن تظهر هذه المتطلبات كلها صراحةً في كتيب داخلي للإجراءات المناسبة.

٥.٨ وضع خطة

يُطلب من بعض هيئات الإشراف إعداد مجموعات الأنظمة والبروتوكولات وحتى خطط التفتيش المفصلة والحصول على موافقة قبل أن البدء بأنشطة الإشراف. ويقضي الهدف من هذه

الممارسة بتجنب اللغز حول حقوق وصلاحيات هيئة الإشراف وجهاز الاستخبارات الخاضع للإشراف. ومن بين العناصر المحددة الموجودة بشكل محدود في مثل هذه الوثائق هوية الوحدة أو المهمة الخاضعة للتحقيق والتكنولوجيات المستخدمة والملفات التي ستخضع للتفتيش.

ولأن الإشراف قد يكون معقدًا، من المفيد لأعضاء هيئة الإشراف، حتى حين لا يكون ذلك مطلوبًا، تطوير والموافقة على سيناريو مشترك قبل بداية نشاط الإشراف. وتشجع خطط التفتيش المفصلة بشكل خاص على الالتزام بعملية الإشراف بين الجهات المعنية. بالإضافة إلى ذلك، إن تطوير إجراءات مفصلة بشكل مسبق يسهل على أعضاء هيئة الإشراف التركيز على المحتوى متى بدأ التفتيش.

٩ مهنية هيئات الإشراف ومصادقتها

يتوقع الأشخاص الذين يعيشون في المجتمعات الديمقراطية أن تلتزم وكالاتهم الحكومية بقوانين البلد، وإن لم يحصل ذلك أن تساءل من قبل هيئات الإشراف. وبسبب الصلاحيات الاستثنائية التي تملكها أجهزة الاستخبارات، والتي قد تحد أو تنتهك حقوق الإنسان، تتحمل الهيئات التي تشرف عليها بالتالي مسؤوليات كبيرة. لذا عليهم أن يبرهنوا بعملهم وسلوكهم العلني عن أعلى معايير الحرفية في الإشراف، وإلا ستهدد مصداقية عملية الإشراف وسيفقد الشعب الثقة بالمؤسسات الحكومية.

١.٩ استقلالية هيئة الإشراف

لا يمكن اعتبار هيئة الإشراف محترفة إذا لم تكن استقلاليتها وسيادتها مضمونتين بالكامل بالقانون. وتتطلب المهنية عدم تحزب هيئات الإشراف البتة لتكون حرة من ضغوط الأحزاب السياسية وتدخل السلطة التنفيذية والضغوط الإعلامية.

وبشكل عملي، أفضل طريقة لتجنب الضغوط السياسية والإعلامية هي إدراكها. لذا غالبًا ما يستفيد عناصر الإشراف من تدريب إعلامي يحضرهم إلى جانب تدريبات أخرى للإجابة على أسئلة غير متوقعة من السياسيين ووسائل الإعلام. ويعتبر ذلك مهمًا بشكل خاص نظرًا للحاجة لتجنب الكشف العرضي عن المعلومات الخصوصية لدى الإجابة عن هذه الأسئلة.

٢.٩ خبرة موظفي الإشراف

في وضع مثالي، على أعضاء هيئات الإشراف وموظفيهم أن يتمتعوا بمعرفة وخبرة مسبقيتين عن مجموعة من وكالات الأمن، بما في ذلك الشرطة والوكالات العسكرية بالإضافة إلى أجهزة الاستخبارات الأجنبية والمحلية. والذين لا يملكون هذه المعرفة عليهم تلقي تدريب في أقرب فرصة ممكنة ويجب أن يتم تشجيعهم و/أو مطالبتهم بحضور ندوات تعليمية مستمرة بشكل منظم ومراجعة القواعد والأنظمة القابلة للتطبيق.

٣-٩ المعلومات المصنفة

لعل إحدى أصعب المعضلات التي تواجه المحترفين في الإشراف هي كيفية تحقيق التوازن بين تنافس الشفافية والسرية (راجع نايشن (Nathan) - الأداة ٣). بما أن الكشف عن بعض المعلومات السرية قد يهدد الأمن القومي، تحظى الحكومات بحق مشروع بالاحتفاظ بسرية مثل هذه المعلومات عن عامة الشعب. لهذا السبب، على موظفي هيئات الإشراف الحصول أولاً على تصاريح أمنية قبل التعامل مع معلومات مصنفة. لكن المبالغة بالسرية ليست بالأمر المرغوب لاسيما حين تتم المبالغة بالتصنيف من أجل حجب أنشطة سياسية محرّجة (مثل إنشاء برامج سرية للتوقيف والتحقيق والتسليم الاستثنائي في الولايات المتحدة). وقد يتسبب سوء استخدام قوانين السرية في الدولة بفقدان المواطنين الثقة بحكومتهم ويحد من مشروعية كافة المؤسسات الحكومية. بالإضافة إلى ذلك، إن المبالغة في التصنيف تعيق الإشراف الفعال. (تم تحسين هذه المشكلة في بعض الولايات القضائية من خلال القوانين التي تمكن السلطة القضائية من مراجعة إذا ما كانت وثيقة ما قد صُممت بالطريقة المناسبة أم لا).

١٠ سلوك هيئات الإشراف

قد يكون لسلوك هيئات الإشراف أثر كبير على كفاءتها. فإذا لم تعتنق هيئات الإشراف بنفسها قيمًا كالشفافية والاتساق، لا يمكنها أن تنتظر شرعيًا قيام أجهزة الاستخبارات بذلك.

١٠-١ الشفافية

تكون فعالية هيئة الإشراف في أوجها حين تتحقق درجة الشفافية القصوى. وعلى وجه الخصوص، من الضروري أن تعمل هيئات الإشراف وفق معايير وبروتوكولات متفق عليها لتتمكن دائمًا من تفسير أعمالها وتمارس المساءلة المتوقعة من أجهزة الاستخبارات التي تشرف عليها. ويمكن تعزيز شفافية هيئة الإشراف بتضمين تقاريرها معلومات عن المصادر التي يتم الرجوع إليها والمراجع المستخدمة في تحقيق معين.

٢-١٠ الاتساق

عادةً ما تنتج الصدمات أو الفضائح موجات من الإشراف على الاستخبارات تليها فترات من الرصد الدقيق. إلا أنه من المهم أن يحصل الإشراف بشكل مستمر وليس كاستجابة للمشاكل. ويمكن لهيئات الإشراف على الاستخبارات الارتقاء باتساق أكبر في عملها بتطوير نمط من الرصد والتفتيش. وتساعد هذه المقاربة على تجنب الهفوات أو الثغرات الجديدة في الإشراف وتحد بالتالي من احتمال تكرار الاخفاقات الاستخباراتية.^{٢٤}

٣-١٠ التفاعل مع أجهزة الاستخبارات

حتى لو بدت أجهزة الاستخبارات بيروقراطيات منفصلة ومنغلقة، إلا أن معظمها عبارة عن منظمات مفكرة مستعدة لمعالجة ثغراتها. لهذا السبب، لهيئات الإشراف مصلحة في جعل علاقتها مع أجهزة الاستخبارات تشاركية وذات دقة زمنية وغنية بالمعلومات. فمثلاً يجب تقديم التوصيات المحددة للإجراءات التصحيحية بطرق تسمح لأجهزة الاستخبارات ترجمتها إلى توجيهات وبروتوكولات وإجراءات وجدول زمنية ملموسة مفيدة ضمن المنظمة.

ومن المهم أن يأخذ عناصر الإشراف بعين الاعتبار الآثار الجانبية لاكتشافاتهم على أعضاء أجهزة الاستخبارات التي تؤدي في الغالب إلى تأديبهم وأحياناً إلى عزلهم. لهذا السبب، يُصح أعضاء هيئات الإشراف بمناقشة هذه المسائل مع الإدارة العليا في خدمة معينة قبل إعداد التقارير بشأن اكتشافاتها.

١١ إعداد التقارير

مع أن هيئات الإشراف على الاستخبارات تتبع مجموعة كبيرة من إجراءات إعداد التقارير، إلا أنها ملزمة بشكل عام بإعلان نتائج استقصاءاتها. ويتطلب القانون منها في كافة الحالات تقريباً تقديم التقارير بشكل منتظم، سنوياً عادةً. وتشمل هذه التقارير عادةً وصفاً للتحقيقات التي يتم إجراءها وتحليلاً للموازنة إذا كان ذلك ضمن تفويض هيئة الإشراف. وقد تشمل التقارير أيضاً توصيات موجهة إلى أجهزة الاستخبارات و/أو السلطة التنفيذية لتحسين مساءلة الجهاز والشفافية والقانونية والكفاءة.

وقد تعد هيئات الإشراف تقارير خاصة خلال العام. وقد تكون هذه التقارير موضوعاتية أو قائمة على وصف لتحقيق معين. فمثلاً إذا أدركت هيئة الإشراف نشاطاً استخباراتياً مثيراً للتساؤل، يجب عادةً التبليغ عن هذا التقرير في الوقت المناسب للسلطة المعنية.

وبحسب أيدان ويلز (Aidan Wills)، «تنتج هيئات الإشراف عادةً نسختين عن تقاريرها. نسخة للسلطة التنفيذية وأجهزة الاستخبارات وقد تحتوي معلومات مصنفة، ونسخة ثانية للعامة لا تحتوي عادةً على معلومات مصنفة. وتستشير هيئات الإشراف السلطة التنفيذية وأجهزة الاستخبارات قبل نشر تقاريرها. وتعطي هذه الاستشارة الأجهزة فرصة تشارك أي مخاوف قد تكون لديها حول تضمين معلومات حساسة في التقرير»^{٢٥}.

١.١ تقديم التقارير

تختلف إجراءات تقديم التقارير من بلد لآخر. ترسل اللجنة أ في بلجيكا تقريرها السنوي لرئيسي مجلسي البرلمان والوزير المسؤول. إلا أن التقارير الخاصة تقدّم أولاً إلى الوزير المسؤول وبعد ذلك إلى رئيس المجلس الأعلى في البرلمان.^{٢٦} بالإضافة إلى ذلك، التقارير المقدمة للبرلمان لا تحتوي معلومات مصنفة. ففي كندا حيث تختلف قواعد إعداد التقارير، تقدم لجنة المراجعة الاستخباراتية الأمنية (SIRC) تقريرها السنوي للسلطة التنفيذية التي عليها أن تنقل التقرير إلى البرلمان خلال ١٥ يوماً. ويتطلب القانون من اللجنة أيضاً التشاور مع مدير جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (CSIS) قبل نشر التقرير علناً.

٢.١ ملكية التقارير

على هيئات الإشراف أن تتمتع بالملكية الكاملة لتقاريرها بما في ذلك محتواها وتوقيتها. في بعض الحالات، قد تنص القوانين وقواعد الإجراءات على التعامل الخاص مع المعلومات المصنفة أو فترة زمنية قبل نشر التقرير علناً. في هولندا مثلاً تمنح اللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات (CTIVD) الوزير المسؤول ستة أسابيع. إذا لم يقدم الوزير المعني إجابة رسمية خلال الأسابيع الستة، سيتم نشر تقرير هيئة الإشراف على الاستخبارات.

٣.١١ اعتبارات سياسية

قد يكون النشاط الاستخباراتي الذي يلامس أطراف الشرعية السياسية مثيرًا جدًا للجدل. وتشمل الأمثلة جمع المعلومات ضمن ولاية دولة أجنبية واستخدام إجراءات التحقيق الخاصة التي تنتهك حقوق الإنسان للأفراد. بالتالي، غالبًا ما تحت تحقيقات الإشراف المحازيين الذين يودون استخدام النتائج لمصلحتهم السياسية. ولعل أفضل طريقة للتعامل مع هذه الضغوط هي باستباقها. ويجب توخي الحذر مثلًا من الرزنامة السياسية وأثرها على انتباه الصحفيين. فالتفكير بالنتائج السياسية التي قد تلي صدور تقرير يحدد طريقة تحضيره. من جهة أخرى، التحكم المكثف بالكشف عن تقرير ما قد يجعل هيئة الإشراف تبدو متواطئة وليس موضوعية ومستقلة.

٤.١١ تطبيق التقارير

ليس التقرير غاية بحد ذاته. بل إن الهدف منه هو توليد نقاش حول المسائل المطروحة في التقرير داخل البرلمان والحكومة وخارجهما. فهذه الطريقة فقط يمكن للاكتشافات في تقرير ما أن تؤدي إلى تطبيق التوصيات.

على كل تقرير إشراف، أكان عرضيًا أو دوريًا، أن يعدد بوضوح خلاصاته وتوصياته لإحداث تغيير. ويجب على هذه التوصيات أن يتم ذكرها وتعدادها بدقة. بالإضافة إلى ذلك، حين يتم تقديم تقرير للهيئات المعنية، على هيئة الإشراف العمل مع هذه السلطات لتطوير جدول زمني للتطبيق. ثم تصوغ هيئة الإشراف وتقدم تقرير متابعة حول مدى تطبيق التوصيات من قبل أجهزة الاستخبارات المعنية.

٥.١١ الوصول إلى التقارير

من خلال استخدام التكنولوجيات الحديثة كالإنترنت، يمكن لهيئات الإشراف الآن جعل التقارير متاحة لأفراد العامة. فقد نشر الاستقصاء البريطاني الوطني في المشاركة الوطنية في حرب العراق (استقصاء شيلكوت) نسخ خطية وبيانات الشهود ومعلومات غير مصنفة أخرى على موقعها الإلكتروني تمهيدًا لإصدار التقرير النهائي.

وقد يتم نشر تقرير لهيئة إشراف على موقع إلكتروني لا تتحكم به الهيئة كموقع وزاري أو برلماني. ولضمان بقاء التقارير متاحة للعامة، على هيئة الإشراف أن تصر على إعلامها مسبقًا حين تتخذ قرارات بإزالة التقارير. لذا يوصى بأن يكون لهيئات الإشراف مواقع إلكترونية دائمة لتوفير الوصول السهل إلى التقارير والوثائق الأخرى.

١٢ الاكتشافات المحتملة

تأخذ هيئات الإشراف على الاستخبارات مجموعة كبيرة من المسائل بعين الاعتبار وبعضها يكون عامًا (كالإطار التشريعي للجهاز) والبعض الآخر محددًا (كالتحقيق في حادثة معينة). تجد في ما يلي نماذج عن ثلاثة أمثلة ممكنة قد تنتج عن تحقيقات الإشراف. ويناقد كل نموذج توصيات لتحسين الذي قد يليه.

١.١٢ أخفق جهاز استخبارات بالتأكد من المعلومات الموفرة من قبل شركاء أجنب

لدى التعاون مع شركاء أجنب بشكل خاص، قد تخفق أجهزة الاستخبارات بالتحقق بالشكل المناسب من المعلومات التي تحصل عليها من مصادر خارجية. فسنة ٢٠٠٩ مثلاً، حققت اللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات (CTIVD) في استخدام الاستخبارات الأجنبية من قبل جهاز الأمن والاستخبارات العام (GISS) وتوصلت إلى أن الجهاز غالباً ما أخفق في تحديد إذا كان جهاز الاستخبارات الأجنبي مؤهلاً للتعاون أم لا كما ينص القانون. وبحسب التقرير النهائي للجنة، «لم يتم إيجاد أي عملية صناعة قرار ذات هيكلية». بل تابع التقرير موضحاً أن «القرارات كانت تؤخذ في الغالب بحسب الحالة» فاعتبرت اللجنة ذلك «محدود جداً» و«غير محبذ». ونصح الجهاز بالتالي بالبدء بالقيام بتقييمات مدروسة ليس فقط لدى الدخول في علاقة تعاونية بل أيضاً في ما يتعلق بالعلاقات القائمة.^{٢٧}

ويعتبر القيام بهذه التقييمات قبل العمل على أساس المعلومات الموفرة مهم بشكل خاص حين تكون هذه المعلومات ناتجة عن التعذيب. لهذا السبب، أوصت اللجنة الكندية للاستقصاء عن أعمال المسؤولين الكنديين في ما يتعلق بقضية ماهر عرار أن تخضع كافة اتفاقيات الربط الأجنبية لتمحيص روتيني من قبل هيئات الإشراف.^{٢٨} كما أوصى المقرر الخاص للأمم المتحدة بأن تشمل البلدان في اتفاقيات تشارك المعلومات الاستخباراتية بنداً يجعل تطبيق هذه الاتفاقيات خاضعاً للتمحيص من هيئات المراجعة الخاصة بها والتي تعلن أن هيئات المراجعة هذه كفوءة للتعاون مع بعضها البعض في تقييم أداء أي من الجهتين أو كلاهما.^{٢٩} (لمزيد من النقاشات حول تشارك المعلومات، الرجاء مراجعة روتش (Roach) - الأداة ٧).

٢.١٢ تجاوز جهاز استخبارات تفويضه

على أجهزة الاستخبارات أن تنظر بانتظام إلى إذا ما كانت أنشطة جهاز الاستخبارات قد تجاوزت تفويضه لاسيما في ما يتعلق بالصلاحيات الخاصة بجمع المعلومات (راجع هوتون (Hutton) - الأداة ٥). وإذا أخفق جهاز الاستخبارات باحترام الحدود القانونية لسلطته، على هيئة الإشراف أن تسائل الجهاز. ويمكن تحقيق ذلك من خلال التبليغ عن التجاوز للسلطات المعنية وإنهاء استخدام واحدة أو أكثر من هذه الصلاحيات الخاصة للجهاز، إذا كان ذلك ضمن تفويض هيئة الإشراف.

فبعد أن بينت اللجنة الخاصة بقضية عرار من بين اكتشافات أخرى أن شرطة الخيالة الكندية الملكية الأمنية (RCMP) تجاوزت تفويضها وأوصت لأن تحترم شرطة الخيالة دورها المنفصل عن جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (CSIS) ضمن مجتمع الاستخبارات الكندي.^{٣٠}

٣.١٢ تم تسييس الاستخبارات

يحصل تسييس الاستخبارات بطرق عدة ولا تشمل كلها جهاز الاستخبارات الذي ينتج المعلومات. لكن في الغالب ينتج التسييس عن علاقة وثيقة جداً بين السلطة التنفيذية ومسؤولي الجهاز الذين يكيفون عمداً أو من دون قصد الاستخبارات لدعم مناصب تنفيذية قائمة («الاستخبارات المرضية»). ويشمل أحد أشكال التسييس استخدام أجهزة الاستخبارات من قبل مسؤولين حكوميين للحصول على معلومات تدمر خصومهم. وقد ينتج التسييس أيضاً ضمن خدمة استخباراتية عن تنافس المحللين لإنتاج استخبارات قابلة للعمل للتقدم بمسيرتهم المهنية.

حين تجد هيئة الإشراف إثباتات على تسييس الاستخبارات عليها أن توصي بمناقشة البرلمان وبشكل منفتح أهداف السياسة الخارجية والدفاعية. وعليها أن تأخذ بعين الاعتبار الإجراءات الوقائية التي يمكن اعتمادها لتجنب استخدام الاستخبارات في المستقبل كأداة سياسية.^{٣١}

١٣ التوصيات

- يجب تحديد تفويض جهاز الإشراف بشكل رسمي ومفصل، ويستحسن أن يكون جزءاً من إطار تشريعي شامل يغطي الإشراف على كافة أجهزة الاستخبارات.
- إذا تغير تفويض جهاز الاستخبارات، يجب تعديل تفويض الهيئة المشرفة كذلك.
- مع بعضها، يجب أن تغطي تفويضات هيئات الإشراف على الاستخبارات الوطنية كامل مجتمع الاستخبارات، بما في ذلك الأجهزة المدنية والعسكرية بالإضافة إلى الإدارات والمسؤولين الداعمين.
- يجب أن تكون صلاحيات الوصول والتحقيق والتفتيش والموافقة ضمن تفويض هيئة إشراف على الاستخبارات متوازنة مع صلاحيات جهاز الاستخبارات المشرفة عليه.
- على هيئة الإشراف على الاستخبارات أن تتمتع بصلاحيات تفتيش المواقع وإجراء جلسات الاستماع المغلقة أو المفتوحة والوصول إلى المعلومات المصنفة في الوثائق وقواعد البيانات والملفات الأخرى في الحاسوب.
- على هيئة الإشراف على الاستخبارات أن تكون قادرة على إجراء الإشراف بعد الوقائع. وفي حالات استثنائية، حين تجري هيئة الإشراف على الاستخبارات إشرافاً قبل الوقائع يجب أن يخضع أعضاؤها لتدقيق أمني من قبل جهاز أمني لضمان حماية هويات المصادر ومعلومات عملياتية أخرى.
- من أجل تنظيم عمل هيئة الإشراف وتشجيع الجهات المعنية على الالتزام، على هذه الهيئات أن تضع دائماً خطة إشراف.
- على هيئة الإشراف على الاستخبارات أن تحتفظ بمعايير مهنية عالية. فذلك يعزز ليس مشروعية الهيئة فحسب بل مشروعية جهاز الاستخبارات الذي تشرف عليه.
- يجب أن يكون سلوك هيئة الإشراف شفافاً ومتسقاً وقابلًا للمساءلة.
- على هيئة الإشراف على الاستخبارات نشر تقارير دورية (سنوية) تصف نشاطاتها ونتائجها. وعليها أن تنشر أيضاً تقارير استثنائية تصف تحقيقات محددة حين يكون ذلك ملائماً.
- يجب أن تكون تقارير هيئة الإشراف متاحة للعامّة.
- على هيئة الإشراف أن تقدم مسودة نتائج إشرافها للإدارة العليا لجهاز الاستخبارات للحصول على ردها خلال فترة زمنية قانونية.
- يجب أن تشمل تقارير هيئة الإشراف دائماً توصيات يمكن تطبيقها من قبل أجهزة الاستخبارات المعنية.
- على هيئة الإشراف أن ترصد بشكل فاعل تطبيق توصياتها ونشر تقارير المتابعة.

ملاحظات هامشية

١. مارينا كاباريني (Marina Caparini)، « الرقابة والإشراف على أجهزة الاستخبارات في الدول الديمقراطية » في الرقابة الديمقراطي بأجهزة الاستخبارات ضمن Containing Rogue Elephants لهانس بورن ومارينا كاباريني (Hans Born and Marina Caparini) (ألدرشوت، بريطانيا: أشغايث، ٢٠٠٧ ص ١٢).
٢. لجنة الشؤون الخارجية، ٢٦ سبتمبر ٢٠٠٣، 03-BuZa-61.
٣. يهدف تحقيق الشرعية الاجتماعية، على أجهزة الاستخبارات العمل وفق المصلحة العامة. وبشكل خاص، عليها التوقف عن اقتحام خصوصية المواطنين الأفراد بطريقة غير متناسبة وغير مبررة و/أو غير قانونية.
٤. توماسي ف. غيبوني وفيدريكو فابريني (Tommaso F. Giupponi and Federico Fabbrini) « وكالات الاستخبارات وامتياز الدولة السرية: التجربة الإيطالية »، صحيفة القانون الدولي الدستوري المجلد ٤ رقم ٣ (خريف ٢٠١٠) ص ٤٤٣-٤٤٦ (متوفر على <http://www.internationalconstitutionalaw.net/download/53c4319b67f44d52a392c655f17245a3/> Guipponi-Fabbrini؛ تم الوصول إليه في يوليو ٢٠١١).
٥. تشمل إجراءات التحقيق الخاصة اعتراض التواصل واللجوء إلى المخبرين والمهندسين وبناء الأجهزة.
٦. الموقع الإلكتروني لجهاز الأمن والاستخبارات الكندي « المساءلة والمراجعة » (متوفر على <http://www.csis-scrs.gc.ca/bts/cntblt-eng>). تم الوصول إليه في ١٧ أغسطس ٢٠١١.
٧. يوصى عادةً بأن يخضع المجتمع الاستخباراتي الكامل في الدولة للإشراف من قبل هيئة برلمانية واحدة.
٨. الموقع الإلكتروني للإدارة الأسترالية لرئيس الوزراء والحكومة، تقرير الاستقصاء في وكالات الاستخبارات الأسترالية، الفصل ٤ (متوفر على http://www.dpmc.gov.au/publications/intelligence_inquiry/chapter4/oversight.htm) تم الوصول إليه في ١٧ أغسطس ٢٠١١.
٩. هانس بورن (Hans Born) « نحو إشراف ديمقراطي كفوء لأجهزة الاستخبارات: دروس مستفادة من مقارنة الممارسات الوطنية » الصحيفة الربعية (Quarterly Journal) المجلد ٣ رقم ٤ (ديسمبر ٢٠٠٤) ص ٦ (متوفر على <http://www.pfjconsortium.org/file/1645/view>)؛ تم الوصول إليه في ١٩ يوليو ٢٠١١.
١٠. غي راباي (Guy Rapaille)، « اللجنة الدائمة ر في دور الهيئة القضائية: الدور الجديد للجنة
١١. مثلاً راجع بريطانيا، لجنة الاستخبارات والأمن، التقرير السنوي ٢٠١٠-٢٠١١، Cm 8114 (٢٠١١) (متوفر على <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/isc-annualreport1011.pdf>)؛ تم الوصول إليه في ١٣ أكتوبر ٢٠١١.
١٢. Sandy Africa « أجهزة الاستخبارات الجنوب أفريقية: وجهة نظر تاريخية »، في تغير ديناميكيات الاستخبارات في أفريقيا، أس أفريقيا (S. Africa) وج كوادجو (J. Kwadjo) (برمينغهام، بريطانيا: شبكة التيسير العالمي لإصلاح القطاع الأمني/شبكة الأمن الأفريقية، ٢٠٠٩) ص ٦١-٩٤.
١٣. لنقاش حول هذه النقطة راجع بول روبنسون (Paul Robinson) نظرة إلى الجواسيس: إصلاح الإشراف على الاستخبارات في كندا، مركز الدراسات السياسية الدولي (CIPS) موجز عن السياسة رقم ١ (أوتوا: مركز الدراسات السياسية الدولي (CIPS)، جامعة أوتوا، نوفمبر ٢٠٠٨) (متوفر على http://www.sciencesociales.uottawa.ca/cepi-cips/eng/documents/CIPS_Policy_Brief_Robinson_Nov2008.pdf)؛ تم الوصول إليه في ١٧ أغسطس ٢٠١١.
١٤. لجنة استقصاء في أفعال المسؤولين المنديين في قضية ماهر عرار، آلية مراجعة جديدة للأنشطة الأمنية شرطة الخيالة الكندية الملكية الأمنية (RCMP) (٢٠٠٦) ص ٣٥١ (متوفر على http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_ara RCMPgrc-eng.pdf)؛ تم الوصول إليه في ١٧ أغسطس ٢٠١١.
١٥. الموقع الإلكتروني للاستقصاء عن العراق (متوفر على <http://www.iraqinquiry.org.uk/about>)؛ تم الوصول إليه في ١٨ أغسطس ٢٠١١.
١٦. لنقاش حول النظام النرويجي للإشراف على الاستخبارات، الذي يعتمد هذه المقاربة، راجع ترايف عارولد (Trygve Harvold) « الإشراف البرلماني النرويجي: حل فعال؟ » (خطاب في المؤتمر السادس للهيئات البرلمانية للإشراف على أجهزة الأمن والاستخبارات للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، بروكسيل، ٣٠ سبتمبر-١ أكتوبر ٢٠١٠) (متوفر على <http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-1okt-Thema1-Trygve%20Harvold.pdf>)؛ تم الوصول إليه في ١٨ يوليو ٢٠١١.

١٧. هانس بورن (Hans Born) « نحو إشراف ديمقراطي كفوء لأجهزة الاستخبارات: دروس مستفادة من مقارنة الممارسات الوطنية » الصحيفة الربعية (Quarterly Journal) المجلد ٣ رقم ٤ (ديسمبر ٢٠٠٤) ص ٦ (متوفر على <http://www.pfpconsortium.org/file/1645/view>؛ تم الوصول إليه في ١٩ يوليو ٢٠١١).
١٨. مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الارتقاء وحماية كافة حقوق الإنسان والحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية: تقرير المقرر الخاص حول حماية والارتقاء بحقوق الإنسان والحريات الأساسية في مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/10/3 (٤ فبراير ٢٠٠٩)، ص ٢٤ (متوفر على <http://www.unhcr.org/refworld/pdf/d/49b138c32.pdf>؛ تم الوصول إليه في ١٨ أغسطس ٢٠١١).
١٩. هانس بورن (Hans Born) « نحو إشراف ديمقراطي كفوء لأجهزة الاستخبارات: دروس مستفادة من مقارنة الممارسات الوطنية » الصحيفة الربعية (Quarterly Journal) المجلد ٣ رقم ٤ (ديسمبر ٢٠٠٤) ص ٦ (متوفر على <http://www.pfpconsortium.org/file/1645/view>؛ تم الوصول إليه في ١٩ يوليو ٢٠١١).
٢٠. موقع الإدارة الأسترالية لرئيس الوزراء والحكومة، تقرير الاستقصاء حول وكالات الاستخبارات الأسترالية، الفصل ٨، التوصية ٢٢ (متوفر على http://www.dpmc.gov.au/publications/intelligence_inquiry/chapter8/1_findings.htm؛ تم الوصول إليه في ١٧ أغسطس ٢٠١١).
٢١. لجنة استقصاء في أفعال المسؤولين الكنديين في قضية ماهر عرار، آلية مراجعة جديدة للأنشطة الأمنية شرطة الخيالة الكندية الملكية الأمنية (RCMP) (٢٠٠٦) الفصل ٩ (متوفر على http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_ara_rcmpgrc-eng.pdf؛ تم الوصول إليه في ١٩ أكتوبر ٢٠١١).
٢٢. لنقاش حول هذا الاستقصاء الرجاء مراجعة موقع Parlement & Politek. Parlementaire enquête (متوفر على <http://www.parlement.com/9291000/modulesf/g8pdkcx4>؛ تم الوصول إليه في ١٩ يوليو ٢٠١١).
٢٣. استخلص هذا الموجز من نموذج خطة قدمته مدرسة التفتيش العام للجيش الأمريكي، دليل الإشراف على الاستخبارات (فبراير ٢٠٠٨)، الملحق د (متوفر على <http://www.fas.org/irp/doddir/army/ioguide.pdf>؛ تم الوصول إليه في ١٩ يوليو ٢٠١١).
٢٤. لوش ك جونسون، وكالات التجسس السرية ونظرية الصدمة للمساءلة، دراسات استثنائية لإدارة الشؤون الخارجية (جامعة جورجيا، كلية الشؤون الدولية والعام ٢٠٠٦) ص ٢.
٢٥. أيدان ويلز (Aidan Wills) دليل: فهم الإشراف على الاستخبارات/ رزمة - التشريع للقطاع الأمني (جنيف مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)، ٢٠١٠) ص ٤٠.
٢٦. المصدر نفسه ص ٣٧.
٢٧. برت فان دلدن (Bert van Delden) « شركاء في العمل؟ » (خطاب في المؤتمر السادس للهيئات البرلمانية للإشراف على أجهزة الأمن والاستخبارات للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، بروكسيل، ٣٠ سبتمبر - ١ أكتوبر ٢٠١٠) ص ٤ (متوفر على <http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-1okt-Thema3-Bert%20Van%20Delden.pdf>؛ تم الوصول إليه في ١٨ يوليو ٢٠١١).
٢٨. لجنة استقصاء في أفعال المسؤولين الكنديين في قضية ماهر عرار، آلية مراجعة جديدة للأنشطة الأمنية شرطة الخيالة الكندية الملكية الأمنية (RCMP) (٢٠٠٦) (متوفر على http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_ara_rcmpgrc-eng.pdf؛ تم الوصول إليه في ١٧ أغسطس ٢٠١١).
٢٩. مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الارتقاء وحماية كافة حقوق الإنسان والحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية: تقرير المقرر الخاص حول حماية والارتقاء بحقوق الإنسان والحريات الأساسية في مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/10/3 (٤ فبراير ٢٠٠٩)، ص ٢٤ (متوفر على <http://www.unhcr.org/refworld/pdf/d/49b138c32.pdf>؛ تم الوصول إليه في ١٨ أغسطس ٢٠١١).
٣٠. لجنة استقصاء في أفعال المسؤولين الكنديين في قضية ماهر عرار، آلية مراجعة جديدة للأنشطة الأمنية شرطة الخيالة الكندية الملكية الأمنية (RCMP) (٢٠٠٦) (متوفر على http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_ara_rcmpgrc-eng.pdf؛ تم الوصول إليه في ١٩ أكتوبر ٢٠١١).
٣١. لمزيد من النقاش، راجع مونيك دن بوير، « Monica den Boer » السيطرة على الجواسيس والخوف: أخلاقيات الفترة الاستخباراتية ما بعد ١١ سبتمبر في الأخلاقيات والأمن. مونيك دن بوير (Monica den Boer) وإميل كولتهوف (Emile Kolthoff) (لاهاي، ١١، ٢٠١٠) ص ٥٧-٨٢.

الأداة ٥

الإشراف على جمع المعلومات

لورن هاتن (Lauren Hutton)



الإشراف على جمع المعلومات

لورن هاتن (Lauren Hutton)

١ مقدمة

يقضي الهدف من هذه الأداة بمعاينة الدور الذي تلعبه هيئات الإشراف في رصد عمليات جمع المعلومات التي تقوم بها أجهزة الاستخبارات. وتعتبر عملية إنتاج الاستخبارات عملية متعددة الخطوات تتطلب تحديد المهام والتخطيط وجمع المعلومات والتحليل والنشر. ويبقى جمع المعلومات لاسيما من خلال الوسائل السرية، من بين كافة هذه الخطوات، المعيار الذي يمثل أجهزة الاستخبارات في الرأي العام على الأقل. ويشكل جمع المعلومات أحد أكثر أوجه العمل الاستخباراتي إثارة للجدل ويمثل مجموعة غير اعتيادية من التحديات لهيئات الإشراف التي تُعنى بالمحافظة على المثل الديمقراطية.

سيغطي الجزء الأول من هذه الأداة بعض الوسائل التي تجمع أجهزة الاستخبارات من خلالها المعلومات. ثم سيتطرق إلى الوسائل التي تستخدم من خلالها الدول الديمقراطية التشريع والتصريح والإشراف لضمان احترام حقوق الإنسان لدى اعتماد أساليب سرية.

٢ مصادر وأساليب جمع المعلومات

تعتمد الاستخبارات على المعلومات التي تُجمع من مصادر عدة. وبما أنه ما من مصدر واحد

يقدم معلومات كافية لفهم كامل عن مسألة معينة، تعتمد أجهزة الاستخبارات على مصادر متعددة للوصول إلى الصورة الأدق عن الأحداث. ويتم تصنيف هذه المصادر بحسب النوع عادةً:

- الاستخبارات البشرية (HUMINT) كالمخبرين
- استخبارات الإشارة (SIGINT) كالمتنصت على الاتصالات والمراسلات
- الاستخبارات المفتوحة المصدر (OSINT) كالتقارير الإعلامية
- الاستخبارات التصويرية (IMINT) كالصور بالأقمار الصناعية

يمكن أن تكون وسائل جمع المعلومات علنية أو سرية. تُستخدم الوسائل العلنية عادةً لجمع الاستخبارات المفتوحة المصدر لأن تلك المعلومات تبقى علنية ومتاحة للجميع. أما وسائل جمع المعلومات السرية فتعتمد على السرية لجمع المعلومات حول الأهداف بغير علمها. ويمكن أن تشمل الوسائل السرية اللجوء إلى المخبرين والمراقبة الإلكترونية والتنصت على الاتصالات والمراسلات والإشراف الشخصي والصور المجموعة عن بعد. حين تستخدم هذه الأساليب بطريقة تنتهك حق الفرد بالخصوصية تُسمى «الأساليب التدخلية للتحقيق». وتُسمى التقنيات نفسها «إجراءات التحقيق الخاصة» أو «تقنيات التحقيق الخاصة».

عرّف مجلس أوروبا تقنيات التحقيق الخاصة على أنها «تقنيات تطبقها السلطات المعنية في سياق التحقيقات الجنائية بهدف الكشف والتحقيق في الجرائم الخطرة والمشتبه بهم، وذلك من أجل جمع المعلومات بطريقة لا تلتفت نظر الأشخاص المستهدفين^١ وفي هذا السياق، تشير «السلطات المعنية» إما إلى أجهزة الاستخبارات أو وكالات تنفيذ القانون. وتجدر الإشارة إلى أنه في دول عدة تلجأ أجهزة الاستخبارات إلى هذه الإجراءات ليس في سياق التحقيقات الجنائية فحسب بل أيضاً في التحقيقات الوقائية والمرتبطة بالأمن القومي. وكمبدأ عام، يجب أن تستند الطريقة المستخدمة لجمع المعلومات على نوع المعلومات المطلوبة والهدف من جمعها والسياق التشغيلي والقانوني والسياسي الذي تعمل فيه أجهزة الاستخبارات.

٣ أثر جمع المعلومات على حقوق الإنسان

تجمع أجهزة الاستخبارات المعلومات لمساعدة المسؤولين التنفيذيين في صناعة السياسات واتخاذ القرارات الاستراتيجية والتشغيلية. ويجب أن تكون طريقة جمع المعلومات متسقة مع الأولويات والقيم في المجتمع الذي يخدمونه^٢. في الدول الديمقراطية، على أجهزة الاستخبارات أن تحترم حقوق الإنسان وسيادة القانون ومبادئ الحكم الديمقراطي بما في ذلك المساءلة والشفافية والمشاركة في صناعة القرار. ويجب أن تتم العملية الاستخباراتية من توزيع المهام وحتى النشر ضمن هذه المعايير.

إن جمع المعلومات بشأن التهديدات الأمنية قد يؤثر بشكل مباشر على حقوق الإنسان الأساسية^٣. وبحسب تقرير العام ٢٠٠٨ للجنة المراجعة الوزارية الجنوب أفريقية حول الاستخبارات، التي حققت في حالات استغلال السلطة اشتبه بها من قبل وكالة الاستخبارات الوطنية «قد تلعب وسائل التحقيق التدخلية دوراً أساسياً في الكشف عن الأنشطة الجرمية والمؤامرات لكن يمكن أيضاً إساءة استخدامها لعرقلة العملية

الديمقراطية والتدخل في النشاط السياسي والاجتماعي القانوني وتعزيز موقع بعض السياسيين والأحزاب بشكل غير عادل»^٤.

بما أن استخدام الدولة للوسائل التدخلية مسألة حساسة سياسيًا ودستوريًا، يجب أن يتم استخدامها من قبل أجهزة الاستخبارات بحذر شديد. وتشمل أسباب هذا الحذر الواردة في تقرير لجنة المراجعة^٥ الوزارية ما يلي :

- لا يجب على هدف التحقيق أن يعرف باستخدام الوسائل التدخلية وبالتالي لا يجب أن يتمكن من الاعتراض عليها أو نقض صلاحيتها أمام المحكمة.
- يحد مستوى السرية العالي المحيط بالوسائل التدخلية من قدرة هيئات الإشراف على رصد استخدامها والكشف عن أي انتهاكات أو أعمال غير قانونية.
- مدى انتهاك الوسائل التدخلية لحقوق الفرد بالخصوصية قد يكون أكبر بكثير من الضروري أو المقصود.
- بالإضافة إلى تجاوز خصوصية الهدف، غالبًا ما تنتهك هذه الوسائل التدخلية حقوق الخصوصية للأشخاص الذين على علاقة مباشرة بالهدف، وإن لم يكن هؤلاء موضع تحقيق.
- يتم تسجيل وحفظ المعلومات الحساسة عن الهدف والأشخاص ذوي العلاقة المباشرة معه من قبل جهاز الاستخبارات بعد مدة التحقيق وتستخدم أحيانًا لأهداف أخرى.

يتم التمييز أحيانًا بين الاستعمال المحلي والأجنبي لتكنولوجيا اعتراض الاتصالات والمراسلات، لأنه محليًا هناك خطر من أن تلجأ السلطة التنفيذية إلى أنظمة الاعتراض السرية لأهداف حزبية كالتجسس على الخصم السياسي. أما اعتراض الاتصالات والمراسلات الأجنبية فغالبًا ما لا يعرض النظام الديمقراطي المحلي للخطر.

في الدول الديمقراطية، تمتلك هيئات الإشراف على الاستخبارات حقًا شرعيًا ومسؤولية قانونية في الغالب بضمان تبني أجهزة الاستخبارات سلوكًا حسنًا بما يطابق النظام الدستوري. وتمتلك هيئات الإشراف عادة نطاق مسؤولية يغطي العملية الاستخباراتية الكاملة لكن مجال جمع المعلومات يتطلب انتباهًا خاصًا بسبب المخاطر التي تفرضها الوسائل السرية والتدخلية على القيم الديمقراطية. وبشكل خاص، على هيئات الإشراف رصد استخدام كافة هذه الوسائل عن قرب لضمان بقاء سلوك أجهزة الاستخبارات ضمن حدود القانون.

١.٣ حماية الحق بالخصوصية

إن الحق الذي غالبًا ما يتم قمعه أو انتهاكه من قبل أجهزة الاستخبارات هو الحق بالخصوصية. بالتالي، يجب أن تكون المهمة الرئيسية لهيئات الإشراف على الاستخبارات ضمان جمع الأجهزة المعلومات بطريقة مطابقة للقانون الوطني والدولي بشأن الحق بالخصوصية.

حدد المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب الحق بالخصوصية على أنه «افتراض أن الأفراد لديهم مساحة من التطور والتفاعل والحرية المستقلة، وهي مساحة خاصة مع أو من دون التفاعل مع آخرين وخالية من تدخل الدولة ومن التدخل المفرط وغير المطلوب من قبل أفراد غير مرغوب بهم آخرين»^٦.

في هذا السياق، تنص المادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أنه:

١. لا يجب أن يخضع أي شخص لتدخل تعسفي أو غير قانوني في خصوصيته أو عائلته أو منزله أو مراسلاته أو لتعدي غير قانوني على شرفه وسمعته.

٢. لكل شخص الحق بحماية القانون من هذه التدخلات والهجمات.

مع ١٦٧ موقَّعًا، يشكل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أساس القانون الدولي حول الحق بالخصوصية. وبما أنه يعتبر الخصوصية حقًا أساسيًا للإنسان، يجب أن تحظى تصرفات الحكومة التي تحد من هذا الحق بتصريح من قانون وطني لهدف محدد وشرعي.

وبحسب المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، إن حماية الأمن القومي مسوغ مشروع للحد من حق إنساني كالحق بالخصوصية. لكن، وبحسب المحكمة أيضًا، يجب أن يُفرض الحد من الحق بالخصوصية بقانون وطني يشمل إجراءات وقائية للانتهاكات وحلول في حال حصولها.^٧

يشكل استخدام وسائل جمع المعلومات السرية والتدخلية من قبل أجهزة الاستخبارات حدًا للحق بالخصوصية. وبالتالي يجب أن تحظى كافة هذه الاستخدامات بتصريح من القانون الوطني وذلك لغايات شرعية ومحددة فقط. في جنوب أفريقيا، أوضح المفتش العام السابق للاستخبارات هذا المبدأ على النحو الآتي:

يمكن تبرير الحد من الحقوق على أساس تهديدات الأمن القومي. يجب على هذا الحد أن يجتاز اختبار التناسبية الذي يشمل طبيعة الحق وأهمية الغاية. وبالتالي يجب أن ترتبط القدرة على جمع المعلومات بإجراءات وقائية بالقوة نفسها تحمي الحقوق الدستورية للمواطنين وتحافظ على مجتمع منفتح وديمقراطي.^٨

٢.٣ أثر التكنولوجيا على جمع المعلومات

تمكن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة الأفراد في كافة أنحاء العالم من التواصل فورًا مع بعضهم كما تسمح للمعلومات باجتياز مسافات كبرى في لحظة. لكنها تمكن الحكومات أيضًا من ممارسة درجة غير مسبوقه من المراقبة. ويمكن لأجهزة الاستخبارات، باستخدام أجهزة تكنولوجية متقدمة، جمع المعلومات بشكل موسع وبأكبر قدر ممكن لها استيعابه وتحليله. وبما أن عملية جمع المعلومات هذه هي بطبيعتها غير تمييزية فمن المحتمل أن تنتهك حقوق الإنسان ويجب أن تتم ضمن إطار عمل قانوني يحمي الحق بالخصوصية.

يشكل نظام الاعتراض «إيكيلون» (ECHELON) نموذجًا مفيديًا. يخضع هذا النظام لتشغيل مشترك من قبل الولايات المتحدة وبريطانيا وأستراليا وكندا ونيوزيلندا كجزء من تدبير أمني جماعي، وهو يعترض الإشارات التي تمر من وإلى الأقمار الصناعية التي تدور في الفضاء. وفي العام ٢٠٠٠ شكل البرلمان الأوروبي لجنة مؤقتة للتحقيق في الأثر المحتمل لنظام «إيكيلون» على حقوق الأفراد بموجب قانون الاتحاد الأوروبي. وخلص التقرير النهائي إلى أن أنظمة الاعتراض المكثفة كـ«إيكيلون» قد تنتهك الحق بالخصوصية لأنها لا تلتزم بمبدأ التناسبية في ما يتعلق باستخدام الوسائل التدخلية. ومع أن اللجنة أقرت بأن

أنظمة الاعتراض هذه مبررة على أساس الأمن القومي، إلا أنها أوصت بأن تخضع لتشريع واضح و متاح وأن تمارس الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إشرافاً صارماً عليها.^٩

٤ الأطر القانونية لجمع المعلومات

في معظم الدول الديمقراطية، يخضع جمع المعلومات من قبل أجهزة الاستخبارات لإطار عمل قانوني يضمن المساءلة والشفافية. ويتم ذلك عادةً بحذف مسؤوليات التصريح والإشراف من مهام السلطة التنفيذية حصرياً ومشاركتها (بدرجات متفاوتة) مع البرلمان والسلطة القضائية وهيئات أخرى غير تنفيذية.

ويمكن للقانون الوطني أن يستند إلى القانون الدولي. ففي العام ٢٠٠٥ مثلاً، أصدر مجلس أوروبا التوصيات التالية لتأسيس تشريع وطني حول استخدام التقنيات التحقيقية الخاصة في التحقيقات الجنائية:^{١٠}

١. على الدول الأعضاء وبالتوافق مع متطلبات الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان (ETS رقم ٥) في تشريعها الوطني تحديد الظروف والشروط التي يمكن فيها للسلطات المعنية اللجوء إلى استخدام تقنيات التحقيق الخاصة.

٢. على الدول الأعضاء اتخاذ إجراءات تشريعية خاصة للسماح وفق الفقرة ١ باستخدام تقنيات التحقيق الخاصة من أجل جعلها متوفرة للسلطات المعنية بالمدى الضروري ضمن مجتمع ديمقراطي وإذا اعتبرت فعالة في التحقيق الجنائي والملاحقة القضائية.

٣. على الدول الأعضاء اتخاذ الإجراءات التشريعية المناسبة لضمان المراقبة الملائمة لتطبيق تقنيات التحقيق الخاصة من قبل السلطات القضائية أو هيئات مستقلة أخرى من خلال التصريح المسبق والمراقبة خلال التحقيق أو مراجعة ما بعد الوقائع.

عموماً، على القانون الوطني فيما يتعلق باستخدام الوسائل التدخلية والسرية في جمع المعلومات تحديد:

- متى يمكن استخدام هذه الوسائل.
- ما هي عتبة الشكوك التي يجب توفرها.
- ما هي القيود والحدود المطبقة.
- ما التصاريح المطلوبة.

وتشمل نماذج التشريع الوطني التي تحكم الاستخدام المحلي لوسائل جمع المعلومات السرية والتدخلية قانون اعتراض والوصول إلى الاتصالات الأسترالية، وقانون مساعدة الاتصالات الأسترالية على تنفيذ القوانين، وقانون مراقبة الاستخبارات الأجنبية الأمريكي، والأنظمة البريطانية لصلاحيات التحقيق. وعلى هذه القوانين معالجة المسائل الرئيسية الثلاثة التالية:

- الأهداف المتاحة
- التناسبية

▪ التصريح والإشراف

وبشكل عام، على هذه القوانين أن تتطلب من السلطات المعنية أن تكون متأكدة إلى حد معقول من أن الأساليب التدخلية السرية ستحصل على المعلومات الضرورية.

١.٤ الأهداف المتاحة

تختلف الأهداف المتاحة فيما يتعلق باستخدام الوسائل السرية والتدخلية لجمع المعلومات بشكل ملحوظ من دولة لأخرى. وفي بعض الدول، كما يوصي المجلس الأوروبي، يعتبر التحقيق الجنائي هدفاً متاحاً^{١١}. وفي دول أخرى، يعتبر الأمن القومي وحماية النظام الديمقراطي هدفاً متاحاً. وفي هذا السياق، يمكن القسم ٣(١) من القانون الألماني لتقييد خصوصية المراسلات والبريد والاتصالات الحكومة الألمانية (أي الأجهزة الأمنية بما في ذلك الشرطة وأجهزة الاستخبارات) من فرض القيود على حقوق الفرد بالخصوصية إذا «أثارت مؤشرات ملموسة الشك بأن الشخص المعني يخطط أو يرتكب أو ارتكب» جريمة ضد:

- السلام
- النظام الديمقراطي
- الأمن القومي
- أمن الجيوش المتمركزة في ألمانيا

ويشير تعبير «مؤشرات ملموسة» إلى معيار عالٍ يجب تحقيقه قبل استخدام الوسائل السرية والتدخلية. ومن أجل ضمان وجود أسباب لاستخدام الوسائل السرية والتدخلية ويجب تضمين هذا التبرير في طلب التصريح.

٢.٤ التناسبية

على التشريع الذي يحكم استخدام الوسائل السرية والتدخلية لجمع المعلومات ان ينص على تناسب التدخل مع هدف التحقيق. وفي هذا السياق، أوصى مجلس أوروبا باستخدام تقنيات التحقيق الخاصة فقط حين:

- يكون هناك سبباً قوياً للظن بأن جريمة خطيرة قد ارتُكبت أو يخطط لها.
- يتم اعتبار «التناسب بين آثار استخدام تقنيات التحقيق الخاصة والهدف الذي تم تحديده» وفق الأصول^{١٢}.

وأوصى المجلس أيضاً باعتماد الدول الأعضاء وسائل أقل تدخلية حين «تتيح هذه الوسائل اكتشاف الإساءة أو الحد منها أو ملاحقتها قضائياً بفعالية»^{١٣}. و تتيح مثل هذه التوجيهات استخدام الوسائل التدخلية لأهداف مشروعة مع الحد قدر المستطاع من الاستغلال وانتهاك حقوق الإنسان.

لكن يصعب تطبيق مبدأ التناسبية في ما يتعلق بالتهديدات للأمن القومي. ويجب على الهدف الأولي أن يضمن أنه لا يمكن جمع المعلومات التي تم الحصول عليها بطرق أقل تدخلية وأن اللجوء إلى هذه الوسائل يؤدي إلى جمع المعلومات المطلوبة. مثلاً في ألمانيا،

لا يتم إصدار أمر باعتماد وسائل جمع معلومات تحد من الحق بالخصوصية إلا «إذا كان استخدام وسيلة أخرى للتحقيق في الوقائع غير ناجح أو يجعل التحقيق أصعب بكثير»^{١٤}.

٣.٤ التصريح والإشراف

لتجنب استغلال أساليب جمع المعلومات التداخلية والسرية، يجب أن تشمل الأطر القانونية إجراءات التصريح (التي تشمل إدارة أجهزة الاستخبارات العليا والسلطة القضائية) وآليات الإشراف (التي تشمل البرلمان وهيئات الإشراف الخبيرة). وستتم مناقشة البنى المناسبة للتصريح والإشراف بالتفصيل في القسمين التاليين. وليست هذه المستويات من التصريح والإشراف متبادلة الإقضاء، ويمكن أن يشمل نظام متين للمساءلة والشفافية أكثر من مستوى واحد من التصريح وأكثر من آلية إشراف.

٥ التصريح لعمليات جمع المعلومات

وتتطلب أنواع عمليات جمع المعلومات المختلفة درجات مختلفة من التصريح. فعلى سبيل المثال، المراقبة الشخصية وإن كانت سرية فهي ليست تدخلية وبالتالي يكون تصريح جهاز الاستخبارات الداخلي كافٍ. أما التنصت الهاتفي أو اعتراض البريد الإلكتروني فيمثل انتهاكاً أكبر للخصوصية المعقولة المتوقعة وبالتالي يتطلب مستوى أعلى من التصريح من الوزير المسؤول عن الاستخبارات و/أو من قاضٍ مثلاً. ويجب أن يشمل أي تجديد في عمليات الجمع مستوى التصريح نفسه كالطلب الأصلي.

١.٥ التصريح الداخلي

تحقق الحاجة للإدارة العليا في جهاز الاستخبارات للتصريح باستخدام تقنيات التحقيق الخاصة بالمساءلة ضمن الجهاز وتوفير رادعاً لسوء السلوك. ومع أن هذا الطلب قد لا يكون كافياً بحد ذاته لمنع الاستغلال، إلا أنه يعني أن اختيار الحد من حق فرد بالخصوصية قرار جدي ولا يستهان به. أما داخل الجهاز فيجب تنظيم صلاحية صناعة القرار بحيث يرتفع مستوى التصريح المطلوب كلما ازداد التدخل في الخصوصية.

٢.٥ التصريح التنفيذي

تخضع أجهزة الاستخبارات لمراقبة السلطة التنفيذية التي تحدد الأولويات وتوجه الأنشطة. وتقع هذه المسؤولية عادةً على عاتق وزير معين لهذه المهمة. وقد يكون الوزير نفسه مسؤولاً عن التصريح لبعض عمليات جمع المعلومات المحددة. وكما تضمن متطلبات التصريح الداخلي مساءلة الإدارة العليا للجهاز لاستخدامها تقنيات التحقيق الخاصة، كذلك تفعل إجراءات التصريح التنفيذية لقرار الوزير المسؤول في الموافقة على خطوات معينة.

غالبًا ما يشمل الاستغلال على المستوى الوزاري استخدام مجموعة إجراءات جمع المعلومات في جهاز الاستخبارات لجمع المعلومات السرية عن الخصوم السياسيين للحكومة. لهذا السبب، وفي ما يتعلق بالاستخدام المحلي لأساليب جمع المعلومات، على الأطر القانونية أن تشمل إجراءات التصريح التي:

- تضع حدوداً لما يمكن للوزراء طلبه من الأجهزة.
- تتطلب تصريحاً قضائياً لاستخدام وسائل جمع المعلومات التدخلية بالإضافة إلى التصريح الوزاري.
- استحدثت آلية يمكن من خلالها لأعضاء أجهزة الاستخباراتية التبليغ عن سوء السلوك.
- أنشأت أو عينت هيئة إشراف مستقلة لمراجعة إجراء هذه العمليات.

٣.٥ التصريح القضائي

في أكثر الدول ديمقراطية، تقضي المسؤولية التقليدية للسلطة القضائية بحماية حقوق الإنسان والأفراد. نظراً لهذا الدور، من المنطقي أن يتولى القضاة مهمة تقييم حقوق الإنسان مقابل حاجات أجهزة الاستخبارات لجمع المعلومات. ومن الشائع بالتالي أن يتطلب القانون الوطني من أجهزة الاستخبارات الحصول على تصريح قضائي (على شكل مذكرة عادة) قبل انتهاك حق فرد ما بالخصوصية. وتعتبر هذه المذكرات وسيلة هامة للحرص على عدم حصول انتهاكات لأنها نتيجة تقييم غير منحاز.^{١٥} كما أن تقرير لجنة البندقية (فينيسيا) عن الإشراف الديمقراطي للأجهزة الأمنية أشار إلى أن متطلبات التصريح القضائي تربط المخاوف الأمنية بالقانون وبالتالي تحقق مأسسة احترام القانون.^{١٦}

المربع ١: متطلبات طلب تصاريح قضائية في كندا

يتطلب قانون أجهزة الأمن والاستخبارات الكندية أن تشمل طلبات جهاز الاستخبارات لتصريح قضائي لاعتراض الاتصالات والمراسلات المعلومات التالية:^{١٧}

- الوقائع التي تم الاستناد عليها لتبرير الاعتقاد بوجود تهديد للأمن القومي
- براهين على أنه تم تجريب تقنيات أقل تدخلية وقد فشلت أو سبب عدم احتمال نجاحها
- نوع الاتصالات أو المراسلات التي سيتم اعتراضها
- نوع المعلومات التي سيتم الحصول عليها
- هوية الأشخاص أو فئات الأشخاص المستهدفين في التحقيق
- هوية الأشخاص، إذا كانت معروفة، الذين سيتم اعتراض اتصالاتهم أو مراسلاتهم
- وصف عام للمكان، إذا كان معروفاً، حيث سيتم تنفيذ المذكرة
- مدة المذكرة المطلوبة
- تفاصيل أي طلب سابق مرتبط بشخص محدد في الطلب الحالي - بما في ذلك تاريخ الطلب السابق واسم القاضي الذي وجه الطلب إليه وقرار القاضي بشأنه

من الممارسة الجيدة للتشريع الحاكم أن يحدد نوع العمليات التي تحتاج إلى تصريح قضائي وأي سلطة يملكها القاضي للحد من نطاق ومدة وأهداف العملية. وعلى التشريع أن يحدد الحد الأدنى من متطلبات من المعلومات لأي طلب مذكرة (راجع المربع ١).

في دول عدة، تُطلب مذكرة قضائية لاعتراض الاتصالات والمراسلات. فيتطلب قانون الاستخبارات القومي في الأرجنتين مثلاً من أجهزة الاستخبارات الحصول على تصريح قضائي قبل اعتراض أي تواصل خاص من أي نوع كان.^{١٨}

تنص أحكام القانون النافذ أحياناً على أن يستمع قضاة مختصون إلى طلبات أجهزة الاستخبارات. وتتبع كندا وفرنسا وجنوب أفريقيا وإسبانيا وغيرها من الدول هذه الممارسة. وقد أسست دول أخرى محاكم خاصة لتوفير التصاريح القضائية ومن بينها المحكمة الأمريكية لمراقبة الاستخبارات الأجنبية (FISC) التي تأسست بموجب قانون مراقبة الاستخبارات الأجنبية للعام ١٩٧٨. تتألف الـ FISC من ١١ قاضي محكمة فدرالية يخدمون في ولايات متعاقبة وغير قابلة للتجديد لمدة لا تتجاوز السبع سنوات. وتراجع المحكمة طلبات المذكرات بشأن مسائل الأمن القومي. ويؤسس القانون أيضاً محكمة مراقبة الاستخبارات الأجنبية للمراجعة التي تستمع لطعون الحكومة في قرارات المحكمة الأمريكية لمراقبة الاستخبارات الأجنبية (FISC).^{١٩}

أحياناً يكون لهؤلاء القضاة والمحاكم المختصة سلطة مراجعة عمليات جمع المعلومات أثناء إجرائها. في جنوب أفريقيا، يتيح قانون تنظيم اعتراض الاتصالات والمراسلات وتوفير المعلومات المرتبطة بالاتصالات والمراسلات للعام ٢٠٠٢ للقضاة طلب تقارير خطية مؤقتة عن التقدم المحرز لتحقيق الأهداف الواردة في المذكرة.^{٢٠} بهذه الطريقة يمكنهم الحد من التدخل الجانبي بالأشخاص غير المستهدفين وضمان عدم اعتماد الوسائل السرية والتدخلية لمدة أطول مما يجب.

٦ الإشراف على عمليات جمع المعلومات

هناك عنصر مهم يرافق التصريح وهو الإشراف الذي يشمل مراجعة عمليات أجهزة الاستخبارات للتأكد من أنه تم التصريح لها بشكل مناسب. ولا يمكن اعتبار عمليات جمع المعلومات منظمة بشكل فعال إلا بوجود كلا الإجراءين الوقائيين؛ التصريح والإشراف. (لمناقشة التعامل مع الشكاوى ضد أجهزة الاستخبارات من قبل هيئات الإشراف (راجع فورسيزي (Forcese) - الأداة ٩).

يمكن إجراء الإشراف من قبل هيئات عدة مختلفة. قد يكون بعضها كمؤسسات التدقيق العليا ومؤسسات أمناء المظالم الوطنية ذات صلة بفضل تفويضها الواسع النطاق. أما الهيئات الأخرى كالمفتش العام وهيئات الإشراف الخبيرة فقد تمتلك خبرة تدعم تفويضها المحدد. وتوزع معظم الدول الإشراف على هيئات عدة بحيث تتداخل الصلاحيات القضائية بدرجات متفاوتة.

١.٦ هيئات الإشراف البرلمانية

تتولى البرلمانات في أنظمة الحكم الديمقراطيّة مسؤولية تأسيس أطر العمل القانونية التي تعمل ضمنها الهيئات الحكومية. ويكون لها أيضاً مسؤولية رصد الالتزام بالقوانين التي تنفذها. وتنطبق هذه المسؤوليات على أجهزة الاستخبارات تماماً كما تنطبق على أي وكالة حكومية.

لكن لأن أجهزة الاستخبارات تختلف بطرق عدة عن الوكالات الحكومية الأخرى، تنشئ عادة البرلمانات لجان الإشراف على الاستخبارات لرصد نشاط الجهاز والتوصية بتنقيح الأطر القانونية التي تعمل ضمنها. أما في ما يتعلق بعمليات جمع المعلومات، فتتولى هذه اللجان:

- الإشراف على استخدام الوسائل السرية والتدخلية
- الإشراف على وضع الموازنات واستخدام الأموال
- التمهيص في إطار العمل القانوني لضمان انطوائه على إجراءات وقائية كافية لحماية حقوق الإنسان
- ضمان التزام أجهزة الاستخبارات بإطار العمل القانوني

المربع ٢: الإشراف البرلماني على جمع المعلومات في ألمانيا

في ألمانيا، يخضع استخدام وسائل جمع المعلومات التدخلية لإشراف لجنة رقابة برلمانية.

ينص القانون على ضرورة تزويد السلطة التنفيذية للجنة بتقارير عن استخدام الوسائل التدخلية «في فترات زمنية لا تتخطى الستة أشهر». وبالاستناد إلى التقارير الدورية، تعد اللجنة تقريراً سنوياً للبرلمان الألماني (Bundestag) عن طبيعة ونطاق الوسائل التدخلية المستخدمة بموجب القانون.^{٢٢}

بالإضافة إلى مهمة الرصد، يمنح القانون لجنة الرقابة دور التصريح. يجب على جهاز الاستخبارات الفدرالي (جهاز استخبارات أجنبي) الحصول على موافقة اللجنة قبل اعتراض الاتصالات أو المراسلات الدولية التي تنتقل على «شكل حزم» وقد تكون مرتبطة بألمانيا أو مواطنين ألمان. وترتكز هذه الاعتراضات على كلمات رئيسية ولا تستهدف اتصالات أو مراسلات معينة.^{٢٣}

بالإضافة إلى ذلك، قد يمكن القانون الساري للجان البرلمانية من مراجعة عمليات جمع المعلومات التدخلية والسرية. وبشكل خاص، يمكن للجان الإشراف البرلمانية أن تلعب دوراً أساسياً في ضمان تطبيق إجراءات التصريح بشكل صحيح. على سبيل المثال، يمكن قانون الاستخبارات الوطنية في الأرجنتين للجنة المشتركة للإشراف على وكالات الاستخبارات وأنشطتها من الإلزام بإعداد (وتقديمها للجنة) التقارير التي تعدد «الاعتراضات والتنصتات التي حصلت في فترة معينة». «^{٢٤} ويمكن للجنة أن تستخدم هذه القائمة للتأكد من استخدام تقنيات التحقيق الخاصة بموجب موافقات ممنوحة لها. بهذه الطريقة، تتأكد من أن إجراءات التصريح تتم بشكل مناسب؛ راجع المربع ٢ للحصول على نموذج.

لا تتطلب العضوية في لجنة إشراف برلمانية أي خبرة في الاستخبارات. إلا أن أحد أعضاء الكونغرس الأمريكية أشار إلى أنه من أجل التوصل إلى أحكام مناسبة، على أعضاء اللجنة أن تتألف مع المعلومات الاستخباراتية التي يتم إنتاجها وطرق إنتاجها.^{٢٥}

٢.٦ هيئات الإشراف الخبيرة

هيئات الإشراف الخبيرة هي هيئات مستقلة يملك أعضاؤها وموظفوها خبرة استخباراتية معينة (راجع بورن وجيسلر مسيفاج (Born and Geisler Mesevage) - الأداة ١). ويعتبر المفتش العام أحد أكثر أنواع هيئات الإشراف الخبيرة شيوعاً. ومع أن مهامه ومسؤولياته تختلف من دولة لأخرى، يكون المفتش العام عادةً هيئة مستقلة مصرّح لها بتلقي الشكاوى حول قانونية سلوك جهاز استخبارات والتصرف بهذا الشأن. تشمل مهامه عادةً حق إجراء التحقيقات في استخدام تقنيات التحقيق الخاصة وأساليب جمع المعلومات السرية. في بعض الدول كالولايات المتحدة وكندا يعمل المفتش العام ضمن جهاز الاستخبارات. أما في دول أخرى كجنوب أفريقيا فتكون مستقلة عن أجهزة الاستخبارات.

يتولى المفتش العام الجنوب أفريقي للاستخبارات المسؤوليات الإشرافية الأولية التالية:^{٢٥}

- مراجعة أنشطة أجهزة الاستخبارات لتحديد إذا ما كان سلوكها قانونياً وأداءها فعلاً
- التصديق على قانونية عمليات الأجهزة للسلطة التنفيذية والشعب في جنوب أفريقيا

المربع ٣: لجنة مراجعة وكالات الاستخبارات القائمة في بلجيكا

تشكل لجنة مراجعة وكالات الاستخبارات القائمة في بلجيكا نموذجًا عن هيئات الإشراف الخبيرة وقد تأسست بموجب القانون الذي يرقى مراجعة أجهزة الاستخبارات والشرطة ووحدة التنسيق لتقييم التهديدات. واللجنة مفوضة للإشراف على عمل جهازي الاستخبارات في بلجيكا ووحدة التنسيق لتقييم التهديدات. ويركز إشراف اللجنة على قانونية وفعالية أنشطة أجهزة الاستخبارات وتنسيق مجتمع الاستخبارات والأمن. وللإضطلاع بهذه المسؤوليات يمكن للجنة التحقيق في أنشطة ووسائل أجهزة الاستخبارات، بما في ذلك طريقة جمع الأجهزة للمعلومات.^{٢٦}

في عام ٢٠١٠ تولت اللجنة مهمة الإشراف على استخدام أجهزة الاستخبارات أساليب جمع معلومات تدخلية تم اكتسابها حديثًا. وتقيم اللجنة كل عملية مراقبة تدخلية وقد تأمر بإنهائها (وإتلاف المعلومات المجموعة) إذا لم تكن مطابقة للقانون.^{٢٧} بالإضافة إلى ذلك، يُسمح للجنة بالتعامل مع «الشكاوى والتبليغات... في ما يتعلق بالعملية والتدخل والتصرف أو الإخفاق بتصرف أجهزة الاستخبارات».^{٢٨}

المربع ٤: لجنة G10 الألمانية

هيئة الإشراف الخبيرة التي ترصد جمع المعلومات في ألمانيا هي لجنة G10. وتتألف اللجنة من أربعة أعضاء أحدهم قاض ومن الممكن أن تشمل برلمانيين. ومع أن أعضاء اللجنة معينين من قبل لجنة الرقابة البرلمانية، إلا أن القانون يضمن استقلاليتهم في منصبهم. إحدى مهامهم الرئيسية هي التقرير إذا ما كان استخدام أساليب جمع المعلومات من قبل أجهزة الاستخبارات مسموح أو ضروري. بالتالي يتطلب القانون من الحكومة الألمانية إيجاز الأعضاء كل شهر عن العمليات المقبلة التي ستستخدم وسائل تحقيق تدخلية. وإذا اعتبر أعضاء اللجنة أي من هذه الوسائل غير ضرورية أو لا يمكن السماح بها، على الحكومة إبطال التصريح لهذه العمليات.^{٢٩}

وتتولى لجنة G10 أيضًا مهمة التعامل مع الشكاوى. يمكنها تلقي الشكاوى بشأن استخدام وسائل جمع المعلومات التدخلية من بين غيرها وتقرير إذا ما كانت هذه الشكاوى تستحق الحد من قدرة أجهزة الاستخبارات على استخدام هذه الوسائل.^{٣٠}

▪ العمل كمؤسسات أمناء المظالم في ما يتعلق بتلقي الشكاوى ضد أجهزة الاستخبارات المقدمة من مسؤولي الحكومة والشعب

أما بلجيكا (راجع المربع ٣) وألمانيا (المربع ٤) والنرويج وهولندا فتعتمد على الهيئات الخبيرة للإشراف على أجهزة الاستخبارات. وفي ما يتعلق بعمليات جمع المعلومات، تقوم الهيئات الخبيرة بالمهام التالية:

- ضمان التزام العمليات بالأطر القانونية وإجراءات الجهاز الداخلية والسياسات التنفيذية
- رصد الفعالية التشغيلية وإصدار التوصيات لتحسينها
- التعامل مع الشكاوى المرتبطة بالاستخدام غير القانوني لتقنيات التحقيق الخاصة التي يقدمها مسؤولي الحكومة والشعب

ولكي تكون هيئة الإشراف الخبيرة فعالة في الإشراف على جمع المعلومات، على هيئة الإشراف الخبيرة أن يكون لديها تفويض يتيح لها أن تتصرف بشكل استباقي. وبشكل محدد، يجب تمكين الهيئة من القيام بالتحقيقات بمبادرتها الخاصة وأن يكون لها وصولاً إلى مجموعة كبيرة من معلومات جهاز الاستخبارات، سواء أكانت مصنفة أم لا. وبالتالي عليها أن تشكل مرجعاً للأشخاص الذين يدعون أن حقوقهم قد انتهكت وعليها إعداد التقارير المنتظمة للبرلمان. (يجب نشر نسخ مصاغة من هذه التقارير للعلن لتحفيز الشفافية.)

٧ الخاتمة

بحثت هذه الأداة متى وكيف يجب السماح لأجهزة الاستخبارات بالحد من حقوق الإنسان لتحقيق أهدافها الأمنية. بتعبير آخر، نظرت الأداة في السؤال: متى يمكن استخدام الموارد العامة للحد من حقوق الأفراد؟ في الواقع إن العلاقة بين المواطنين وحكومتهم ضرورية هنا. مهما كانت الإجابة التي يتوصل إليها مجتمع ما، إن نظام تصريحات وإشراف ضروري دائماً لضمان تصرف وكالات الاستخبارات ضمن معايير القانون المرعي الإجراء.

يعتبر الإشراف على جمع المعلومات مهماً بشكل خاص لأن، في الدول الديمقراطية، الجمع الفعال للمعلومات يعتمد على المشروعية المؤسسية والحكم الموثوق وبالتالي على ثقة الشعب. ولا يمكن تحقيق هذه الشروط إلا إذا كانت أنشطة أجهزة الاستخبارات متجدرة في وموافقة لإطار قانوني يحمي حقوق الإنسان ويمثل مبادئ الانفتاح والشفافية والمساءلة الديمقراطية. فعلى هذه الأسس، وهذا هذه الأسس وحدها، يمكن ضمان استخدام مشروع للوسائل السرية والتدخلية.

٨ التوصيات

- يجب تحديد الاستخدام المسموح لوسائل التحقيق التي تحد حقوق الإنسان كالحق بالخصوصية بشكل واضح في الإطار القانوني التي تعمل أجهزة الاستخبارات ضمنها.
- على الإطار القانوني أن يحدد الأسس المناسبة لاستخدام الأساليب السرية والتدخلية في جمع المعلومات، علماً أن هذه الأساليب تُستخدم فقط حين تكون متناسبة مع الهدف الذي يتم السعي وراءه وما من أساليب أخرى تفي بالغرض.
- على الإطار القانوني وضع إجراءات تصريح واضحة تنظم استخدام الأساليب السرية والتدخلية لجمع المعلومات. وتتطلب درجات التدخل الأعلى مستويات أعلى من التصريح.
- على الإطار القانوني أن يتطلب تصريحاً قضائياً للاستخدام المحلي للأساليب التدخلية والسرية لجمع المعلومات. وعليه وضع الإجراءات لتعيين القضاة المجازين بمنح هذه الموافقات وتحديد المعايير التي يجب أن يستخدموها في تقييم طلبات الحكومة.
- على الإطار القانوني أن يضع آليات إشراف فعالة لرصد استخدام الوسائل السرية والتدخلية في جمع المعلومات من خلال اللجان البرلمانية وهيئات الإشراف الخبيرة أو كلاهما.

ملاحظات هامشية

١. مجلس أوروبا، لجنة الوزراء، التوصية Rec(2005)10 للجنة الوزراء للدول الأعضاء حول «تقنيات التحقيق الخاصة» في ما يتعلق بالجرائم الخطرة، بما في ذلك القوانين حول الإرهاب (٢٠ أبريل ٢٠٠٥) Rec(2005)10 الفصل ١ (متوفر على <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=CM>).
٢. لمناقشة كاملة راجع روني كاسريلز (Ronnie Kasrils) (نتجسس أو لا نتجسس؟ الاستخبارات والديمقراطية في جنوب أفريقيا) «To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa» لورن هوتون (Lauren Hutton) (بريتوريا: معهد الدراسات الأمنية، ٢٠٠٩)، ص ٩-٢٢.
٣. مارينا كاباريني (Marina Caparini)، «الرقابة والإشراف على أجهزة الاستخبارات في الدول الديمقراطية» في الرقابة الديمقراطية على أجهزة الاستخبارات ضمن Containing Rogue Elephants لهانس بورن ومارينا كاباريني (Hans Born and Marina Caparini) (الدرشوت، بريطانيا: أشغاييت، ٢٠٠٧ ص ٣-٢٤).
٤. جنوب أفريقيا، لجنة المراجعة الوزارية للاستخبارات، الاستخبارات في ديمقراطية دستورية: التقرير النهائي لوزير أجهزة الاستخبارات، السيد روني كاسريل (Ronnie Kasrils) المحترم، نائب في البرلمان (١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨) http://www.ssronline.org/document_result.cfm?id=3852؛ تم الوصول إليه في ١١ يوليو (٢٠١١).
٥. المرجع نفسه ص ١٥٨-١٥٩.
٦. مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الارتقاء وحماية كافة حقوق الإنسان والحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية: تقرير المقرر الخاص حول حماية الارتقاء بحقوق الإنسان والحريات الأساسية في مكافحة الإرهاب، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/10/3 (٤ فبراير ٢٠٠٩)، ص ٦-٧ (متوفر على <http://www.unhcr.org/refworld/pdf/d/49b138c32.pdf>؛ تم الوصول إليه في ١٤ فبراير ٢٠١٢).
٧. مجلس أوروبا، اللجنة الأوروبية للديمقراطية عبر القانون (لجنة البندقية - فينيسيا) تقرير عن الإشراف الديمقراطي للأجهزة الأمنية CDL-AD(2007)016 (٢٠٠٧) (متوفر على <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29016-e.asp>؛ تم الوصول إليه في ٢٢ أكتوبر ٢٠١١).
٨. جنوب أفريقيا، لجنة المراجعة الوزارية للاستخبارات، الاستخبارات في ديمقراطية دستورية: التقرير النهائي لوزير أجهزة الاستخبارات، السيد روني كاسريل (Ronnie Kasrils) المحترم، نائب في البرلمان (١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨)، ص ١٥٧ (www.ssronline.org/document_result.cfm?id=3852).
٩. البرلمان الأوروبي، اللجنة المؤقتة حول نظام الاعتراض إيكيلون (ECHELON)، مسودة وثيقة حول وجود نظام عالمي لاعتراض الاتصالات والمراسلات الخاصة والتجارية (نظام اعتراض إيكيلون) (٢٠٠١) (متوفر على <http://cryptome.org/echelon-ep.htm>؛ تم الوصول إليه في ١٦ يوليو ٢٠١١).
١٠. مجلس أوروبا، لجنة الوزراء، التوصية Rec(2005)10 للجنة الوزراء للدول الأعضاء حول «تقنيات التحقيق الخاصة» في ما يتعلق بالجرائم الخطرة، بما في ذلك القوانين حول الإرهاب (٢٠ أبريل ٢٠٠٥) Rec(2005)10 الفصل ٢ (أ) (متوفر على <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=CM>؛ تم الوصول إليه في ٢ فبراير ٢٠١٢).
١١. المرجع نفسه، الفقرة ٢ (ب) (٤).
١٢. المرجع نفسه، الفقرة ٢ (ب) (٥).
١٣. المرجع نفسه، الفقرة ٢ (ب) (٦).
١٤. ألمانيا، قانون تقييد خصوصية المراسلات والبريد والاتصالات (٢٦ يونيو ٢٠٠١)، الصحيفة الرسمية للقانون الفدرالي ١، ص ١٢٥٤، تم تنقيحه في ٢٢٩٨، وآخر تعديل له في المادة ١ من القانون في ٣١ يوليو ٢٠٠٩، الصحيفة الرسمية للقانون الفدرالي ١، ص ٢٤٩٩، القسم ٣ (٢).

١٥. مناقشة كاملة لهذه النقطة راجع غريغوري روز (Gregory Rose) وديانا نستوروفسكا (Diana Nestorovska)، "قوانين استخبارات الإرهاب والأمن القومي: تقييم الإصلاحات الأسترالية" في صحيفة LAWASIA (٢٠٠٥) ص ١٢٧-١٥٥.
١٦. مجلس أوروبا، اللجنة الأوروبية للديمقراطية عبر القانون (لجنة البندقية - فينيسيا) تقرير عن الإشراف الديمقراطي للأجهزة الأمنية CDL-AD(2007)016، (٢٠٠٧) ص ٤٤-٤٥ (متوفر على <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29016-e.asp>؛ تم الوصول إليه في ٢٢ أكتوبر ٢٠١١).
١٧. قانون جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (٣١ أغسطس ٢٠٠٤)، R.S.C.، ١٩٨٥، الفصل C-23، القسم ٢١ (٢) (متوفر على <https://www.csis-scrc.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp>).
١٨. الأرجنتين، قانون الاستخبارات الوطنية، القانون ٢٥٥٢٠ لعام ٢٠٠١، العنوان ٦، المادة ١٨.
١٩. الموقع الإلكتروني للمركز القضائي الفدرالي "محكمة المراقبة للاستخبارات الأجنبية" (متوفر على [http://www.fjc.gov/history/\(home.nsf/page/courts_special_fisc.html](http://www.fjc.gov/history/(home.nsf/page/courts_special_fisc.html))).
٢٠. جنوب أفريقيا، نظام اعتراض الاتصالات والمراسلات وقانون توفير المعلومات المرتبطة بالاتصالات رقم ٧٠ لسنة ٢٠٠٢، الجريدة الرسمية العدد ٤٥١ رقم ٢٤٢٨٦ (٢٢ يناير ٢٠٠٣) القسم ٢٤ (متوفر على www.info.gov.za/gazette/acts/2002/a70-02.pdf؛ تم الوصول إليه في ٢ فبراير ٢٠١٢).
٢١. الأرجنتين، قانون الاستخبارات الوطنية، القانون ٢٥٥٢٠ لعام ٢٠٠١، العنوان ٦، المادة ٣٤١١.
٢٢. ألمانيا، قانون تقييد خصوصية المراسلات والبريد والاتصالات (٢٦ يونيو ٢٠٠١)، الصحيفة الرسمية للقانون الفدرالي ١، ص ١٢٥٤ تم تنقيحه في ٢٢٩٨، وآخر تعديل له في المادة ١ من القانون في ٣١ يوليو ٢٠٠٩، الصحيفة الرسمية للقانون الفدرالي ١، ص ٢٤٩٩، القسم ١٥.
٢٣. المرجع نفسه ٥.
٢٤. ل. بریت سنايدر (L. Britt Snyder)، تشارك الأسرار مع صانعي القانون: الكونغرس كمستخدم للاستخبارات (واشنطن: وكالة الاستخبارات المركزية، فبراير ١٩٩٧) ص ٤٩ (متوفر على <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/sharing-secrets-with-lawmakers-congress-as-a-user-of-intelligence/toc.htm>؛ تم الوصول إليه في ١٤ فبراير ٢٠١٢).
٢٥. امتياز فاضل "من يجب أن يراقب المراقبين؟ الإشراف المدني والمفتش العام للاستخبارات" (نتجس أو لا نتجس؟ الاستخبارات والديمقراطية في جنوب أفريقيا) "Intelligence or not to spy?" (أفريقيا) هوتون (Lauren Hutton) (بريتوريا: معهد الدراسات الأمنية، ٢٠٠٩)، ص ٣٥-٣٦.
٢٦. بلجيكا، قانون مراجعة الشرطة وأجهزة الاستخبارات ووحدة التنسيق لتقييم التهديدات (١٨ يوليو ١٩٩١)؛ راجع أيضا الموقع الإلكتروني للجنة مراجعة وكالات الاستخبارات القائمة في بلجيكا (متوفر على www.comiteri.be).
٢٧. بلجيكا، قانون جمع البيانات من قبل أجهزة الاستخبارات والأمن (٤ فبراير ٢٠١٠).
٢٨. بلجيكا، قانون مراجعة الشرطة وأجهزة الاستخبارات ووحدة التنسيق لتقييم التهديدات (١٨ يوليو ١٩٩١)، المادة ٣٤.
٢٩. المرجع نفسه، القسم ١٥.
٣٠. ألمانيا، قانون تقييد خصوصية المراسلات والبريد والاتصالات (٢٦ يونيو ٢٠٠١)، الصحيفة الرسمية للقانون الفدرالي ١، ص ١٢٥٤ تم تنقيحه في ٢٢٩٨، وآخر تعديل له في المادة ١ من القانون في ٣١ يوليو ٢٠٠٩، الصحيفة الرسمية للقانون الفدرالي ١، ص ٢٤٩٩، القسم ١٥.

الأداة ٦

الإشراف على استخدام البيانات الشخصية

إيان ليه (Ian Leigh)



الإشراف على استخدام البيانات الشخصية

إيان ليه (Ian Leigh)

١ مقدمة

تنطرق هذه الأداة إلى كيفية ضمان هيئات الإشراف استخدام البيانات الشخصية بطريقة مطابقة للقانون الذي يحكم أجهزة الاستخبارات. وتهدف الأداة إلى إيضاح الدور الذي تلعبه هيئات الإشراف في معاينة كيف تخزن أجهزة الاستخبارات البيانات الشخصية وتصل إليها وتنقلها. ولا تعالج هذه الأداة جمع البيانات الشخصية من قبل أجهزة الاستخبارات (في أداة هاتن (Hutton) - ٥) أو تشارك البيانات الشخصية مع شركاء محليين وأجانب (في أداة روتش (Roach) - ٧).

وتشمل المواضيع التي تنظر فيها الأداة: المخاطر الناتجة عن استخدام البيانات الشخصية من قبل أجهزة الاستخبارات، والأطر القانونية المناسبة لتنظيم هذا الاستخدام، ووسائل الإشراف على هذا الاستخدام. وتخلص الأداة إلى موجز عن المبادئ الرئيسية لتنفيذ التشريع حول استخدام البيانات الشخصية من قبل أجهزة الاستخبارات.

وفق ممارسة القانون الدولية المنتشرة، ستستخدم هذه الأداة مصطلح «البيانات الشخصية» للإشارة إلى «أي معلومات ترتبط بفرد محدد أو قابل للتحديد» (موضوع البيانات)». ^١

٢ مخاطر استخدام البيانات الشخصية من قبل أجهزة الاستخبارات

لأجهزة الاستخبارات أسباب مشروعة ترتبط بتفويضها لجمع وحفظ ومعالجة والكشف عن البيانات الشخصية. وقد يكون الأفراد الذين ترتبط البيانات بهم أهدافاً مشروعة ذات أهمية بسبب الاشتباه بملووعهم بالتجسس أو الإرهاب مثلاً. وتختلف الحاجة لجمع هذه المعلومات من دولة لأخرى ومن جهاز لآخر بحسب المسؤوليات القانونية المحددة للجهاز.

لكن هناك خطر دائم بالمبالغة بجمع البيانات. مثلاً، إن عملية تحديد إذا ما كان المشتبه به مشترك بأنشطة إرهابية تتضمن احتمال أن تؤدي المعلومات المجموعة إلى خلاصة سلبية. بشكل بديهي، في وضع مماثل لا يمكن اعتبار جمع المعلومات الأولية غير ملائم، لكن حين يؤكد الجهاز عدم ضلوع الفرد، لا ينبغي أن يستمر بجمع المعلومات (أو حتى الاحتفاظ بالمعلومات المجموعة أو استخدامها). كما أن ذلك يعرض جهاز الاستخبارات إلى الميل لجمع المعلومات في دوائر موسعة بشكل متزايد، مثلاً جمع المعلومات عن شركاء المشتبه به ومنظمة المجتمع المدني التي ينتمي إليها. قد يكون ذلك مرعباً ويجعل الأفراد يخافون المشاركة في منظمات المجتمع المدني القانونية كالاتحادات العمالية والأحزاب السياسية الانفصالية والمجموعات البيئية أو المضادة للطاقة النووية. وهناك أيضاً خطر أكثر عمومية بأن يساء استخدام ملفات البيانات الشخصية الخاصة بجهاز الاستخبارات من قبل المسؤولين في الدول الانتقالية مثلاً لابتزاز الأخصام السياسيين أو الصحافيين الفضوليين.

يُجادل أحياناً بأن عملية الحفظ والتصنيف والتحليل والاحتفاظ بالمعلومات من قبل أجهزة الاستخبارات غير مؤذية. لكن جمع البيانات الشخصية يطرح تهديدات أكثر وضوحاً (راجع هاتن (Hutton) - الأداة ٥) وقد يكون تخزينها خطراً لأن البيانات الشخصية مرتبطة بشكل وثيق بالاستقلال الشخصي. في الواقع يتقلص تحكم الأفراد بحياتهم، لا سيما بالخيارات التي يتخذونها في ما يتعلق بالتفاصيل الشخصية (لمن ولأي مدى ولأي هدف يختارون الكشف عنها)، حين يُسمح للوكالات الحكومية بجمع البيانات الشخصية من مصادر متعددة.

بجمع المعلومات الشخصية عن الأفراد، تكتسب أجهزة الاستخبارات بعض السيطرة على الأشخاص موضوع هذه المعلومات. في أسوأ الحالات، يمكن استخدام البيانات الشخصية من قبل الأجهزة بشكل غير مناسب لممارسة الضغط على الساسة والصحافيين. مجرد معرفة أن الأجهزة تحتفظ ببيانات شخصية قد يتسبب باضطراب نفسي للأفراد المعنيين، حتى لو لم يحصل أي إفصاح مؤذ. حتى المشاركة في المجتمع المدني قد تعيقها معرفة (أو بالأحرى الشك) أن معلومات عن أشكال من النشاط السياسي والصناعي والاجتماعي يتم الاحتفاظ بها في ملفات أمنية.

مع الأخذ بعين الاعتبار الحاجة المبالغ فيها بالاحتفاظ بالمعلومات الأمنية لفترات طويلة من الوقت، قد يطال مدى الأذى للأفراد لسنوات أو عقود عدة. فالمعلومات المرتبطة بأنشطة شخص ما في شبابه مثلاً قد يحتفظ بها في بعض الحالات عندما يصبح الشخص متقدماً في السن، وإن لم يكن للشخص في مراحل حياته اللاحقة أي سبب يدعو لمعاملته على أنه تهديد أمني.

بالإضافة إلى ذلك، قد تكون البيانات الشخصية التي تملكها أجهزة الاستخبارات غير كاملة أو غير دقيقة أو غير صالحة بمرور الزمن. في الحالات القصوى، قد يكون تم الحصول على البيانات بداعي أذية الشخص المعني بسبب العداوة الشخصية أو الغيرة. كذلك، المصادر ذات التحفيز بالمكافآت المالية قد يكون دافعها المبالغة والمغالاة بالوقائع لدى تقديم المعلومات عن الناس.

تشمل المخاطر الأخرى المرتبطة بتخزين البيانات القدرة غير المسبوقه لبعض أجهزة الاستخبارات على ربط المعلومات عن الفرد من خلال الوصول الخاص إلى قواعد بيانات مرتبطة بتنفيذ القانون والسجلات الطبية والضرائب.

وبالطبع، لا تنتهي المخاطر بتخزين وتصنيف وتحليل البيانات الشخصية. فهناك مخاطر مرتبطة باستخدام هذه البيانات. بعض هذه الاستخدامات مشروع (كالتدقيق الأمني للأشخاص)، لكن البعض الآخر ليس كذلك (كالتحديد النمطي لمواصفات الأشخاص على أساس الدين أو العرق أو ممارسة ضغط خفي على شخص ما). والإفصاح من دون الكشف عن الهوية عن البيانات الشخصية للإعلام مثلاً قد يتسبب للشخص الذي ترتبط المعلومات به بالأذى وفقدان الفرص. وقد يؤثر ذلك على مكانته المهنية كما في الحالات التي يحصل فيها فقدان أو خسارة التصريح الأمني، وبشكل عام قد تتشوه سمعته. كما أن الإفصاح عن بيانات من دون إثبات أو غير دقيقة لحكومات أجنبية قد يؤدي إلى منع السفر أو أسوأ من ذلك (راجع روتش (Roach) - الأداة ٧).

لمصلحة أجهزة الاستخبارات أن تضمن أن المعلومات التي تملكها عن الأهداف المشروعة عادلة ودقيقة ومحدثة. وقد تتأثر فعالية وسمعة الخدمة بشكل سلبي إذا أفصحت أو أسدت النصيحة أو تصرفت على أساس معلومات غير كاملة أو خاطئة أو غير صالحة بفعل مرور الوقت. غير أنه هناك بعض المخاطر لا بد منها في العمل الاستخباراتي وهي تعزز حجة المراقبة والإشراف الخارجيين لإجراءات التعامل مع المعلومات. ويشجع الضغط لاستباق المخاطر الأمنية المستقبلية بشكل خاص الأجهزة على المغالاة في جمع المعلومات عن عدد متزايد من الأفراد. وتشجع التغيرات التكنولوجية أيضاً كتحسين التنقيب في البيانات على جمع وتخزين كميات كبيرة من المعلومات الشخصية كالبيانات حول حركة الرسائل الإلكترونية والأبحاث على الشبكة وحجوزات الطيران والمعاملات المالية.

٣ الإطار القانوني لاستخدام البيانات الشخصية من قبل أجهزة الاستخبارات

يتمتع الحق بالخصوصية بحماية تحت قانون حقوق الإنسان وفق المعاهدات الدولية الكبرى^٢. لكن لأسباب العملية والصلة ستركز هذه الأداة على معايير حقوق الإنسان القابلة للتطبيق في أوروبا، لاسيما تلك الواردة في الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان (ECHR) التي تعتبر الأكثر تطوراً. ومع أن هذه الأداة تركز على الحق بالخصوصية، قد يؤثر جمع واستخدام البيانات الشخصية من قبل وكالات الاستخبارات بشكل غير مباشر على حقوق الإنسان الأخرى كحق التعبير الحر وحق التجمع.

تنص المادة ٨ من الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان (ECHR)، التي تنطبق على الدول الأعضاء الـ٤٧ في مجلس أوروبا على أنه:

١. للجميع الحق باحترام حياتهم الخاصة والعائلية ومنزلهم ومراسلتهم. [وفسرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ECtHR) هذا الحكم ليشمل الاتصالات الهاتفية وأي وسيلة تواصل إلكترونية.]

٢. لن يكون هناك أي تدخل من سلطة عامة في ممارسة هذا الحق إلا بما يتوافق مع القانون وعند الضرورة في مجتمع ديمقراطي ولصالح الأمن القومي أو السلامة العامة أو الرفاه الاقتصادي للبلد لتجنب الفوضى أو الجريمة ولحماية الصحة والأخلاقيات ولحماية حقوق وحرية الآخرين.

وتعتبر معاهدة الحقوق الأساسية التابعة لمجلس أوروبا بالغة الأهمية حيث أنها تحتوي أحكاماً صريحة لحماية البيانات الشخصية وهي ملزمة للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وتنص المادة ٨ على أنه:

١. للجميع الحق بحماية بياناتهم الشخصية التي تعينهم.

٢. يجب معالجة هذه البيانات بشكل عادل لأهداف محددة وعلى أساس موافقة الشخص المعني أو على أساس مشروع آخر ينص عليه القانون. للجميع الحق بالوصول إلى البيانات التي تم جمعها عنهم والحق بأن يتم تصحيحها.

٣. يخضع الالتزام بهذه القواعد إلى رقابة من هيئة مستقلة.

بالإضافة إلى ذلك، بحسب المادة ٥٢،١ من المعاهدة:

إن أي حد من ممارسة الحقوق والحرية الواردة في هذه المعاهدة يجب أن يكون بموجب القانون ويحترم جوهر هذه الحقوق والحرية. وبحسب مبدأ التناسبية، قد تفرض هذه الحدود فقط إذا كانت ضرورية وتحقق فعلاً أهداف المصلحة العامة المتفق عليها من قبل الاتحاد أو الحاجة لحماية حقوق وحرية الآخرين.

لكن بما أن أحكام معاهدة الحقوق الأساسية قابلة للتأويل، ستركز هذه الأداة أولاً على الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان (ECHR).

وجدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ECtHR) أن الملفات الأمنية الحكومية التي تحتوي على البيانات الشخصية تقع ضمن النطاق المحمي للحياة الشخصية المذكورة في المادة الثامنة من الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان (ECHR). ووجدت المحكمة أيضاً في حالات عدة أن جمع وتخزين ونشر البيانات الشخصية من قبل جهاز استخبارات يشكل «تداخلاً» مع حق احترام الحياة الشخصية ولا يسمح به إلا وفق معايير صارمة تحددها المادة ٨،٢. ولا تنطبق اكتشافات المحكمة على الإفصاح عن المعلومات لوكالات حكومية أخرى فحسب بل أيضاً على استخدامها للتدقيق الأمني الداخلي والتصريح الأمني.^٣ ولدى معانة قضية روتارو ورومانيا (Rotaru v. Romania) (٢٠٠٠) حول ملفات أمنية تحتفظ بها أجهزة الاستخبارات الرومانية، وجدت المحكمة أن:

تخزين هيئة عامة لمعلومات مرتبطة بالحياة الخاصة لفرد ما واستخدامها ورفض إعطاء الفرصة بنقضها يعتبران تداخلاً مع الحق بحماية الحياة الخاصة التي نصت عليها المادة ٨،١ من الاتفاقية.^٤

١.٣ حدود الحق بالخصوصية المسموح بها

لكي يكون حفظ جهاز الاستخبارات واستخدامه للبيانات الشخصية موافقين للاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان (ECHR)، عليهما استيفاء المعايير الواردة في المادة ٨،٢. وتقضي هذه المعايير بأن يكون الاستخدام «وفق القانون» و«ضروريًا في مجتمع ديمقراطي» و«لصالح الأمن القومي».

ويفرض اختبار الموافقة مع القانون معيارًا صارمًا جدًا. إذا تعذر استيفاء هذا المعيار، تنتهك المادة الثامنة بغض النظر عن المصالح الكبرى التي قد تكون على المحك. بالتالي، إن مطلب القانوني يحض البرلمانين على وضع أسس قانونية سليمة لاستخدام البيانات الشخصية من قبل أجهزة الاستخبارات.

وفسرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ECtHR) عبارة «وفق القانون» على أنه أي قيد على الحق بالخصوصية يجب أن يكون له «أساس ما في القانون المحلي» وأن يجتاز اختبار «نوعية القانون» الذي اعتبرته المحكمة «متاحًا للشخص المعني الذي عليه أيضًا أن يتمكن من استباق العواقب وأن يكون مطابقًا لسيادة القانون»^٥.

بتطبيق هذه الاختبارات وجدت المحكمة أن انتهاكات المادة ٨ تكمن حيث لا يتوفر قانونًا يرضى أجهزة الاستخبارات أو حيث يتوفر هذا القانون لكن لا يشمل أحكامًا تنظم جمع البيانات الشخصية وتخزينها^٦. بالإضافة إلى ذلك وبموجب اختبار «نوعية القانون»، على هذا القانون «أن يكون على قدر كافٍ من الوضوح في أحكامه ليرشد المواطنين بشكل مناسب إلى الظروف التي يمكن خلالها [استخدام القانون]»^٧. علاوة على ذلك، وبما أن «التطبيق العملي لإجراءات المراقبة السرية لوسائل الاتصال» غير متاحة للتحديد من قبل الأشخاص المعنيين أو الجمهور بشكل عام، لا يجب أن تسمح القوانين التي ترعى جمع البيانات الشخصية «ترجمة الاجتهاد القانوني الممنوح للسلطة التنفيذية أو لقاض كسلطة مطلقة» وبالتالي يجب تحديد «نطاق هذا الاجتهاد الممنوح... وطريقة ممارسته بوضوح كافٍ لتوفير الحماية المناسبة للفرد ضد التدخل التعسفي»^٨.

بالنظر إلى هذه القوانين، تتأكد المحكمة من أمور عدة أبرزها أنها تحدد بوضوح كافٍ الإجراءات المتبعة للاختبار واستخدام وحفظ البيانات التي يتم الحصول عليها، والإجراءات الاحترازية التي يجب أخذها لدى تشارك بيانات مع جهات أخرى، والظروف التي يمكن أو يجب فيها إتلاف السجلات التي يتم الحصول عليها بالمراقبة^٩.

تبين قضية حديثة تشمل الحكومة الروسية هذه المبادئ^{١٠}. ووجدت المحكمة أن تسجيل ناشط حقوقي في قاعدة بيانات المراقبة السرية تنتهك المادة ٨ من الاتفاقية. وبما أن قاعدة البيانات أنشئت بناءً لأمر وزاري غير معلن وغير متاح للجمهور، لن يكون من الممكن لهذا الأخير معرفة لماذا بعض الأفراد مسجلين في قاعدة البيانات أو نوع المعلومات التي يتم حفظها أو كيف يتم حفظها أو لكم من الوقت أو كيف سيتم استخدامها أو من يراقب عليها.

ويأخذ اختبار «نوعية القانون» بعين الاعتبار المخاوف الأمنية المشروعة. ففي إطار التدقيق الأمني مثلاً، لا يتطلب جزء «التوقع» من الاختبار من المدعين أن يتمكنوا من توقع العملية بالكامل (وإلا بات من السهل تجنبها). بل يجب على القانون المصرح أن يعطي وصفًا عامًا فقط للتطبيق^{١١}.

المربع ١: اختبار «نوعية القانون» عملياً

في قضية روتارو ورومانيا^{١١}، نظرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ECtHR) في قانون روماني عن تنظيم الملفات الأمنية التي تحتفظ بها الحكومة. وخلصت المحكمة إلى أن القانون غير واضح بما يكفي في وصف الظروف التي يمكن استخدامه فيها وبشكل خاص استخدامات المعلومات الشخصية في الملفات، كما أن القانون لم يحدد أي آلية لرصد استخدام المعلومات.

ووجدت المحكمة أيضاً أن القانون غير فعال لأنه لا «يشير» بقدر كافٍ من الوضوح إلى نطاق الاجتهاد الممنوح للحكومة الرومانية. وبالتالي يكون القانون قد أخفق في الحد من ممارسة سلطات الحكومة بجمع وتسجيل وأرشفة المعلومات الشخصية في ملفات سرية. وبشكل خاص، لم يحدد القانون نوع المعلومات التي يمكن تسجيلها وفئات الأشخاص التي تتخذ بحقهم إجراءات مراقبة والظروف التي يمكن فيها أخذ هذه الإجراءات والإجراءات التي يجب اتباعها. كما أن القانون لم يشمل أي حدود للمدة الزمنية التي يتم فيها الاحتفاظ بالمعلومات.^{١٢}

في ما يتعلق بالأرشيف الأمني الذي تحتفظ به أجهزة استخبارات ما قبل الثورة، سمح القانون بالرجوع إلى هذا الأرشيف لاستشارته لكنه أخفق بشمل «أحكاماً صريحة ومفصلة حول الأشخاص الذين يُسمح لهم بالاطلاع على الملفات وطبيعة الملفات والإجراءات التي يجب اتباعها أو استخدام المعلومات التي يتم الحصول عليها».^{١٣}

بعد اجتياز عقبات الوضوح والإتاحة والاستشراف لـ«نوعية القانون»، تتطلب الاتفاقية معاينة لهدف وضرورة التدخل بالحياة الخاصة. ويشمل ذلك تقييماً للتناسب، أي إذا ما كان يعتبر التدخل مبالغ فيه حتى إذا أخذ أحدهم بعين الاعتبار الهدف المشروع بحماية الأمن القومي. مثلاً في قضية حديثة، وجدت المحكمة أن الحكومة السويدية انتهكت المادة ٨ من الاتفاقية حين احتفظت ببيانات شخصية في ملف أمني لفترة تتجاوز ٣٠ سنة.

ونظراً لطبيعة وعمر المعلومات، رفضت المحكمة الدفاع عن قرار الاستمرار بحفظ المعلومات مدعوماً بأسباب كافية وذات صلة مرتبطة بالأمن القومي.^{١٤}

تأخذ المحكمة بعين الاعتبار، لدى درس إذا ما كان التدخل بالحياة الخاصة «ضرورياً في مجتمع ديمقراطي»، الإجراءات الوقائية التي تم وضعها للإشراف على تخزين واستخدام البيانات الشخصية، لاسيما تلك التي تشمل هيئات مستقلة.^{١٥} وتعتبر المحكمة كل حالة لا تتوفر فيها إجراءات وقائية تتيح للإنسان حماية حقه بالحياة الخاصة انتهاكاً للمادة ٨. في قضية تورك وسلوفاكيا (Turek v. Slovakia) (٢٠٠٦) مثلاً، حيث اشتكى المدعي من كونه مسجلاً كمتعاون مع الوكالة الأمنية الشيوعية التشيكوسلوفاكية السابقة، ومن إصدار تصريح أمني لهذا الغرض ووقف عمله الذي يشكل تحدياً لهذا التسجيل، وجدت المحكمة أن غياب أي إجراء يمكن للمدعي من خلاله الحصول على حماية حقه بالحياة الخاصة ينتهك المادة ٨.^{١٦}

حتى لدى تضمن القانون هذه الإجراءات، يعتبر التأخر الشديد في الاستجابة لطلبات الأفراد بالوصول إلى معلوماتهم انتهاكاً (لأن الإجراءات الوقائية غير فعالة). فعلى سبيل المثال، في قضية هرالامبي ورومانيا (Haralambie v. Romania) (٢٠٠٩)، وجدت المحكمة الرومانية أن تأخر الحكومة ست سنوات في السماح لوصول المدعي إلى ملفه الأمني الشخصي الذي تم تشكيله في ظل النظام الشيوعي السابق ينتهك حقه بموجب المادة ٨ من الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان (ECHR).^{١٨}

بالتالي، هناك حاجة لحدود قانونية واضحة على جمع واستخدام البيانات الشخصية من قبل أجهزة الاستخبارات ولتضمن هيئات الإشراف أن الأجهزة مطابقة للقوانين التي تنظم إدارة مثل هذه البيانات. وأكد المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب على هذه الحاجة في تقريره سنة ٢٠١٠ لمجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة:

تحدد القوانين المتوفرة عديداً أنواع البيانات الشخصية التي قد تحتفظ بها أجهزة الاستخبارات والمعايير التي قد تطبق على استخدام والاحتفاظ وحذف والكشف عن هذه البيانات. يُسمح للأجهزة بالاحتفاظ ببيانات شخصية ضرورية لغايات الاضطلاع بتفويضهم فقط.^{٢١}

٢-٣ مبادئ حماية البيانات

يضع مجلس اتفاقية أوروبا لحماية الأفراد، في ما يتعلق بالمعالجة الآلية للبيانات الشخصية^{٢٢} («اتفاقية حماية البيانات») المبادئ الأساسية للدول الأعضاء في ما يتعلق بحماية البيانات (راجع الجدول ١). وبموجب اتفاقية حماية البيانات، تلتزم كل دولة موقعة على «اتخاذ الإجراءات الضرورية في قانونها المحلي لتنفيذ المبادئ الأساسية لحماية البيانات»^{٢٣} و«لفرض العقوبات والحلول المناسبة لانتهاك أحكام القانون المحلي مما يفعل المبادئ الأساسية لحماية البيانات»^{٢٤}. كما أن أوجه هذه المبادئ، لاسيما تلك المرتبطة بالمعالجة

الجدول ١: مجلس مبادئ حماية البيانات الأوروبي

مبدأ حماية البيانات	المتطلبات
نوعية البيانات (المادة ٥)	إن البيانات الشخصية التي تخضع لمعالجة آلية: أ. يتم الحصول عليها ومعالجتها بإنصاف وقانونية؛ ب. يتم تخزينها لغايات محددة ومشروعة ولا تستخدم بطريقة غير مطابقة للغايات؛ ج. مناسبة وذات صلة وغير مبالغة بالنسبة للغايات المحفوظة لأجلها؛ د. دقيقة ومحدثة عند الضرورة؛ هـ. يحتفظ بها بشكل يسمح التعرف على الأشخاص موضوع البيانات لفترة لا تفوق الفترة الضرورية للغاية المحفوظة لأجلها؛
أمن البيانات (المادة ٧)	يجب اتخاذ إجراءات أمنية مناسبة لحماية البيانات الشخصية المحفوظة في ملفات البيانات الآلية ضد الإتلاف العرضي وغير المجاز والفقدان العرضي والوصول والتعديل والنشر غير المصرح به.
الحق بتأكيد وجود البيانات الشخصية (المادة ٨)	يجب أن يتمكن أي شخص من تأكيد وجود ملف بيانات شخصية آلي وغاياته الرئيسية وهوية ومقر الإقامة المعتاد أو المكان الرئيسي لأعمال القيم على الملف.
حق الوصول (المادة ٨)	كل شخص إمكانية: ▪ الحصول في فترات زمنية معقولة ومن دون تأخير أو نفقات مبالغ بها على تأكيد حول إذا ما كانت البيانات الشخصية المرتبطة به محتفظ بها في ملف البيانات الآلية أو تشارك مثل هذه البيانات معه بطريقة قابلة للفهم. ▪ الحصول وبحسب الحالة على تصحيح أو حذف للمعلومات إذا تمت معالجتها بشكل معارض للقانون المحلي الذي يفعل المبادئ الأساسية الواردة في المادتين ٥ و ٦ في هذه الاتفاقية.
الحق بالحل (المادة ٨)	على كل شخص أن يتمكن: من الحصول على حل في حالة عدم الامتثال لتأكيد أو بحسب الحالة لتشارك أو تصحيح أو حذف كما يشار إليها في الفقرتين ب و ت.

المنصفة والموافقة والسلطة القانونية ووصول المعني والتصحيح، تتوفر في المادة ٨،٢ من اتفاقية الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي.

تفيد اتفاقية حماية البيانات (المادة ١١) بأن المبادئ الواردة فيها تشكل معايير دنيا يمكن إتباعها بإجراءات حماية أوسع.

تشابه طريقة معالجة اتفاقية حماية البيانات القيود على مبادئ حماية البيانات الطريقة التي تعتمدها الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان (ECHR) لمعالجة القيود على الحق بالخصوصية (المعالج أعلاه). يجب أن تكون القيود «خاضعة لقانون [الدولة الموقعة]» وأن تشكل «إجراءً ضروريًا في المجتمع الديمقراطي»^{٢٣} لحماية المصلحة المشروعة كالأمن القومي أو حقوق الشخص موضوع البيانات.^{٢٤}

٣-٣ صلة التشريع الوطني

بما أنه قد تنتج أضرار خطيرة على حقوق الإنسان من جمع والتعامل مع والإفصاح عن البيانات الشخصية من قبل أجهزة الاستخبارات، من المناسب تنفيذ توجيهات لإدارة واستخدام هذه البيانات ديمقراطيًا ضمن تشريع يمكن للعامه الوصول إليه. وتتضمن هذه الممارسة مكاسب عدة: فهي تشجع النقاش السياسي التفكيري حول نطاق نشاط جهاز الاستخبارات، وتعزل صناعة القرار عن اجتهاد الجهاز أو السلطة التنفيذية، وتعطي الأجهزة تفويضات واضحة في ما يتعلق بالأعمال التي قد تنتهك حقوق الإنسان.

قد يتطرق التشريع الذي يحكم استخدام البيانات الشخصية من قبل أجهزة الاستخبارات واحد أو أكثر من المواضيع التالية:

- أسباب قابلة وغير قابلة للسماح لمعالجة البيانات الشخصية
- حدود الإفصاح عن البيانات الشخصية
- الإفصاح العام عن أنواع البيانات التي يتم تخزينها
- الوصول إلى البيانات الشخصية من قبل الشخص موضوع البيانات
- التبليغ بجمع البيانات الشخصية
- مراجعة وتنقيح وحذف البيانات الشخصية

١-٣-٣ الأسباب القابلة وغير القابلة للسماح بمعالجة البيانات الشخصية

قد يحدد تشريع من هذا النوع أنواع البيانات الشخصية التي يمكن جمعها والاحتفاظ بها ومتى يمكن فتح ملف يحتوي على بيانات شخصية (راجع المربع ٢). يعترف القانون الألماني بمبدأ التناسبية، وبالتالي يربط بين الحاجة لجمع البيانات وجدية التهديد ذات الصلة. ويتطلب بشكل خاص من جهاز الاستخبارات المحلية الألماني (المكتب الفدرالي لحماية الدستور) دراسة إذا ما كان من الممكن الحصول على المعلومات المرغوبة من مصادر مفتوحة باستخدام وسائل أقل انتهاكًا لحق الخصوصية.^{٢٥} وقد يحد مثل هذا القانون من احتمال انتهاك أجهزة الاستخبارات لحقوق الإنسان بمنع بعض أشكال السلوك كاستهداف الأفراد بناءً على مواصفاتهم العرقية أو الدينية أو آرائهم السياسية.

المربع ٢: حدود معالجة البيانات الشخصية في اختصاصات قضائية معينة

يحتوي هذا المربع على أحكام من القانون الهولندي والأرجنتيني الذين يحددان من معالجة البيانات الشخصية من قبل أجهزة الاستخبارات على أساس المعايير غير القابلة للسماح.

هولندا^{٢٦}

«يحق لأجهزة الاستخبارات والأجهزة الأمنية معالجة البيانات الشخصية المرتبطة فقط بالأشخاص:

- أ. الذين يشيرون الشك بشكل جدي لكونهم خطرًا على النظام القانوني الديمقراطي أو على الأمن أو أي من مصالح الدولة الحيوية الأخرى؛
- ب. الذين أعطوا الإذن لتحقيق في التصريح الأمني؛
- ج. الذين يعتبر ذلك ضروريًا بالنسبة لهم ضمن إطار التحقيقات حول الدول الأخرى؛
- د. الذين تم الحصول على معلومات عنهم من قبل جهاز استخبارات أو جهاز أمني آخر
- هـ. الذين تعتبر بياناتهم ضرورية لدعم الأداء الجيد لمهام الجهاز؛
- و. الموظفين حاليًا أو الذين كانوا موظفين في الجهاز؛
- ز. الذين تعتبر بياناتهم ضرورية في إطار القيام بتحليل التهديدات والمخاطر كما يرد في المادة ٦، الفقرة الثانية، في ج.»

الأرجنتين^{٢٧}

«لا يحق لأي وكالة استخبارات الاحتفاظ بالبيانات حول الأفراد بسبب عرقهم أو دينهم أو أعمالهم الخاصة أو أيديولوجيتهم السياسية أو بسبب عضويتهم في منظمات حزبية أو اجتماعية أو اتحادية أو تعاونية أو مساعدة أو ثقافية أو عمالية أو بسبب أنشطة قانونية منفذة في أي مجال.»

٢.٣-٣ حدود الإفصاح عن البيانات الشخصية

غالبًا ما تكون الحدود القانونية للكشف عن البيانات الشخصية مرغوب بها لاسيما لتجنب تسرب المعلومات لأسباب سياسية حزبية. فهذا النوع من الحدود مهم بشكل خاص في الدول في مرحلة انتقالية، حيث قد يعيق السلوك الحزبي بشدة مهمة بناء الثقة الحساسة في ظل حياد المؤسسات الأمنية. وتفرض دول عدة مسؤولية جنائية على أعضاء أجهزة الاستخبارات الذين يكشفون معلومات في ملفات الجهاز بما في ذلك البيانات الشخصية من دون سلطة قانونية أو لغايات غير مصرح بها. (راجع المربع ٣).

المربع ٣: منع الإفصاح غير الملائم للبيانات الشخصية في رومانيا

يبين هذا الحكم في القانون الروماني كيف يمكن حماية البيانات الشخصية من الإفصاح غير المناسب من قبل أعضاء أجهزة الاستخبارات:

«لا يجوز الإعلان عن المعلومات حول الحياة الخاصة وشرف أو سمعة الأشخاص الذين يُعرفون عرضيًا لدى الحصول على البيانات الضرورية للأمن القومي. ويعتبر الكشف أو استخدام معلومات البيانات الموفرة بموجب الفقرة ١ خارج الإطار القانوني من قبل موظفي أجهزة الاستخبارات اساءة يجب المعاقبة عليها بالسجن من ٢ إلى ٧ سنوات.»^{٢٨}

٣-٣-٣ الإفصاح العام عن أنواع البيانات التي يتم تخزينها

يتطلب تشريع حماية البيانات في بعض الدول من وكالات الدولة كأجهزة الاستخبارات نشر تفاصيل أنواع البيانات الشخصية التي يحتفظون بها وغايات جمعها وغايات الكشف عنها ووصف قواعد البيانات التي تحفظها والشروط والضوابط القابلة للتطبيق على قواعد البيانات هذه. ويساعد نشر هذه المعلومات على تعزيز الشفافية والمساءلة. ويمكن للأفراد الذين يودون ممارسة حق الشخص موضوع المعلومات بالوصول والتصحيح الاستفادة من هذه المعلومات لمعرفة أي وكالات حكومية تحتفظ ببياناتهم الشخصية ونطاق هذا الاحتفاظ وأسبابه.

بالمبدأ، إن فرض واجب على أجهزة الاستخبارات بالإفصاح عن البيانات الشخصية التي يحتفظون بها مرغوب به لأنه يساعد على تعزيز مشروعية الوكالة واستبعاد التكهات غير الدقيقة عن عملها. ويعتبر هذا الإفصاح مفيداً حتى حين يكون هناك سبب وجيه على أساس

المربع ٤: واجب الإفصاح عن معلومات حول بنوك البيانات بموجب القانون الكندي

يبين حكم القانون الكندي واجب عام بنشر المعلومات عن قواعد بيانات المعلومات الشخصية: «يحرص رئيس مؤسسة حكومية على أن تشمل بنوك المعلومات الشخصية كافة المعلومات التي تقع بتصرف المؤسسة الحكومية والتي (أ) تم استخدامها أو يتم استخدامها أو هي متوفرة لغاية إدارية؛ أو (ب) منظمة أو ينوي استخراجها باسم فرد أو رقم تعريفى أو رمز أو أي خاصية معيّنة لفرد»^{٢٩}.

متين مرتبط بالأمّن القومي لمنع الفرد من معرفة إذا كان جهاز استخبارات يحتفظ ببياناته الشخصية، مثلاً حين لا يكون تأكيد أو نفي لطلب وصول الشخص موضوع المعلومات إلى هذه الأخيرة مبرراً.

٤-٣-٣ الوصول إلى البيانات الشخصية من قبل الشخص موضوع البيانات

نفذت دول عدة قوانين حماية البيانات أو الخصوصية التي تقر بحق الأشخاص موضوع البيانات بالوصول إلى البيانات الشخصية عن أنفسهم التي تحتفظ بها الوكالات الحكومية (راجع المربع ٥). وتقر بعض قوانين حماية البيانات أيضاً بحق الفرد بتصحيح المعلومات والحصول على بيان ضمني مع المعلومات المشكوك بدقتها أو إتلاف المعلومات. ولأسباب مرتبطة بالأمّن القومي، تشمل هذه القوانين بشكل ثابت أحكاماً خاصة للبيانات التي تحتفظ بها أجهزة الاستخبارات. وتأخذ هذه الأحكام أشكالاً مختلفة.

تحصل الأجهزة في بعض الدول على إعفاء من قوانين حماية البيانات التي لا تنطبق بكل بساطة على المعلومات التي تملكها. في هذه الحالات، ما من حق للشخص موضوع البيانات بالوصول إليها. وتتميز هذه المقاربة بالبساطة لكنها قد تعتبر مبالغاً لأن الإعفاءات تريح الأجهزة من موجب تفسير كيف تبرر مخاوف الأمّن القومي الاحتفاظ ببعض البيانات. وقد تمنع هذه المقاربة عملية الإشراف الخارجي الطبيعي والضوابط التي تحد من الاختصاص القضائي مثلاً لمفوض الخصوصية.

ويقضى تغير عن هذه المقاربة بإعفاء أجهزة الاستخبارات من تشريع حرية الوصول

المربع ٥: حق النفاذ إلى البيانات الشخصية التي تحتفظ بها أجهزة الاستخبارات بموجب القانون الهولندي

يبين هذا الحكم من القانون الهولندي حق يؤهل الشخص موضوع المعلومات بالوصول إلى البيانات الشخصية التي تحتفظ بها أجهزة الاستخبارات:^{٢٠}

« المادة ٤٧ »

١. يبلغ الوزير المعني أي شخص بطلبه في أسرع وقت ممكن وفي مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، أكانت البيانات الشخصية المرتبطة بهذا الشخص معالجة عن وبالنيابة عن الجهاز».

« المادة ٤٨ »

١. يحق للشخص الذي عاين بموجب المادة ٤٧ المعلومات المعالجة التي تعنيه من قبل أو بالنيابة عن جهاز تقديم بيان خطي بهذا الشأن. يُضاف هذا البيان إلى المعلومات ذات الصلة».

« المادة ٥٣ »

١. يتم رد الطلب كما ورد في المادة ٤٧ إذا:
 أ. في إطار أي تحقيق تمت معالجة معلومات حول الشخص الذي قام بالطلب إلا إذا:
 أ. تمت معالجة المعلومات ذات الصلة منذ أكثر من ٥ سنوات،
 أii. مذك، وفي ما يتعلق بالشخص الذي يقوم بالطلب، لم تتم معالجة معلومات جديدة في ما يتعلق بالتحقيق الذي عولجت المعلومات ضمنه وكانت هذه المعلومات غير مرتبطة بالتحقيق الحالي؛
 ب. لم تتم معالجة أي معلومات خاصة بالشخص الذي يقوم بالطلب.»

إلى المعلومات فقط. في مثل هذه الحالات، تنطبق قوانين حماية البيانات (بما في ذلك حق الشخص موضوع المعلومات بالوصول إليها) بالمبدأ على الأقل مع أنها عملياً خاضعة للمراجعة بحسب الحالة.

تضمن دول أخرى في تشريع حماية البيانات استثناءات بالاستناد إلى الأمن القومي. فالاستثناءات أضيق وأكثر تحديداً من الإعفاءات لأنها تضع على عاتق جهاز الاستخبارات عبء تبرير حقوق كل فرد بموجب قوانين حماية البيانات لكل حالة.

يمنح هذا التشريع الأفراد حقاً أولياً للشخص موضوع المعلومات بالوصول بمجرد طلب ذلك من هيئة إشراف تنفيذية ولكنه يخضع أيضاً للقيود المصممة لحماية التحقيقات الجارية وحماية المصادر والأساليب.^{٢١} (على هذه القيود كلها أن تتوافق مع القانون المرعي الإجراء بشكل متناسب مع التهديد وخاضعة للمراجعة المستقلة.^{٢٢}) وبعيداً عن حقوق الإنسان، يمكن لهذه المبادرة أن تشكل إجراء احترازي ضد سوء الإدارة والفساد.

وتتيح الاستثناءات من هذا النوع عادةً للجهاز إصدار إجابة «لا تؤكد ولا تنفي» من أجل ردع الطلبات المهدة التكهنية أو المحتملة التي تنوي تحديد كمية المعلومات التي يحتفظ بها الجهاز.

عملياً، قد ينتج عن تطبيق التوقعات رفضاً لمعظم الطلبات. بالتالي، قد لا تختلف كثيراً نتيجة توقعات الاستثناء عن مقارنة الإعفاء. لكن هناك تمييز هام: فمقاربة الاستثناء تتطلب من الوكالة تبرير عدم الإفصاح مقابل الافتراض القانوني الذي يرجح كفة الإفصاح

فيما لا تتطلب مقارنة الإعفاء ذلك. كما أن طلب الاستثناء قابل للمراجعة من قبل هيئة مستقلة الأمر الذي لا ينطبق على طلب الإعفاء. وتؤكد الأبحاث التجريبية على تفعيل القانون الكندي للوصول إلى المعلومات لعام ١٩٨٢ وقانون الخصوصية الكندي لعام ١٩٨٢ مكاسب إخضاع عمليات التعامل مع المعلومات من قبل أجهزة الاستخبارات لتمحيص خارجي من هيئة مستقلة، ليس أقلها بتحفيز الوعي الداخلي حول المعلومات ومخاوف الخصوصية.

ويقضي تغيير آخر بتعيين بعض بنوك البيانات فقط لتكون «معفية» فتصبح مبدئيًا خاضعة لآليات الإشراف المختلفة لكن مخففة عمليًا من مهام أجهزة الاستخبارات بالاستجابة بالتفصيل للطلبات الفردية. وتعتمد كندا على هذا النموذج كمكمل لمقاربة الاستثناءات.^{٣٣}

بشكل بديل، يمكن القانون المرعي الإجراء وزير خاضع للمراجعة من إصدار شهادة إعفاء

المربع ٦: الوصول إلى البيانات الشخصية التي تحتفظ بها أجهزة الاستخبارات: الممارسات الجيدة المحددة من قبل المقرر الخاص للأمم المتحدة

«يمكن للأفراد طلب الوصول إلى بياناتهم الخاصة التي تحتفظ بها أجهزة الاستخبارات. ويحق للأفراد ممارسة هذا الحق بتوجيه طلب للهيئة المعنية أو من خلال مؤسسة حماية بيانات أو إشراف مستقلة. كما يحق للأفراد تصحيح أي أخطاء في بياناتهم الشخصية. وترد أي استثناءات لهذه القواعد العامة في القانون وتنحصر بشكل صارم بأداء مهام أجهزة الاستخبارات وتكون متناسبة معه وضرورية. ويقع على عاتق جهاز الاستخبارات تبرير أي قرار بعدم الكشف عن معلومات شخصية لمؤسسة إشراف مستقلة.»

عامة (كالتي ينص عليها قانون حماية البيانات البريطاني^{٣٤}). ويقدم ذلك درجة عالية من الضمان لأجهزة الاستخبارات بأن ملفاتها لن يُكشف عنها بطريقة تعارض التعهدات المقطوعة للحلفاء والمخبرين مثلاً. من جهة أخرى، عادةً ما تكون هذه الشهادات مبالغ بها، فتستبعد التمحيص الخارجي والمكاسب الناتجة عنه وتشمل ثقة العامة بملاءمة الجهاز. ويمكن الاستجابة للمخاوف المبررة حول أمن المعلومات باستثناءات محددة بشكل أفضل من الإعفاءات العامة. وكذلك، في أبعد من وصول الشخص موضوع المعلومات وتصحيحها، تتصل مبادئ حماية البيانات المرتبطة بنوعية البيانات وأمنها بشكل واضح بأجهزة الاستخبارات وتوفر أسبابًا أكثر لعدم إعفاء الأجهزة من قوانين حماية البيانات.

٥.٣.٣ التبليغ بجمع البيانات الشخصية

تتطلب بعض الدول (كهلندا^{٣٦} وألمانيا^{٣٧}) أن يتم تبليغ الأشخاص موضوع البيانات الشخصية المجموعة (لاسيما من خلال المراقبة) بعد القيام بجمعها ضمن حدود المعلومات التي جمعت عنهم (راجع المربع ٧). تتيح هذه الممارسة نظريًا الطعن وتفرض تدقيقًا على قرار جهاز الاستخبارات بفتح ملف شخص ما. لكن القيود الموضوعية على الحق بالتبليغ من أجل حماية العمليات الجارية وهويات المصادر قد تجعل هذا الحق وهميًا في حالات عدة. لهذا السبب، تخضع هذه الممارسة حاليًا للمراجعة في هولندا^{٣٨}.

المربع ٧: واجب إبلاغ المعنيين بالبيانات بموجب القانون الألماني

توضح هذه الأحكام في القانون الألماني مبدأ التبليغ:

« يجب تبليغ الشخص موضوع البيانات بالإجراءات المقيدة بحسب القسم ٣ بعد وقفها. يجب الحفاظ على هذا التبليغ طالما لا يمكن استبعاد أن تبليغ الشخص موضوع البيانات قد يهدد غاية القيود أو طالما أن أي عقبات عامة لمصالح الاتحاد أو الدولة الاتحادية متوقعة. إذا استمر التبليغ (بحسب الحكم ٢) بعد ١٢ شهرًا من إنهاء الإجراء، يتطلب تأجيله المستمر موافقة لجنة G10. وتحدد اللجنة مدة التأجيل المستمر»^{٣٩}.

« حين يتعلق جمع المعلومات بالقسمين الثانويين ٢ و١، تكون طبيعة وأهمية جمع المعلومات معادلة لقيود على خصوصية الرسائل والبريد والتواصل ويشمل ذلك بشكل خاص التنصت وتسجيل المحادثات الخاصة بأساليب فنية غير قانونية،

١. يتم تبليغ الشخص موضوع البيانات بالإجراء بعد إنجائه سرعان ما يصبح بالإمكان استبعاد أن غاية الإجراء مهددة، و

٢. يجب تبليغ لجنة الرقابة البرلمانية»^{٤٠}.

من جهة أخرى، حيث لا يتواجد حق التبليغ أو التصحيح لا بد من أن تزداد مخاطر استخدام البيانات الشخصية من أجهزة الاستخبارات والحاجة لضوابط أخرى أكبر تراتبياً.

٦.٣-٣ مراجعة البيانات الشخصية وتنقيحها وحذفها

هناك طريقة أخرى لتطبيق مبادئ حماية البيانات تقضي بفرض واجب على أجهزة الاستخبارات بإجراء مراجعة دورية على دقة ملفات البيانات الشخصية وتحديثها وصلتها مع تفويض الجهاز.^{٤١} في بعض الدول، يرتبط هذا الواجب بواجبات إضافية بتصحيح أو إتلاف المعلومات غير الصحيحة^{٤٢} أو التي لم تعد ذات صلة.^{٤٣}

المربع ٨: تقييمات منتظمة للبيانات التي بحوزة أجهزة الاستخبارات: الممارسة الجيدة التي يحددها المقرر الخاص للأمم المتحدة

« تجري أجهزة الاستخبارات تقييمات منتظمة لاتساق ودقة البيانات الشخصية التي تملكها. ويُطلب منها قانونيًا حذف أو تحديث أي معلومات تقيّم على أنها غير دقيقة أو لم تعد ذات صلة بتفويضها أو بعمل مؤسسات الإشراف أو الإجراءات القانونية المحتملة»^{٤٤}.

لتستند تقارير أجهزة الاستخبارات على معلومات دقيقة، على هذه الأجهزة أن تضع إجراءات لمراجعة وتنقيح البيانات الشخصية وللتأكد من أنها محدثة وكاملة (طالما أنها ذات صلة بأنشطة الأجهزة القانونية). في الواقع، قد تكون المعلومات القديمة مضللة وبالتالي أخطر من جهلها. كما أنه، ومن وجهة نظر الشخص موضوع البيانات، نادرًا ما ينتج عن المعلومات الشخصية الصحيحة والمحدثة ظلم كرفض تصريح أمني أو قرار بالهجرة السلبية.

بسبب الطبيعة الوقائية والاستباقية لتقييم المخاطر من قبل أجهزة الاستخبارات، قد يلفت

بعض الأفراد نظر الأجهزة قبل أن تُجمع المعلومات الإضافية التي تحدد إذا كانوا أهدافاً ملائمة لمزيد من جمع البيانات كهدف مشروع وليس كمتأمر، أو قد يكون للشخص موضوع المعلومات ببساطة إسم مشابه لاسم هدف مشروع. ويمكن تجنب انتهاك محتمل بمطالبة الأجهزة بإقفال ملف ذلك الشخص.

المربع ٩: واجبات مراجعة وتصحيح وحذف البيانات الشخصية بموجب القانون الألماني

تنص أحكام القانون الألماني على مبادئ مراجعة وتنقيح وحذف: «(١) البيانات الشخصية غير الصحيحة المحفوظة في ملفات، ويجب تصحيحها من قبل المكتب الفدرالي لحماية الدستور.

(٢) يجب أن تُحذف البيانات الشخصية المحفوظة في ملفات من قبل المكتب الفدرالي لحماية الدستور إذا كان تخزينها غير مقبول أو لم تعد معرفتها ضرورية لإتمام مهامها. ولا تُحذف البيانات إذا لم يكن من سبب للظن بأن محوها قد يعيق المصالح المشروعة للشخص موضوع البيانات. في هذه الحالة تجمّد البيانات ولا تنقل إلا بموافقة الشخص موضوعها.

(٣) لدى التعامل مع الحالات الخاصة، على المكتب الفدرالي لحماية الدستور التأكد في فترات زمنية محددة، وبعد خمس سنوات كحد أقصى، إذا ما كان يجب تصحيح أو حذف البيانات الشخصية المحفوظة.^{٤٧}

في هذا السياق، يجب محو المعلومات التماسية عن الأفراد التي تم جمعها خلال عملية أخذت مجراها. ويتضمن القانون الألماني الذي يرفع أنشطة المكتب الفدرالي لحماية الدستور أحكاماً عدة بهذا الشأن. فينص مثلاً على وجوب توقف جمع المعلومات «لدى تحقيق الغاية منها أو إذا كانت هناك أي مؤشرات أنه لا يمكن تحقيقها البتة أو باستخدام هذه المعلومات».^{٤٨} ويفرض القانون أيضاً واجبات بمراجعة (كل خمس سنوات) البيانات المجموعة سابقاً لتصحيح البيانات غير الدقيقة (مع الإشارة إلى البيانات غير الدقيقة أو التي هي موضع نزاع في الملفات ذات الصلة^{٤٩}) وحذف البيانات التي لم تعد مطلوبة (راجع المربع ٩). وبالإضافة إلى حماية الأشخاص موضوع البيانات، تساعد هذه الواجبات في مهمة الإشراف.

٤ دور هيئات الإشراف

يناقش هذا القسم أساليب رصد استخدام البيانات الشخصية من قبل هيئات الإشراف للحرص على عدم سوء استخدامها. ومع أن القسم يركز أولاً على الإشراف الخارجي، إلا أنه لا ينبغي تجاهل أهمية الآليات الداخلية. وتشمل هذه الآليات إجراءات محددة لتحديد متى يجب فتح الملفات أو إقفالها وأي أعضاء في أجهزة الاستخبارات يجب أن يصلوا إليها ومتى يجب مراجعة محتواها وكيف سيحافظ عليها.

من جهة أخرى، يعتمد الإشراف الخارجي الفعال على وجود الهيئات المستقلة مع الصلاحيات القانونية والموارد الفعالة لأداء تفويضاتها (راجع الجدول ٢). وركز المقرر الخاص بالأمم

الجدول ٢: خصائص هيئات الإشراف الخارجية المستقلة				
المؤسسة	الاستقلالية	الإحالة	الوسائل	النتائج
مؤسسات أمناء المظالم	مستقلة	شكاوى فردية	تحقيق	توصيات
مفوض حماية البيانات	مستقلة	التطابق	التحقيق، العينات	التقرير، التوجيه
المحكمة	مستقلة	شكاوى فردية	عملية معاكسة	قرار ملزم
لجنة برلمانية	محازبة	إحالات، مبادرات فردية	جلسات إصغاء للإفادات في البرلمان	تقرير

المتحدة على الحاجة لمؤسسة مستقلة « تحظى بالوصول إلى كافة الملفات التي تملكها أجهزة الاستخبارات وتتمتع بصلاحيات الأمر بالإفصاح عن المعلومات للأفراد المعنيين وإتلاف الملفات والمعلومات الشخصية. »^{٤٨} وتعتبر معاهدة الحقوق الأساسية الخاصة بالاتحاد الأوروبي التطابق مع قواعد حماية البيانات « خاضعة لرقابة هيئة مستقلة. »^{٤٩} وعلى المستوى الوطني، يضمن القانون السويدي سيادة وموارد اللجنة السويدية لحماية الأمن والسيادة،^{٥٠} فيما يفرض القانون المجري واجباً محدداً على أجهزة الاستخبارات بالتعاون مع هيئات الإشراف المستقلة في ما يتعلق باستخدام الأجهزة للبيانات الشخصية.^{٥١}

غالبًا ما تتولى الأجهزة التي أُرسيت فيها الديمقراطية مؤخرًا في الدول الانتقالية ما بعد النزاعات أرشيفات كبيرة من الملفات الأمنية التي تحتوي على معلومات تم جمعها من قبل النظام السابق. وقد تولد إدارة هذه الملفات تحديات غير اعتيادية لاسيما حين يتم تقليص حجم قطاع الأمن والاستخبارات في البلد بشكل بارز (لأسباب ديمقراطية وحيوية). في هذه الأوضاع، يمكن لهيئات الإشراف المستقلة أن تلعب دورًا مفيدًا في تدقيق ممارسات إدارة الملفات من خلال سبل عدة.

بشكل عام، تخضع وظائف هيئات الإشراف المستقلة في ما يتعلق بالبيانات الشخصية بشكل جزئي للمعايير التي يحددها قانون حقوق الإنسان. في ما يتعلق بالحلول المؤقتة اللاحقة، مثلاً، تنص المادة ١٣ من الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان (ECHR) على أنه « لكل من انتهكت حقوقهم وحررياتهم... يمكنهم اللجوء إلى حلول فعليه لدى السلطات الوطنية. » وفي قرارها في قضية سجرستيدت-فيبرغ والسويد (Segerstedt-Wiberg v. Sweden) (٢٠٠٦)، وجدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ECtHR) أنه، ومع أن اختبار المادة ١٣ تابع عادةً لاختبارات المادة ٨ « للتوافق مع القانون » و« الضرورة في مجتمع ديمقراطي »، إلا أن غياب حل في التشريع الوطني قد يؤدي إلى انتهاك للاتفاقية. في أماكن أخرى، أفادت المحكمة بأنه حتى في سياق الأمن الوطني، إجراء الحل المطلوب بالمادة ١٣ يجب أن يكون نافذاً عملياً وقانوناً.^{٥٢}

في قضية جمعية الاندماج الأوروبي وحقوق الانسان وبلغاريا، وهي قضية اعتراض اتصالات ومراسلات التي تدعي بانتهاك المادتين ٨ و١٣، وافقت المحكمة على أمثلة عدة من الحلول المستقلة التي تستجيب لمتطلبات الاتفاقية. وشملت هذه الاتفاقيات: الحق بالشكوى لهيئة إشراف خبيرة (لجنة G10) وللمحكمة الدستورية في ألمانيا، وحق الطعن

أمام البرلمان في لكسمبرغ وحق الرجوع إلى محكمة خاصة في المملكة المتحدة وحق الشكاوى لهيئة إشراف خبيرة في النرويج.^{٥٣} (لنقاش مفصل حول التعامل مع الشكاوى، راجع فورسيزي (Forcese) - الأداة ٩).

في ما يتعلق باستخدام البيانات الشخصية من قبل أجهزة الاستخبارات، تعكس مسائل الإشراف الرئيسية المعايير القانونية وبشكل خاص جمع البيانات وتخزين البيانات ووصول الشخص موضوع البيانات والتبليغ والمراجعة والتصحيح والحذف. وبما أن نطاق هذه المسائل كبير، يجب أن يكون اختصاص هيئات الإشراف القضائي كبيراً أيضاً. تمتد سلطة لجنة G10 الألمانية مثلاً على «كامل نطاق جمع ومعالجة واستخدام البيانات الشخصية والتي تم الحصول عليها بموجب هذا القانون من قبل أجهزة الاتحاد بما في ذلك قرار تبليغ الأشخاص موضوع البيانات»^{٥٤}.

المربع ١٠: لجنة الرقابة الدنماركية على أجهزة الاستخبارات العسكرية والشرطية (لجنة فامبرغ (Wamberg))

المهمة الأولى للجنة فامبرغ هي الإشراف على تسجيل ونشر البيانات الشخصية من قبل جهاز الاستخبارات والأمن الدانماركي (PET). حين يكون شخص أو منظمة موضع تحقيق استخباراتي قد يرغب الجهاز بتسجيل ملف عن هذا الشخص أو المنظمة. وتخضع هذه الملفات للمراجعة من قبل لجنة فامبرغ التي عليها أن توافق على تسجيل ملفات جديدة عن الدانماركيين والمواطنين الأجانب المقيمين في الدنمارك.

تتألف اللجنة من رئيس وثلاثة أعضاء آخرين. وجميعهم معينون بسبب الثقة العامة والاحترام الذين يتمتعون بهما. وعليهم أن يكونوا جميعاً غير مسييين.

تلتزم اللجنة ست إلى عشر مرات في مكاتب الجهاز لمراجعة القضايا وتقرير إذا ما تم استيفاء معايير تسجيلها أم لا. في الوقت نفسه، تقوم اللجنة بأخذ عينات من الملفات القديمة لتحديد إذا ما تم الوصول إلى موعد حذفها أم لا. وتناقش اللجنة أيضاً مبادئ التسجيل بانتظام مع وزارة العدل.

يعتبر هذا النوع من الإشراف ضرورياً لضمان التزام الأجهزة بمعايير البيانات الشخصية المذكورة أعلاه. مع الأخذ بعين الاعتبار الطبيعة السرية للعمل الاستخباراتي، من المرجح أن يكون هذا الإشراف فعالاً ويضمن احترام العامة إذا كان مستمراً (أو على الأقل دورياً) وليس كرد فعل على شكاوى الشعب أو الاتهامات بالاستغلال. ووضعت دول عدة بالتالي أحكاماً للتمحيص المستمر ضمن تفويضات أجهزة الاستخبارات. في النرويج مثلاً، تملك لجنة الإشراف البرلمانية على الاستخبارات (هيئة إشراف خبيرة) واجب قانوني بإجراء ستة تفتيشات لجهاز أمن وشرطة النرويج سنوياً. ويجب أن تشمل هذه التفتيشات على الأقل عشر عمليات تدقيق عشوائي للأرشيف مرتين على الأقل سنوياً، ومراجعة لكافة قضايا المراقبة الحالية.^{٥٥} أما لجنة الرقابة الدنماركية على أجهزة الاستخبارات العسكرية والشرطية (لجنة فامبرغ (Wamberg)) التي سُميت تيمناً بأول رئيس لها أ. م. فامبرغ (A. M. Wamberg) فتلعب دوراً مماثلاً (راجع المربع ١٠).

مربع ١١: اللجنة السويدية لحماية الأمن والسيادة

تصف أحكام القانون السويدي مسؤوليات اللجنة من أجل حماية الأمن والسيادة (هيئة إشراف خبيرة):

١. تشرف لجنة حماية الأمن والسيادة (اللجنة) على استخدام وكالات مكافحة الجريمة للمراقبة السرية والهويات السرية المؤهلة والأنشطة ذات الصلة.

تراقب اللجنة أيضًا معالجة البيانات من قبل الجهاز الأمني السويدي بموجب قانون حماية بيانات الشرطة لاسيما في ما يتعلق بالقسم ٥ من هذا القانون.

ويهدف الإشراف بشكل خاص إلى ضمان إجراء الأنشطة بموجب الفقرتين الأولى والثانية وفقاً للقوانين والأحكام الأخرى.

٢. تمارس اللجنة إشرافها من خلال التفتيش والتحقيقات الأخرى.

قد تعد اللجنة بيانات حول الظروف المحددة وتعبّر عن رأيها حول الحاجة للتغييرات في الأنشطة وتسعى لضمان معالجة أي ثغرات في القوانين والأنظمة الأخرى.

٣. بناءً على طلب فرد، على اللجنة أن تتأكد من كونه موضع مراقبة سرية أو معالجة البيانات الشخصية كما يتم تعريفها في القسم ١ وإذا ما كان استخدام المراقبة السرية والأنشطة ذات الصلة مطابقاً للقوانين والأنظمة الأخرى. على اللجنة تبليغ الفرد بإنجاز التحقق»^{٥٧}.

في عدد من الدول، حين يكون لفرد شكوى حول طريقة تعامل جهاز الاستخبارات مع بياناته الشخصية، يتم الإصغاء إليه من قبل هيئة مستقلة تملك صلاحية تفتيش ملفات الجهاز وتحديد إذا ما تم سوء استخدام البيانات (راجع فورسييزي (Forcese)-المادة ٩). فعلى سبيل المثال، تملك لجنة حماية الأمن والسيادة بموجب القانون السويدي صلاحية مراجعة قانونية وأمن أنشطة الجهاز المرتبطة باستخدام البيانات الشخصية لدى الاستجابة لشكوى (راجع المربع ١١). وتملك اللجنة أيضاً صلاحية مراجعة نشر البيانات الشخصية من سجلات شرطية وأمنية عدة لضمان أن يطابق النشر القانون والدستور السويديين بما في ذلك معايير حقوق الإنسان ومبدأ التناسبية^{٥٦}.

٥ التوصيات

يوصي هذا القسم بمبادئ يمكن للبرلمانيين بشكل خاص اتباعها في وضع إطار قانوني ملائم لاستخدام البيانات الشخصية من قبل أجهزة الاستخبارات بطريقة متسقة مع موجبات حقوق الإنسان.

▪ على التفويض القانوني لكل جهاز استخبارات أن يحدد أهداف جمع البيانات الشخصية قانوناً وفتح الملفات قانوناً.

- على القانون الذي يحكم أجهزة الاستخبارات وضع ضوابط فعالة على كيفية استخدام البيانات الشخصية ومدة الاحتفاظ بها. وعلى هذه الضوابط أن تطابق مبادئ حماية البيانات المتفق عليها دوليًا. على هذا القانون أن يتطلب إجراء تحقق من قبل فريق عمل مستقل (مشرفون من خارج المجتمع الاستخباراتي) لضمان فعالية الضوابط.
- لا يجب أن يعفي القانون الذي يرفع أجهزة الاستخبارات هذه الأخيرة من خصوصية المنازل وقوانين حماية البيانات. بل يجب على الأجهزة أن تتمكن حين يسمح لها تفويضها بذلك من الاستفادة من استثناءات أنظمة الإفصاح بالاستناد إلى تعريف محدود لمبدأ الأمن القومي.
- يتم تحديد تطبيق هذه الإستثناءات بشكل صحيح من قبل هيئات إشراف مستقلة تحظى بوصول مناسب إلى البيانات ذات الصلة في ملفات الأجهزة.
- إن الأفراد الذين يشكون من أن حفظ واستخدام والإفصاح عن بياناتهم الشخصية من قبل أجهزة الاستخبارات انتهك خصوصيتهم يحق لهم بحل فعال أمام هيئة مستقلة.
- إن قرارات أجهزة الاستخبارات بتخزين البيانات الشخصية يجب أن تتم مراجعتها من قبل هيئة إشراف مستقلة والأمر سيان بالنسبة لطلبات الأشخاص موضوع البيانات بالوصول إليها والقرارات بالاحتفاظ وتحويل وحذف البيانات الشخصية.

ملاحظات هامشية

١. يرد هذا التعريف في المادة ٢(أ) من اتحاد مجلس أوروبا لحماية الأفراد في ما يتعلق بمعالجة البيانات الشخصية والقسم ١(ب) من توجيهات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول حماية الخصوصية وتدفق البيانات الشخصية عبر الحدود. ويرد تعريف مماثل في المادة ٢ (أ) من توجيه الاتحاد الأوروبي EC/95/46، لكن هذا التعريف لا ينطبق على أنشطة الدولة الأمنية (راجع المادة ٢، ٣).
٢. في هذا السياق، تنص المادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أنه: ١. لا يجب أن يخضع أي شخص لتدخل تعسفي أو غير قانوني في خصوصيته أو عائلته أو منزله أو مراسلاته أو لتعدي غير قانوني على شرفه وسمعته. ٢. لكل شخص الحق بحماية القانون من هذه التدخلات والهجمات. تنص المادة ١٢ من الإعلان الدولي لحقوق الإنسان بأنه «لا يجب على أي شخص أن يخضع لتدخل تعسفي أو اعتداءً على شرفه وسمعته. وللجميع الحق بحماية القانون ضد هذا التدخل والاعتداء».
٣. لياندر والسويد (Leander v. Sweden) رقم ٨١/٩٢٤٨، المحكمة الدولية لحقوق الإنسان (ECHR)، ١٩٨٧.
٤. روتارو ورومانيا (Rotaru v. Romania) رقم ٨١/٥٤٩٣٤/٥٩٢٤٨، (ECHR)، ٢٠٠٦، الفقرة ٨٤.
٥. فيبر وسرافيا وألمانيا (Weber and Saravia v. Germany) رقم ٠٠/٥٤٩٣٤، (ECHR)، ٢٠٠٦، الفقرة ٨٤.
٦. R. V. v. The Netherlands رقم ٨٨/١٤٠٨٤، (ECHR)، ١٩٩١.
٧. فيبر وسرافيا وألمانيا (Weber and Saravia v. Germany) رقم ٠٠/٥٤٩٣٤، (ECHR)، ٢٠٠٦، الفقرة ٩٤.
٨. المصدر نفسه، الفقرة ٩٤.
٩. راجع على سبيل المثال التحليل المفصل لقانون G10 الألماني في قضية فيبر وسرافيا وألمانيا (Weber and Saravia v. Germany)، قرار القبول رقم ٠٠/٥٤٩٣٤، (ECHR)، ٢٠٠٦.
١٠. شيموفولوس وروسيا (Shimovolos v. Russia) رقم ٠٩/٣٠١٩٤، (ECHR)، ٢٠٠١.
١١. لياندر والسويد (Leander v. Sweden) رقم ٨١/٩٢٤٨، المحكمة الدولية لحقوق الإنسان (ECHR)، ١٩٨٧.
١٢. روتارو ورومانيا (Rotaru v. Romania) رقم ٩٥/٢٨٣٤١، (ECHR)، ٢٠٠٠.
١٣. المصدر نفسه، الفقرة ٥٧.
١٤. المصدر نفسه.
١٥. سيجرستيدت-فيبرغ وغيره والسويد (Segerstedt-Wiberg) رقم ٠٠/٦٢٣٣٢، (ECHR)، ٢٠٠٦.
١٦. لياندر والسويد (Leander v. Sweden) رقم ٨١/٩٢٤٨، (ECHR)، ١٩٨٧، الفقرات ٥٢-٥٧. راجع أيضًا روتارو ورومانيا (Rotaru v. Romania) رقم ٩٥/٢٨٣٤١، (ECHR)، ٢٠٠٠، الفقرة ٥٩.
١٧. تورك وسلوفاكيا (Turek v. Slovakia) رقم ٠٠/٥٧٩٨٦، (ECHR)، ٢٠٠٦.
١٨. هارالامبيه ورومانيا (Haralambie v. Romania) رقم ٠٣/٢١٧٣٧، (ECHR)، ٩٦.
١٩. مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب كتيبًا للممارسات الجيدة للأطر القانونية والمؤسسية والإجراءات التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في الإرهاب بما في ذلك الإشراف، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/14/46 (١٧ أيار/مايو ٢٠١٠) ص ٢١ (الممارسة ٢٣).
٢٠. مجلس أوروبا، اتفاقية حماية الأفراد في ما يتعلق بالمعالجة الآلية للبيانات الشخصية ETS No. 108 (ستراسبورغ ١٩٨١، ٢١.١). تعتمد الاتفاقية بشكل كبير على توجيهات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول حماية الخصوصية وتدفق البيانات الشخصية عبر الحدود (٢٣ سبتمبر ١٩٨٠) (متوفر على http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,0) ووضعت توجيهات المنظمة (0.html#part2).

- قانون نظام الاستخبارات الأمني، المادة ٤٠ (٢) (٣).
٣٣. إيان ليه (Ian Leigh)، « الوصول القانوني إلى الملفات الأمنية: التجربة الكندية » / الاستخبارات والأمن الكندي المجلد ١٢، رقم ٢ (١٩٩٧)، ص ١٢٦. أجريت مقابلات لهذه الدراسة مع مسؤولين من جهاز الأمن والاستخبارات الكندي، ومفوضي المعلومات والخصوصية وموظفيهم، ومستخدمي التشريع وقوانين المحكمة الاتحادية وخبراء آخرين.
٣٤. بريطانيا، قانون حماية البيانات للعام ١٩٩٨ / القسم ٢٨.
٣٥. مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب كتيّباً للممارسات الجيدة للأطر القانونية والمؤسسية والإجراءات التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في الإرهاب بما في ذلك الإشراف، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/14/46 (١٧ أيار/مايو ٢٠١٠) ص ٢٣ (الممارسة ٢٦).
٣٦. بموجب المادة ٣٤ من قانون أجهزة الأمن والاستخبارات للعام ٢٠٠٢، بعد ٥ سنوات من ممارسة أجهزة الاستخبارات سلطة تحقيقية خاصة (سنويًا بعد ذلك)، « سيراجع الوزير المعني إذا كان من الممكن تقديم تقرير الحدث للشخص الذي مورست هذه الصلاحيات بحقه. يحصل ذلك في أقرب وقت ممكن، إذا أمكن ».
٣٧. ألمانيا، القانون الفدرالي حول حماية الدستور، القسم ٩،٣.
٣٨. هولندا، اللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات (CTIVD)، التقرير السنوية ٢٠١٠-٢٠١١، الفصل ٤.
٣٩. ألمانيا، قانون تقييد خصوصية المراسلات والبريد والاتصالات (٢٦ يونيو ٢٠٠١)، الصحيفة الرسمية للقانون الفدرالي ١، ص ١٢٥٤ تم تنقيحه في ٢٢٩٨، وآخر تعديل له في المادة ١ من القانون في ٣١ يوليو ٢٠٠٩، الصحيفة الرسمية للقانون الفدرالي ١، ص
- ثمانية مبادئ حماية بيانات أساسية حول الحد من الجمع ونوعية البيانات وتحديد الغاية وحدود الاستخدام والإجراءات الوقائية الأمنية والانفتاح والمشاركة الفردية والمساءلة.
٢١. المصدر نفسه، المادة ٤.
٢٢. المصدر نفسه، المادة ١٠.
٢٣. يفهم مصطلح « الإجراء الضروري » ضمن سياق مبدأ التناسب الوارد في معاهدة الحقوق الأساسية الخاصة بالاتحاد الأوروبي.
٢٤. مجلس أوروبا، اتفاقية حماية الأفراد في ما يتعلق بالمعالجة الآلية للبيانات الشخصية ETS No. 108 (ستراسبورغ ١٩٨١، ٢١)، المادة ٩.
٢٥. ألمانيا، القانون الفدرالي حول حماية الدستور (٢٠ ديسمبر ١٩٩٠)، القانون الفدرالي الجريدة الرسمية ١، ص ٢٩٥٤، ٢٩٧٠، آخر تعديل له بالمادة أ من قانون ٣١ يوليو ٢٠٠٩، القانون الفدرالي الجريدة الرسمية ١، ص ٢٤٩٩، ٢٥٠٢، القسم ٩.
٢٦. هولندا، قانون أجهزة الأمن والاستخبارات للعام ٢٠٠٢، المادة ١٣.
٢٧. الأرجنتين، قانون الاستخبارات الوطنية للعام ٢٠٠١، رقم ٢٥٥٢٠، المادة ٤.
٢٨. قانون الأمن القومي في رومانيا المادة ٢١.
٢٩. كندا، قانون الخصوصية، R.S.C.، ١٩٨٥، الفصل P-21، القسم ١٠. نظرة شاملة إلى بنوك بيانات المعلومات الشخصية لأجهزة الأمن والاستخبارات الكندية. متوفر على <http://www.infosource.gc.ca/inst/csi/fed07-eng.asp>
٣٠. هولندا، قانون أجهزة الأمن والاستخبارات للعام ٢٠٠٢.
٣١. مثلاً، راجع هولندا قانون أجهزة الأمن والاستخبارات للعام ٢٠٠٢، المادة ٤٧؛ السويد، قانون الإشراف على بعض أنشطة مكافحة الجرائم المادة ٣؛ سويسرا، القانون الاتحادي للإجراءات الهادفة للحفاظ على الأمن الداخلي، المادة ١٨ (١).
٣٢. مثلاً، راجع هولندا قانون أجهزة الأمن والاستخبارات للعام، المواد ٥٣-٥٦؛ كرواتيا،

- ٢٤٩٩، القسم ١٢،١.
٤٠. ألمانيا، القانون الفدرالي حول حماية الدستور، القسم ٩،٣.
٤١. ألمانيا، القانون الفدرالي حول حماية الدستور، القسم ٤،٢؛ ألمانيا قانون G10، القسمان ٤١ و ٥؛ سويسرا، القانون الاتحادي للإجراءات الهادفة للحفاظ على الأمن الداخلي، المادة ١٥ (١) (٥).
٤٢. هولندا قانون أجهزة الأمن والاستخبارات للعام ٢٠٠٢؛ كرواتيا، قانون نظام الاستخبارات الأمني، المادة ٤١ (١).
٤٣. ألمانيا، القانون الفدرالي حول حماية الدستور، القسم ١٢،٢.
٤٤. مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب كتيّبًا للممارسات الجيدة للأطر القانونية والمؤسسية والإجراءات التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في الإرهاب بما في ذلك الإشراف، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/14/46 (١٧ أيار/مايو ٢٠١٠) ص ٢٢ (الممارسة ٢٤)
٤٥. ألمانيا، القانون الفدرالي حول حماية الدستور، القسم ٩،١.
٤٦. المصدر نفسه، القسم ١٣.
٤٧. المصدر نفسه، القسم ١٢.
٤٨. مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب كتيّبًا للممارسات الجيدة للأطر القانونية والمؤسسية والإجراءات التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في الإرهاب بما في ذلك الإشراف، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/14/46 (١٧ أيار/مايو ٢٠١٠) ص ٢٢ (الممارسة ٢٥)
٤٩. الاتحاد الأوروبي، معاهدة حقوق الإنسان الأساسية للاتحاد الأوروبي، المادة ٨،٣.
٥٠. السويد، أمر يتضمن تعليمات للجنة السويدي لحماية الأمن والسيادة الأقسام ٤-٨ (حول إدارة صناعة القرار) و ١٢-١٣ (حول الموارد والدعم).
٥١. المجر، قانون أجهزة الأمن القومي، القسم ٥٢.
٥٢. الناشف وبلغاريا، رقم ٩٩/٥٠٩٦٣ (ECHR)، ٢٠٠٢، الفقرة ١٣٦.
٥٣. جمعية الاندماج الأوروبي وحقوق الإنسان وبلغاريا، رقم ٠٠/٦٢٥٤٠ (ECHR)، الفقرة ١٠٠.
٥٤. هانس دي ويد وأرهارد كاثمان (Hans De With and Erhard Kathmann)، الإشراف البرلماني والمختص لوكالات الأمن والاستخبارات في ألمانيا، في الإشراف البرلماني والمختص لوكالات الأمن والاستخبارات في الاتحاد الأوروبي، أيدان ويلز وماتياش فرميولن (Aidan Wills and Mathias Vermeulen) (بروكسل: الاتحاد الأوروبي، ٢٠١١) الملحق أ، ص ٢٢٠.
٥٥. النرويج، تعليمات لرصد أجهزة الاستخبارات والأمن، الأقسام ١١،١ (ت) و ١١،٢ (ث).
٥٦. آين كامرون (Iain Cameron)، «الإشراف البرلماني والمختص لأنشطة الاستخبارات والأمن في السويد»، في الإشراف البرلماني والمختص لوكالات الأمن والاستخبارات في الاتحاد الأوروبي، أيدان ويلز وماتياش فرميولن (Aidan Wills and Mathias Vermeulen) (بروكسل: الاتحاد الأوروبي، ٢٠١١) الملحق أ، ص ٢٧٩-٨١.
٥٧. السويد، قانون حماية أنشطة مكافحة الجريمة (٢٠٠٧)، راجع أيضًا أمر يتضمن تعليمات للجنة السويدية لحماية الأمن والسيادة (٢٠٠٧) القسم ٢ (متوفر على http://www.sakint.se/dokument/english/ordinance_instruction_scsp.pdf).

الأداة ٧

الإشراف على تشارك المعلومات

كنت روتش (Kent Roach)



الإشراف على تشارك المعلومات

كنت روتش (Kent Roach)

١ مقدمة

تعالج هذه الأداة التحديات التي يطرحها تشارك المعلومات المتزايد أمام عمليات الإشراف على أجهزة الاستخبارات وغيرها من الهيئات الحكومية التي تجمع المعلومات المتعلقة بالأمن القومي وتحللها وتنشرها^١ ويشير مصطلح «تشارك المعلومات» المتداول في هذه الأداة إلى المعلومات التي يتم تبادلها بين أجهزة الاستخبارات والوكالات الشريكة، المحلية منها والأجنبية. وفي حين يصب التركيز الرئيسي لهذه الأداة على هيئات الإشراف، تأخذ كذلك بعين الاعتبار تداعيات تشارك المعلومات المتزايد على حقوق الإنسان والخصوصية- مع العلم بأنه قد يكون مفيداً لهيئات أخرى على غرار السلطتين التنفيذية والقضائية في الحكومة ووسائل الإعلام والمجتمع المدني.

لطالما أوكلت أجهزة الاستخبارات بتشارك المعلومات التي تجمعها. ولكن منذ الاعتداء الإرهابي الذي وقع في ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، تعاظم التشديد على تشارك المعلومات بين أجهزة الاستخبارات في ما بينها وكذلك بين أجهزة الاستخبارات وغيرها من الهيئات على المستوى الدولي. ولأسباب بديهية، أدت الزيادة في كمية تشارك المعلومات ونطاق الخدمات المرتبطة به إلى ازدياد المشاكل الناجمة عن تشارك المعلومات. فقد تكون المعلومات المتشاركة غير دقيقة، ما يدفع مستلم هذه المعلومات إلى إساءة توجيه ما توفر من الموارد الضئيلة. بالإضافة إلى ذلك، قد يستخدم الجهاز المتلقي هذه المعلومات بأوجه غير ملائمة. وفي بعض الحالات

القصوى، قد تجعل هذه المعلومات بعض الأجهزة متواطئة في أعمال التعذيب والأشكال الأخرى من انتهاكات حقوق الإنسان التي يرتكبها مزوّد المعلومات أو متلقيها.

ومن شأن الممارسات السيئة في إطار تشارك المعلومات أن تضر بسمعة الدولة المقدمة للمعلومات إلى حدّ خطير، الأمر الذي برهنه تشارك المعلومات بين أجهزة الاستخبارات الليبية والأمريكية والبريطانية.^٢ والعاقبة الأهم هي التأثير البالغ الأذى الذي قد تخلفه المعلومات المتشاركة بصورة غير مناسبة على سمعة الأشخاص. بفعل هذه العواقب المؤسفة، يصبح من الضروري بشكل خاص إخضاع ممارسات تشارك المعلومات إلى إشراف فعال حتى حين تكون المعلومات التي يتم تشاركها ذات مستوى تصنيف عالي في معظم الأحيان. ويكتسب الإشراف على ممارسات تشارك المعلومات أهمية خاصة نظرًا إلى أن الأنشطة تتم عادة في السر وبالتالي لا يسهل النظر فيها في المحاكم أو عبر وسائل الإعلام. والواقع أن الأشخاص الذين قد يتأثرون سلبًا بالمعلومات المتشاركة قد لا يعلمون حتى أنهم تعرضوا لهكذا تأثير أو قد لا يتمكنون من رفع شكوى بشأنها. في الإجمال، تحتاج هيئات الإشراف إلى التمتع بإمكانية الوصول إلى المعلومات المتشاركة. وإلا لن تتمكن بكفاءة من مراجعة ممارسات تشارك المعلومات المتبعة لدى أجهزة الاستخبارات التي تخضع لإشرافها. إلا أن تكثيف تشارك المعلومات في الآونة الأخيرة فضلًا عن سرية هذه المعلومات يطرحان التحديات أمام هيئات الإشراف بشكل لا تسهل المغالاة فيه.

تبدأ هذه الأداة بإلقاء نظرة وجيزة إلى تشارك المعلومات في العالم بعد أحداث ١١ سبتمبر. ثم تنتقل في صلب الموضوع إلى تناول التحديات المطروحة أمام الإشراف على تشارك المعلومات على الصعيد الخارجي أولاً ثم المحلي من حيث تلقي المعلومات ونشرها. بعد ذلك تخلص الأداة إلى تقديم توصيات محددة لتحسين عملية الإشراف على تشارك المعلومات. ولا تتطرق هذه التوصيات إلى سياسات الإشراف والنواحي التنظيمية والإدارية له فحسب بل تتناول أيضًا الأطر القانونية التي يمكن فيها إدارة تشارك المعلومات بكفاءة أكبر.

٢ تشارك المعلومات

١.٢ الحاجة إلى تشارك المعلومات

من الواضح أن أجهزة الاستخبارات الأجنبية والمحلية بحاجة إلى تشارك المعلومات إذا أرادت التعامل بفعالية مع التهديدات الأمنية المعقدة التي تواجهها. ولكن في البيئة العابرة للدول الراهنة، يتم تسليط الضوء بشكل متكرر على الحاجة إلى تشارك المعلومات بشكل أكبر.^٣ على سبيل المثال، في القرار رقم ١٣٧٣ (٢٨ سبتمبر ٢٠٠١)، دعى مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بشكل خاص إلى تكثيف عمليات تبادل المعلومات بين الدول الأعضاء. وفي أوروبا أيضًا، حثت المؤسسات أمثال اليوروبول (Europol) والمنتدى الأوروبي لتشارك المعلومات الاستخباراتية (Club de Berne) والأركان العسكرية للاتحاد الأوروبي (European Union Military Staff) ومركز عمليات الاتحاد الأوروبي (European Union Situation Centre) على تشارك المعلومات بشكل متزايد. وبالنتيجة، فإن الدول التي تسود فيها تقاليد شديدة الاختلاف والتي قد لا تكون مستعدة في ظروف أخرى للانخراط مع بعضها البعض في عمليات أمنية مشتركة، باتت اليوم مستعدة لتشارك المعلومات، وليس المعلومات المرتبطة بمكافحة الإرهاب فحسب بل تلك المتعلقة بالعمليات العسكرية وعمليات حفظ الأمن أيضًا وكذلك التفتيش عن الأسلحة ومحكمة جرائم الحرب.

من الصعب قياس مدى تشارك المعلومات الذي يجري اليوم بين أجهزة الاستخبارات لأن المعلومات سرية وكذلك هي الترتيبات التي يتم على أساسها تبادل المعلومات. إلا أن المعطيات المتوفرة توفر أساساً للمقارنة. فأجهزة الاستخبارات المحلية في كندا وأستراليا مثلاً تتبادل المعلومات مع نحو ٢٥٠ وكالة أجنبية. أما وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية (CIA) فمتصلة بما يزيد عن ٤٠٠ وكالة في العالم.^٤ ويحدث هذا التشارك بشكل رسمي وغير رسمي على حدٍ سواء.

ونظرًا للطبيعة المتعددة الأوجه التي تميّز بيئة التهديدات الراهنة، قد تشعر الدول التي تحترم حقوق الإنسان بأنها مرغمة أحياناً على تبادل المعلومات مع الدول التي تملك سجلًا سيئاً في مجال حقوق الإنسان. فقد يعتبر جهاز ما أنه من الضروري تنبيه دولة معينة إلى شخص يشبه بأنه إرهابي قد دخل أو ينوي دخول هذه الدولة، حتى لو كان للدولة التي تتلقى هذه المعلومات تاريخ حافل بانتهاكات حقوق الإنسان. وينطبق الأمر كذلك على الجهة التي تزود المعلومات والتي تتوقع لأسباب مفهومة درجة معينة من المبادلة من الجهة التي تلقت المعلومات.

خلال العقد الذي تلى أحداث ١١ سبتمبر، عملت عدة حكومات وطنية على إلغاء الحواجز القانونية والتنظيمية التي تعيق تشارك المعلومات في ما بين الوكالات المحلية المنوطة بمهام الأمن والاستخبارات. وتتجلى صحة هذا الأمر بشكل خاص في الولايات المتحدة حيث أفادت لجنة حكومية أن الحواجز القائمة بين وكالات الاستخبارات والوكالات الأمنية قد تكون سبباً حال دون التعرف إلى بعض مختطفي الطائرة في ١١ سبتمبر.^٥ وبالتالي فقد تخطى هذا الشغف الجديد بتشارك المعلومات حدود مكافحة الإرهاب ليطال مجموعة كبيرة من مسؤوليات تنفيذ القانون بما فيها أمن الحدود والهجرة والتخريب والتجسس.

٢.٢ المشاكل الناتجة عن تشارك المعلومات

على الرغم من الاتفاق الواسع على ضرورة تشارك المعلومات من أجل تعزيز الأمن، طرح التوسع الذي شهدته مؤخراً حركة تشارك المعلومات عدداً من المشاكل المحتملة التي تتطلب تيقظاً في الإدارة والإشراف. على سبيل المثال، ارتفع اليوم احتمال أن تتخذ وكالات تنفيذ القانون الإجراءات لتطبيق القوانين بالاستناد إلى معلومات متشاركة ليست موثوقة، وزاد كذلك خطر الكشف عن المعلومات التي تشاركها أجهزة الاستخبارات في الإجراءات القانونية اللاحقة. أضف إلى أن الأفراد أيضاً معرضون لخطر أكبر بانتهاك حقوقهم ولا سيما حقهم بالخصوصية. إذ نادرًا ما تتسنى للأفراد فرصة التشكيك بدقة المعلومات المتشاركة لأنهم غالباً ما لا يدركون أنه تم تشارك معلومات تخصهم ولا يملكون إمكانية للوصول إلى المعلومات المتشاركة.

وفي عدة دول، تتردد أجهزة الاستخبارات بالعادة في تشارك معلومات سرية مع الشرطة أو غيرها من وكالات تنفيذ القانون. وقد استنتجت لجنة استقصاء كندية أن هذا التردد يعزى إلى التفجيرين اللذين طالا الخطوط الجوية الهندية سنة ١٩٨٥ وكذلك إلى النواقص المختلفة في التحقيقات التي أجريت بعد الحادثة.^٦ هذا وتميل أجهزة الاستخبارات إلى صون المعلومات لأنها تخشى أن يؤدي تشاركها إلى إفشائها في النهاية، ما قد يكشف عن مصادرٍ ووسائل مهمة ويهدد قدرة الجهاز على جمع المعلومات الاستخباراتية في المستقبل. فضلا عن ذلك، إذا تم الحصول على المعلومات بطريقة تجعل هذه المعلومات غير مقبولة في الإجراءات القانونية، قد يسبب تشاركها مع وكالة تنفيذ القانون مشاكل أكبر. وفي حين قد تكون قوى الشرطة أكثر استعداداً من أجهزة الاستخبارات لتشارك المعلومات، إلا أنها تقلق كذلك من أن يخل تشارك المعلومات بقدرتها على التحقيق في التهديدات الأمنية ومحاكمة الفاعلين.

أما الأفراد الموكلون بالإشراف على أجهزة الاستخبارات فيواجهون بعضاً من أكبر التحديات على الإطلاق. إذ يتوجب عليهم مواكبة الكمية الهائلة من المعلومات التي يجري حالياً تشاركتها والتي يبلغ حجمها حدًا كبيرًا يدفعهم بانتظام إلى الاعتماد على عمليات التدقيق التي لا تدرس سوى جزء من المعلومات. كما أن غالبية هيئات الإشراف تواجه صعوبة في الوصول إلى المعلومات السرية التي يتم تشاركتها وفي تتبّع مسارها. على سبيل المثال، فإن هيئة الإشراف التي لها سلطة على الشرطة قد تفتقر إلى السلطة اللازمة لاكتشاف كيف تم جمع المعلومات التي حصلت عليها الشرطة من جهاز الاستخبارات. ويصحّ هذا الواقع بشكل خاص حين تكون الجهة المزودة للمعلومات عبارة عن وكالة أجنبية.

في العديد من الولايات القضائية، يتم تشكيل شبكات الأجهزة الأمنية والاستخباراتية (المعروفة أحياناً باسم «مراكز الدمج») من أجل تجميع المعلومات حول التهديدات الأمنية من عدة مصادر محلية وأجنبية. حتى أن بعض هذه الشبكات يسمح للوكالات الأجنبية بتبادل المعلومات إحداها مع الأخرى. ولا بد لهيئات الإشراف المحلية من الوصول إلى المعلومات التي يتم جمعها وتوزيعها من خلال هذه الشبكات إذا أرادت أن تستوعب بالكامل عمليات الوكالة التي فوضت بالإشراف عليها، لا سيما وأن الوكالة تقدّم وتتلقي المعلومات من هكذا مؤسسات إقليمية ووطنية ومؤسسات تتخطى الحدود الوطنية.

وقد تمثل أحد الردود على تشارك المعلومات المتزايد بين الوكالات المحلية في ما بينها ومع الوكالات الأجنبية على حد سواء بتعيين لجان استقصاء مخصصة ذات سلطة خاصة للنظر في تشارك المعلومات بين الوكالات المتعددة. ويتناول المربعان رقم ١ و ٢ أمثلة عن هذه اللجان المخصصة في كندا والمملكة المتحدة.

لأجهزة الاستخبارات حاجة واضحة إلى تشارك المعلومات مع شركائها المحليين والخارجيين. فالجهاز الذي يكتفي بجمع المعلومات الاستخباراتية من دون تشاركتها قد يفشل في مهمته بإصدار الغير حول التهديدات الأمنية التي يرصدها. والطبيعة عبر الوطنية للعديد من التهديدات الحالية تجعل من الضروري زيادة تشارك المعلومات على كلا الصعيدين المحلي والدولي.

غير أن ازدياد تشارك المعلومات لا يخلو من العيوب. فهو قد يؤدي إلى انتهاك حق الخصوصية وغيره من حقوق الإنسان بأساليب لا تعتبر مصرحة قانوناً ولا مبررة أخلاقياً. كما أنه يجازف بإفشاء معلومات سرية تم استقاؤها من مصادر حساسة.

أضف إلى أن تشارك المعلومات عبر الشبكات المحلية وتلك التي تتجاوز الحدود الوطنية (مراكز الدمج) قد يشتم ويشوه عملية المساءلة. كما أن هيئات الإشراف الحكومية والخيرية التي يحدّ تفويضها من صلاحياتها ليقترص على وكالة واحدة، غالباً ما تفتقر إلى إمكانية الوصول إلى سجلات الشبكات التي تشارك فيها أجهزة الاستخبارات - وهذا افتقار من شأنه أن يعيق بشكل جدي عملها الإشرافي.

كذلك من شأن التشارك ما بعد الحدود الوطنية أن يسبب نزاعات سياسية على غرار ما يحدث حين تجد الدول ذات السجل الحسن في مجال حقوق الإنسان نفسها مضطرة إلى تبادل المعلومات مع دول تتردى في سجلات حقوق الإنسان. فتبادل المعلومات بهذا الشكل قد يجعل من إحدى الدول متواطئة في انتهاكات حقوق الإنسان كأعمال التعذيب التي يمارسها شريكها في تشارك المعلومات.

المربع رقم ١: اللجان الكندية المخصصة بالاستقصاء في تشارك المعلومات

وفق التقارير الصادرة عن لجنتي استقصاء كنديتين عملتا على مدى سنوات متعددة (هما لجنة الاستقصاء في الإجراءات التي اتخذها المسؤولون الكنديون بشأن ماهر عرار (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar) ولجنة الاستقصاء الداخلي في الإجراءات التي اتخذها المسؤولون الكنديون بشأن عبدالله المالكي وأحمد أبو المعاطي ومؤيد نور الدين (Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin)). فإن الممارسات المتعلقة بتشارك المعلومات والمتبعة من قبل جهاز الشرطة وأجهزة الاستخبارات في كندا ساهمت بشكل غير مباشر في تعذيب مواطنين كنديين محتجزين في سوريا ومصر بتهمة الاشتباه بالضلوع في أعمال إرهابية^٧. وكانت كلا اللجنتين عبارة عن هيئة مخصصة عينتها الحكومة ردًا على الفضائح العامة بشكل رئيسي وكذلك انطلاقًا من الإدراك المتزايد بأن مؤسسات الإشراف القائمة، بفعل ارتباطها بوكالات معينة كما كانت عليه الحال، افتقرت إلى الصلاحيات اللازمة للتدقيق في كيفية استجابة كامل الحكومة إلى القضايا الأمنية الدولية العمومية.

وقد طلبت كلا اللجنتين من الحكومات الأمريكية والمصرية والسورية التعاون معها في الاستقصاء. ولم ينجح أي من هذه الحكومات في ذلك. ناهيك عن أن الحكومة الكندية فرضت القيود على قدرة اللجنتين على نشر المعلومات السرية التي حصلتا عليها. ولكن بما أن هذه القيود خضعت للمراجعة القضائية، تمكنت اللجنتان في بعض الحالات من نشر كمية معلومات أكبر مما أرادت الحكومة - سواء من خلال ربح الدعاوى أو من خلال إمكانية رفع الدعاوى. وقد دقت اللجنتان بشيء من التفصيل في المعلومات التي تشاركتها كندا مع المسؤولين الأمريكيين والسوريين والمصريين. وتضمنت هذه المعلومات استخبارات ربطت عدة كنديين بمجموعات إرهابية. وبوجه التحديد تضمنت لأحة أسئلة أرسلها مسؤولون كنديون إلى مسؤولين سوريين ومصريين ليتم طرح هذه الأسئلة على المواطنين الكنديين المحتجزين في سوريا ومصر بتهمة الاشتباه بالإرهاب.

كما عاينت اللجنتان الكنديتان في المعلومات المستلمة من هؤلاء المسؤولين الأجانب والتي تم لاحقًا توزيعها داخل كندا وإدراجها في دعوى قضائية واحدة على الأقل. وقد وقعت كلا اللجنتين على نواقص في الطرق التي جرى بها تشارك هذه المعلومات - ليس فقط بين جهاز الشرطة المحلية والأمن والجمارك وموظفي الشؤون الخارجية إنما أيضًا مع الوكالات الأجنبية.

وركزت لجننا الاستقصاء بشكل أولي على ملاءمة تشارك المعلومات ولا سيما الأخطار التي تشكلها على حقوق الإنسان كالحق بعدم التعرض للتعذيب والحق بالخصوصية. مع ذلك، من الخطأ الاستنتاج أن اللجنتين عارضتا تزايد تشارك المعلومات. فمطلبهما ببساطة هو ضوابط أفضل ومراجعات معززة. واستخلصت اللجنة الخاصة بعرار أن تشارك المعلومات أمرٌ جوهري إنما يجب أن يتم بطريقة موثوقة ومسؤولة. فالحاجة إلى تشارك المعلومات لا يعني أنه يجب تشارك المعلومات بدون ضوابط، وبالأخص بدون استخدام التحذيرات. كما أنها لا تعني تبادل المعلومات بغض النظر عن صلتها أو موثوقيتها أو دقتها أو دون الاكتراث بالقوانين التي تحمي المعلومات الشخصية أو حقوق الإنسان.^٨

في المقابل، قامت لجنة استقصاء كندية ثالثة بالنظر في حادثة تفجير طائرة الخطوط الجوية الهندية سنة ١٩٨٥ وتناولت مسألة تشارك المعلومات من منظور مختلف بعض الشيء. بالنظر إلى فعالية تشارك المعلومات (بعكس ملامتها)، عمدت اللجنة بشأن الخطوط الجوية الهندية إلى طرح التوصيات الآيلة إلى معالجة تردد أجهزة الاستخبارات في تشارك المعلومات مع الشرطة وغيرها من وكالات تنفيذ القانون بسبب خطر إفشاء المعلومات. والواقع أن اللجان الثلاثة سلمت بالمعضلة الجوهرية التي تكتنف تشارك المعلومات: فتشارك المعلومات بشكل شحيح يهدد الأمن، في حين أن تشاركها بإفراط، خصوصًا على نحو غير منضبط، يهدد حقوق الإنسان.

المربع رقم ٢: اللجنة البريطانية المخصصة للاستقصاء في تشارك المعلومات

في العام ٢٠١٠ أطلقت الحكومة البريطانية استقصاءً رسمياً (لجنة الاستقصاء بشأن المعتقلين) في مدى ضلوع بريطانيا في إساءة معاملة المعتقلين في سجون الدول الأخرى.

ومنذ البداية تم إعداد بروتوكول نصّ على أن الحكومة ستزود لجنة الاستقصاء بكافة المعلومات ذات الصلة ما لم يتعارض تزويد هذه المعلومات مع مهام السرية القائمة.^٩ كذلك ذكر البروتوكول أن رئيس الوزراء يقرر في النهاية المواد التي يمكن نشرها علناً. والغرض من ذلك هو ضمان عدم إلحاق أي ضرر بالمصلحة العامة من خلال إفشاء معلومات متعلقة بالأمن القومي والعلاقات الدولية والدفاع والاقتصاد بدون مبرر. والواقع أن هذا التدبير يختلف بشكل واضح عن ذلك الذي اتبعته اللجان الكندية الثلاث المذكورة في هذا المستند، ذلك أنه يفتقر إلى أي أحكام حول المراجعة القضائية للاعتراضات الحكومية على الكشف عن المعلومات. وعلى ضوء هذه الأمور والقيود الأخرى، رفض العديد من منظمات حقوق الإنسان المشاركة في التحقيق.

وفي شهر كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، أوقفت الحكومة البريطانية التحقيق نتيجةً للتأجيل المتواصل الذي نشأ عن الحاجة إلى انتظار حصيلّة التحقيقات الجنائية - في بعض الأنشطة التي كانت على لجنة الاستقصاء دراستها- قبل أن تتمكن اللجنة من بدء عملها. وفي حين كان بمقدور هذه اللجنة المخصصة والموسعة أن تكون ممارسة استثنائية للإشراف، فإن اتكال الحكومة البريطانية على هذه التدابير الاستثنائية والانتقالية يسلط الضوء على التقييدات التي تعاني منها هيئاتها الإشراف الدائمة.

باختصار، لا تكون أجهزة الاستخبارات تقوم بواجبها متى ترفض تشارك المعلومات ككل؛ في المقابل يطرح تشارك المعلومات المتزايد مخاطر عديدة. فالمخاطر على الأفراد تتضمن انتهاكات حقوق الإنسان، لا سيما حق الخصوصية. أما المخاطر على أجهزة الاستخبارات فتشمل نشر معلومات غير موثوقة أو مستحصلة بطريقة غير ملائمة قد تضر بسمعة الجهاز وتؤدي إلى إساءة تخصيص الموارد الشحيحة. ومن المخاطر التي تقع على هيئات الإشراف فرض قيود جديدة على قدرتها على فهم أي معلومات يتم تشاركها وكيف يتم تشاركها.

٣ الإشراف على تشارك المعلومات مع الوكالات الأجنبية

يطرح تشارك المعلومات مع الوكالات الأجنبية عموماً التحديات الكبرى أمام هيئات الإشراف وكذلك المخاطر الكبرى على حقوق الإنسان. وقد تشمل الوكالات الأجنبية أجهزة الاستخبارات وأجهزة الشرطة وغيرها من هيئات الحكومات الأجنبية التي تتمتع بالوصول إلى قنوات الاتصال الدبلوماسية. كما أنها قد تضم الشبكات التي تتجاوز الحدود الوطنية وتشارك فيها واحدة أو أكثر من تلك الوكالات. وقد لاحظ أحد المعلقين أنه في مقابل تشارك المعلومات على المستوى المحلي، وهي عملية قد تخضع لرقابة مركزية، «في الحقل الدولي الفوضوي، لا تلتزم كل الدول ب معايير الخصوصية أو غيرها من الحريات الأساسية. بذلك يصبح حق الخصوصية تحت رحمة كل واحد من أجهزة الاستخبارات الموجودة على الشبكة».^{١٠}

ومن الحقوق الأخرى المعرّضة للخطر نذكر الحق بعدم التعرض للتعذيب أو غيره من أشكال المعاملة الوحشية أو غير العادية أو المهينة. واستناداً إلى ما رصدته اللجنة الكندية بشأن عرار، «قد يترك تشارك المعلومات المستقاة من التحقيقات في كندا مع الدول الأخرى «أثراً

متلاحق المفعول» يتخطى حدود كندا، مخلفاً عواقب قد يتعذر السيطرة عليها من داخل كندا.»^{١١} وفي أسوأ الحالات، قد تُستخدم المعلومات التي ترسل إلى وكالة أجنبية في دعم أعمال الاعتقال بغير محاكمة أو التعذيب أو حتى القتل. وفي الحالة المعاكسة، يُحتمل أن المعلومات المستلمة من وكالة أجنبية قد تم الحصول عليها عن طريق التعذيب أو أنها مشوبة.

بالإجمال، ولأسباب جلية، لا تملك أجهزة الاستخبارات والشرطة معلومات صحيحة عن مصادر المعلومات المتلقاة من الوكالات الأجنبية أو عن الطرق المستخدمة للحصول عليها. وهذا يسبب مشكلة لأن المصادر والطرق المستخدمة تؤثر كلها على مصداقية المعلومات وعلى واجب الجهة المستلمة باحترام حقوق الإنسان. وعلى النحو نفسه، غالباً ما تكون الجهة مزودة المعلومات قليلة الاطلاع على الأوجه التي ستعتمدها الوكالة الأجنبية في استعمال المعلومات المعطاة لها. في بعض الأحيان تقوم الوكالات المزودة بالمعلومات بإرفاق تحذيرات تقيّد نطاق استخدام المعلومات التي تم تشاركتها، ولكن لا تتوفر أمام الوكالة المزودة أي وسيلة لضمان التزام الشركاء الأجانب بهذه القيود. وفي أحيان أخرى ينضوي تشارك المعلومات على المستوى الدولي تحت سيادة الدولة والحاجة إلى حماية سرية مصادر الاستخبارات ووسائلها واستعمالاتها. وفيما قد تملك هيئات الإشراف المحلية سلطة على الوكالة المرسلّة للمعلومات أو الوكالة المتلقية، إلا أن صلاحيتها لا تطل الانتين معاً متى كانت إحداهما وكالة أجنبية. ما يعني على أرض الواقع أنها لا تستطيع الإشراف سوى على جهة واحدة من عملية التبادل.

١.٣ الممارسات السيئة في تشارك المعلومات على المستوى الدولي

في الآونة السابقة، كان أشهر مثل عن الممارسات السيئة في مجال تشارك المعلومات الدولي هو قضية ماهر عرار. وبعد اعتداءات الحادي عشر من سبتمبر، قام بعض المحققين الميدانيين من شرطة الخيالة الكندية الملكية (RCMP) بتشارك محتويات قاعدة بيانات التحقيق مع مسؤولين في الحكومة الأمريكية. لم يتم إجراء أي تدقيق مسبق لمصداقية أي من المعلومات أو صلتها بالموضوع، ولم تفرض شرطة الخيالة الكندية الملكية أي قيود على أوجه استعمالها. وقد أثبتت لاحقاً لجنة استقصاء كندية أن هذه المعلومات لعبت على الأرجح دوراً في اعتقال السيد عرار على يد الولايات المتحدة ومن ثم تسليمه استثنائياً إلى سوريا حيث تعرض للتعذيب. والجانب المهم هنا هو أن اللجنة لم تتوصل إلى استنتاج حاسم لأنها لم تلق تعاوناً في التحقيقات لا من الحكومة الأمريكية ولا من الحكومة السورية. ولا تستطيع هيئة الإشراف فعل شيء يذكر لسبر أغوار العملية السرية لتبادل المعلومات على الصعيد الدولي في مواجهة التأكيدات على سيادة الدولة. مع ذلك، توصلت اللجنة بشأن عرار ولجنة لاحقة أخرى للتحقيق في توقيف ثلاث مواطنين كنديين آخرين في سوريا ومصر إلى أن الأسئلة التي أرسلت إلى السلطات السورية والمصرية من قبل شرطة الخيالة الكندية الملكية وأجهزة الاستخبارات الأمنية الكندية ساهمت في تعذيب المعتقلين على يد العملاء السوريين والمصريين.

تشكل هذه الاستنتاجات أمثلة تحذيرية مهمة عن الأمور التي يجب تجنبها. فهي تنبّه إلى ضرورة أن تدقق أجهزة الاستخبارات في المعلومات، حتى بوجه الظروف الطارئة، قبل تزويد شركائها الأجانب بها. وعليها كذلك عند اللزوم أن ترفق التحذيرات بالمعلومات وتفرض القيود على أوجه استخدامها. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تمتنع أجهزة الاستخبارات عن إرسال طلبات المتابعة في إطار التحقيق، على غرار لوائح الأسئلة، إلى شركائها الأجانب الذين يُعرف عن محققهم بأنهم يستخدمون التعذيب وغيره من أشكال انتهاك حقوق الإنسان.

٢.٣ الممارسات الجيدة لأجهزة الاستخبارات في تشارك المعلومات على المستوى الدولي

ما هي الممارسات الجيدة في مجال تشارك المعلومات الدولي؟ بدايةً يجب أن تحرص الوكالات التي تتشارك المعلومات على أن تكون مطلعة جيداً على شركائها في المعلومات. كان المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب قد أوصى بالتالي: «قبل الدخول في اتفاقية لتشارك الاستخبارات أو قبل تشارك الاستخبارات على أساس مؤقت ومرتجل، يجب أن تجري أجهزة الاستخبارات تقييماً لسجل نظيرها في مجال حقوق الإنسان وحماية البيانات إضافة إلى الضمانات القانونية والرقابة المؤسساتية التي يخضع لها هذا الجهاز النظير. وقبل تسليم المعلومات، [يجب] على أجهزة الاستخبارات أن تحرص على أن تكون أي استخبارات يتم تشاركها ذات صلة بتفويض المتلقي وأنها ستستخدم بالتوافق مع الشروط المرفقة ولن تستعمل لأغراض تنتهك حقوق الإنسان.»^{١٣} وصحيح أن المقرر الخاص وجه هذه التوصية إلى أجهزة الاستخبارات، لكنها تناسب كذلك هيئات الإشراف التي تنص مهمتها على ضمان اتباع الممارسات الجيدة وتوفير التدابير المعالجة في حال عدم اتباعها.

وقد اكتشفت اللجنة بشأن عرار أن شرطة الخيالة الكندية الملكية لم تملك معلومات مناسبة حول ممارسات القوى الأمنية في سوريا ومصر حين قررت تشارك المعلومات معها. بشكل عام، ومن بين الوكالات التي تتشارك المعلومات دولياً، تعدّ قوى الشرطة الأقل خبرة في الحكم على ممارسات الشركاء الأجانب. لذلك قد يكون من الحذر للوكالات المحلية التي تتشارك المعلومات الأمنية على المستوى الدولي، أن تضع وتصون قاعدة بيانات مشتركة تضم المعطيات الحالية حول الشركاء الأجانب المحتملين. بهذه الطريقة، تتمكن الوكالات المحلية من اتخاذ قرارات مطلعة بشأن تشارك المعلومات المحددة. وقد تحسّن هذه المقاربة آلية اتخاذ القرارات في ما يخص إرسال المعلومات من جهة وكذلك تقييم المعلومات المتلقاة من جهة أخرى. في الحالات الكندية الأنفة الذكر، فإن المعلومات المستنبطة من خلال جلسات استجواب همجية تم لاحقاً توزيعها على نطاق واسع على مسؤولي تنفيذ القانون والاستخبارات والسياسة الخارجية. وبحسب ما خلصت إليه اللجنة بشأن عرار، «ليس منطقياً أن تعمل وكالات مختلفة على عمليات تقييم مختلفة للمعلومات المستلمة من حكومة أجنبية.»^{١٤}

وكما سبق وذكرنا، من الضروري أن ترفق أجهزة الاستخبارات التحذيرات بالمعلومات التي تزودها إلى الوكالات الأجنبية، مع فرض القيود المناسبة على أوجه استخدامها. ومع أن لا شيء يضمن التزام الحكومات الأجنبية بهذه التحذيرات، وفي حال العكس، يمكن لهذه الممارسات أن تزيد احتمال الأخذ بهذه التحذيرات - وفي حال العكس، يمكن لهذه الممارسات أن تحسن فرص معالجة المخالفات. وقد قدمت لجنة عرار توصيات عدة بهذا الشأن. أولاً، يجب صياغة التحذيرات بأسلوب واضح ودقيق قدر الإمكان. فالسماح مثلاً للحكومة المتلقية بتشارك المعلومات مع «مجتمعا الاستخباراتي» يمنح الجهة المتلقية تفويضاً أكبر من اللزوم نظراً إلى تعدد الوكالات التي يمكن إدراجها تحت هذا المصطلح المبهم. ثانياً، يجب منع الحكومات المتلقية بشكل عام من استخدام المعلومات المتشاركة في الإجراءات القانونية، أكانت دعاوى جنائية أم إجراءات متعلقة بالهجرة أو تسليم المجرمين. بالإضافة إلى ذلك، يجب على الدوام إرفاق تحذير يستدعي من الحكومات المتلقية أن تتصل بمسؤولين معينين في الحكومة المرسلة في حال رغبت الحكومة المتلقية بتعديل التحذير أو التبليغ عن مخالفة. بذلك يمكن استبدال الممارسة السيئة الراهنة حيث تتم إحالة المسائل المماثلة بشكل مبهم إلى الوكالة المرسلة أو الحكومة المرسلة، كما يمكن تعزيز المسألة الفردية. وبحسب لجنة عرار، «يمكن استخدام التحذير لتشكيل قنوات مؤاتية للتواصل الواضح حول استخدام

المعلومات موضوع التحذير ونشرها.^{١٤} وفي النهاية يجب دائماً إدراج تحذير يستوجب من الوكالة المتلقية أن تحترم الضوابط على المعلومات الشخصية التي تفرضها قوانين الولايات القضائية المرسله وكذلك الضوابط التي تنطبق لدى الولايات القضائية المتلقية.^{١٥}

وفي حال علم جهاز الاستخبارات أو الأمن بحدوث مخالفة لإحدى التحذيرات، يجب أن يوجه شكوى فورية إلى الوكالة المخالفة. وبناءً على خطورة الانتهاك، قد تضطر الوكالة المرسله إلى إعادة النظر في مبرر الاتفاق الضمني بشأن تشارك المعلومات. وفي الوقت عينه، يجب إطلاع هيئات الإشراف على كل مخالفة وعلى رد الوكالة المرسله. إذ يمكن لهيئات الإشراف أن تلعب دوراً مهماً في الحرص على أن تطالب الوكالات الخاضعة لإشرافها باحترام التحذيرات واتخاذ التدابير المعالجة عند الحاجة.

وكما تبين من استنتاجات لجنة عرار، يجب إيلاء عناية خاصة عند إرسال الأسئلة إلى الوكالات الأجنبية، ليس فقط لأنها قد تدعو إلى استخدام تقنيات استجواب قاسية إنما أيضاً لأن الوكالات الأجنبية قد تستخدم هذه الأسئلة بأساليب أقل قابلية للسيطرة بواسطة التحذير. واستخلصت لجنة عرار أنه «لا يجوز مطلقاً إعطاء المعلومات لدولة أجنبية حيث يوجد خطر معقول بأن تسبب هذه المعلومات أو تساهم في استخدام التعذيب.»^{١٦} وقد أعطى المقرر الخاص التابع للأمم المتحدة توصية مشابهة حيث شدد على ضرورة أن تكون هيئات الإشراف متيقظة بشكل خاص إلى السلوك الذي قد ينتهك حقوق الإنسان. إضافة إلى ذلك، أوصى بالسماح لموظفي أجهزة الاستخبارات المأمورين بالمشاركة في السلوك المنتهك لمعايير حقوق الإنسان بأن يرفضوا هذه الأوامر وبأن يرفعوا الشكاوى بشأنها إلى هيئات الإشراف.^{١٧}

في المقابل، يجب دائماً توثيق عمليات تشارك المعلومات مع الشركاء الأجانب على النحو السليم، وذلك بسبب المخاطر المتضمنة وأيضاً من أجل تسهيل المراجعة والإشراف. فالقسم السابع عشر من قانون أجهزة الاستخبارات الأمنية الكندية يمنح وزير السلامة العامة السلطة الشرعية لإبرام اتفاقيات تعاون مع الوكالات والحكومات الأجنبية. في غياب اتفاق مماثل، لا تستطيع أجهزة الاستخبارات الأمنية الكندية أن تزود المعلومات إلى هيئة أجنبية بشكل قانوني. (ولكن يمكنها تلقي المعلومات).^{١٨} كما يستوجب الأمر التوجيهي الوزاري الإضافي من شرطة الخيالة الكندية الملكية أن تبرم اتفاقيات خطية محددة مع شركائها في المعلومات. ويجب أن تكون هذه الاتفاقيات مدعومة بالمشورة القانونية - وبالسياسة الخارجية في حالة الوكالات الأجنبية. ومع ذلك، وجدت لجنة عرار أن شرطة الخيالة الكندية الملكية أخفقت في تطبيق هذا الأمر التوجيهي على عملية تشارك المعلومات اليومية. وقد خلصت اللجنة إلى أن الاتفاقيات الخطية، «وإن لم يكن من الضروري أن تكون رسمية أو مسهبة بدون لزوم»، قادرة على زيادة وعي الوكالات حول الحاجة إلى احترام التحذيرات وحقوق الإنسان عند تشارك المعلومات.^{١٩}

هذا وتتمتع سجلات مسار التدقيق بأهمية خاصة حين يبرم جهاز الاستخبارات اتفاقية تعاون مع شريك أجنبي ذي سجل مريب في مجال حقوق الإنسان. عند تسليم المعلومات إلى شريك مماثل، أوصت لجنة عرار الوكالة المزودة بأن تضع سجلاً خطياً يصف المعلومات التي تم تشاركها والأساس الذي اتخذ عليه القرار بشاركتها.^{٢٠} كذلك أوصت اللجنة باعتماد أسلوب مماثل عند تلقي المعلومات من الدول ذات السجل المشبوه في مجال حقوق الإنسان:

من ناحية المساءلة، من المهم أن يتم وصف عملية اتخاذ القرارات خطياً بوضوح وأن يتم التعريف عن الأشخاص المسؤولين عن اتخاذ القرارات. فضلاً عن ذلك، يجب على

قرارات تلقي المعلومات من الدول ذات السجل المريب في مجال حقوق الإنسان أن تخضع للمراجعة على يد هيئة المراجعة المناسبة.^{٢١}

٣-٣ الممارسات الجيدة لهيئات الإشراف في إطار تشارك المعلومات الدولي بين الوكالات

من الجوهرى أن تتمتع هيئات الإشراف بإمكانية الوصول إلى المعلومات التي تشاركها الوكالات الخاضعة لإشرافها - سواء كانت هذه المعلومات خاضعة لأوامر السرية أم لا. وتشمل الممارسات الجيدة التي أوصى بها المقرر الخاص للأمم المتحدة أن «تتمكن مؤسسات الإشراف المستقلة من معاناة الترتيبات المتعلقة بتشارك الاستخبارات وأي معلومات ترسلها أجهزة الاستخبارات إلى الهيئات الأجنبية.»^{٢٢} في الواقع، وبحسب المقرر الخاص التابع للأمم المتحدة، «تعتبر ممارسة جيدة أن يفرض القانون الوطني صراحةً على أجهزة الاستخبارات التبليغ عن تشارك المعلومات إلى مؤسسة إشراف مستقلة.»^{٢٣}

إنّ أحد الحواجز المحتملة أمام الإشراف الكفوء هو قاعدة الطرف الثالث، وهي تحذير شائع بشأن المعلومات المتشاركة يقيّد توزيعها على هيئات أخرى («الأطراف الثالثة»). فبعض الدول، مثل ألمانيا، لا تمنح هيئات الإشراف حق الوصول إلى المعلومات المتشاركة إذ تعتبر هيئات الإشراف أطرافاً ثالثة.

وقد يتمثل الرد القوي على هذا التفسير لقاعدة الطرف الثالث في أن تصرّ هيئات الإشراف في ما يخص تشارك المعلومات الأجنبية على أن تعتبر جزءاً من جهاز الاستخبارات الذي يتلقى المعلومات الأجنبية. من الممكن أن تقاوم أجهزة الاستخبارات هذه المكنة خوفاً من أن تجعل الأجهزة الأجنبية أقل استعداداً لتشارك المعلومات معها. ولكن يمكن تشجيعها على توعية شركائها الأجانب حول مسؤولياتهم بالتعاون مع هيئات الإشراف التي تعتمد في حالات عديدة إجراءات السرية نفسها المتبعة لدى الوكالة المتلقية.

المربع ٣: إشراف اللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات (CTIVD) على تشارك المعلومات الأجنبية

في عام ٢٠٠٢، شكلت الحكومة الهولندية هيئة دائمة عهدت إليها بمسؤولية الإشراف على مجموعة واسعة من القضايا الاستخباراتية بما في ذلك اختصاصات مراجعة العمليات المنفذة من قبل عدة أجهزة استخبارات والوصول إلى المعلومات السرية اللازمة لإجراء هذه المراجعات. وأصدرت لجنة مراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات هذه سنة ٢٠٠٩ تقريراً موسعاً حول التعاون الهولندي مع الأجهزة الأجنبية، حيث ركز التقرير على السياسات والممارسات الخاصة بجهاز استخبارات هولندي واحد بين عام ٢٠٠٢ ومنتصف عام ٢٠٠٥.

وقد استنتج التقرير أن الجهاز الهولندي المعني وقسم الشؤون الخارجية التابع له لم يوليا الانتباه الكافي إلى ما إذا كان الشركاء الأجانب، بمن فيهم ذوو السجلات السيئة في مجال حقوق الإنسان، يستوفون معياراً مؤثباتياً لتشارك المعلومات. كما توصل التقرير إلى أن أجهزة الاستخبارات الهولندية أقدمت على تصرف غير شرعي بتزويد المعلومات الشخصية إلى الشركاء الأجانب. وقد أوصى بتوقف هذه الأجهزة عن تشارك المعلومات مع الشركاء الأجانب الذين يشبه بأنهم قد يستخدمون المعلومات لأغراض غير قانونية.^{٢٤} كذلك أوصى التقرير باتباع عملية منظمة بشأن اتخاذ القرار بإبرام اتفاقيات لتشارك المعلومات مع الأجهزة الأجنبية أم لا، على أن تخضع هذه الاتفاقيات لمراجعة دورية وتفويض بحفظ سجلات خطية عن كافة المعلومات الشخصية التي يتم تشاركها.^{٢٥}

ولا بد كذلك لهيئات الإشراف أن تتنبه إلى أن أجهزة الاستخبارات تستخدم أحياناً عملية تشارك المعلومات كأداة لتفادي القيود المحلية على أعمالها. في إطار معالجة هذه المشكلة، اقترح المقرر الخاص التابع للأمم المتحدة ممارسة جيدة تستند إلى تقرير صادر عن البرلمان الأوروبي حول نظام «إيكيلون» لجمع استخبارات الإشارة (ECHELON) - وتحديدًا: «يحظر صراحةً على أجهزة الاستخبارات أن تستعين بمساعدة أجهزة الاستخبارات الأجنبية بأي طريقة تؤدي إلى التحايل على المعايير القانونية الوطنية والضوابط المؤسسية المفروضة على أنشطتها الخاصة».^{٢٤}

وفي النهاية ينبغي على هيئات الإشراف أن تعتمد و/أو تشجع الممارسات الجيدة نفسها الخاصة بتشارك المعلومات والموصى بها لأجهزة الاستخبارات التي هي مسؤولة عنها. ويجب مثلاً على هيئات الإشراف أن تطلع على سجلات حقوق الإنسان الخاصة بشركائها الأجانب. وعلى النحو ذاته يجب عليها أن تشجع الوكالات الخاضعة لإشرافها على إبرام اتفاقيات خطية رسمية مع شركائها الأجانب.

٤-٣ الممارسات الجيدة لهيئات الإشراف في إطار تشارك المعلومات الدولي عبر الشبكات

بما أن تشارك المعلومات الدولي قد يتم بين أطراف متعددة كما بين طرفين، تحتاج هيئات الإشراف إلى الاضطلاع بمركز يتيح لها الحد من التحديات إلى أدها وزيادة الفرص التي تترافق مع تشارك المعلومات عبر الشبكات إلى أقصاها. على سبيل المثال، يمكن لشبكات تشارك المعلومات أن تجري تقييمات حول حقوق الإنسان لدى الوكالات الشريكة بطريقة لعلها أفضل من الاعتماد على الوكالات الأعضاء الفردية لإجراء التقييمات نفسها. كما يمكن للشبكات أن تمارس تأثيراً أكبر من الوكالات الفردية في ما يتعلق بتطبيق التحذيرات بشأن حقوق الإنسان والخصوصية التي تترافق مع العديد من تبادلات المعلومات.^{٢٥} وأخيراً، تملك الشبكات القدرة على نشر الممارسات الجيدة من حيث موثوقية المعلومات والإشراف عليها وذلك من خلال إلزام الوكالات الأعضاء باستيفاء المعايير التي تحددها هذه الأعضاء مع الممارسات الفضلى.

وواقع أن بعض الشبكات الأوروبية لتشارك المعلومات، على غرار تلك التي يديرها اليوروبول (Europol) والمنتدى الأوروبي لتشارك المعلومات الاستخباراتية (Club de Berne)، فرضت معايير عالية، وقد أثبتت هذه الأخيرة منفعتها. إلا أنها شجعت بعض الدول على اللجوء إلى آليات ثنائية الوجهة وأقل رسمية (أو حتى مستندة إلى كل حالة على حدة) لتشارك المعلومات.^{٢٦} بغية مواجهة هذا الميل، يجب على هيئات الإشراف أن تعتمد مقاربة ثنائية المسار، بحيث تشدد على منافع تشارك المعلومات ضمن الشبكات المتعددة الأطراف وتولي في الوقت عينه اهتماماً دقيقاً لتبادلات المعلومات التي تجري بموجب الترتيبات الثنائية الأقل شفافية. ومع أنه قد يصعب الحصول على المعلومات حول الشركاء الأجانب الذين يتشارك معهم جهاز الاستخبارات المحلي المعلومات، تحتاج هيئات الإشراف إلى الحصول على هذه المعلومات وإلى رصد اتفاقيات وممارسات تشارك المعلومات الأجنبية.

بالنسبة للدول النامية، توفر الموارد المتاحة أمام أعضاء شبكات تشارك المعلومات الدولية محفزاً قوياً للانضمام إليها، حتى وإن كان هذا الانضمام يفرض الالتزام بمعايير محددة على مستوى حقوق الإنسان. وهنا تستطيع هيئات الإشراف أن تلعب دوراً مهماً في الترويج للعضوية من خلال الاطلاع على المعايير التي يجب استيفؤها وتشجيع أجهزة الاستخبارات الخاضعة لإشرافها على تلبية هذه المعايير.

٤ الإشراف على تشارك المعلومات مع الوكالات المحلية

كما سبق وذكرنا، عمدت حكومات عدّة بعد أحداث ١١ سبتمبر إلى زيادة تشارك المعلومات بين شركائها المحليين، بمن فيهم مسؤولو الاستخبارات والشرطة وأمن الحدود والجمارك والنقل-اعتقادًا منها بأن هذا التشارك المتزايد سيساعد على تجنب الاعتداءات الإرهابية في المستقبل. في المملكة المتحدة مثلاً، قام القسم التاسع عشر من قانون مكافحة الإرهاب لسنة ٢٠٠٨ بإطلاق يد أجهزة الاستخبارات في المملكة لناحية تشارك المعلومات. وقد أجاز بالتحديد لأي شخص الإفصاح عن المعلومات لأجهزة الاستخبارات. كما أجاز لأجهزة الاستخبارات الإفصاح عن المعلومات حسب الحاجة في معرض تأدية مهامها بالشكل السليم، وذلك للوقاية من الجرائم الخطيرة أو كشفها وكذلك لغايات دعم الإجراءات الجنائية. بهذه الطريقة، أدى الضغط الذي ظهر في الآونة الأخيرة لزيادة تشارك المعلومات إلى إفصاح أكبر لا يتعلق بالتهديدات الأمنية المحتملة فحسب بل بالوقاية من الجريمة والتحقيقات الجنائية أيضاً.

١.٤ تحديات تشارك المعلومات على الصعيد المحلي

من منظور الإشراف، يطرح الكشف عن المعلومات للشركاء المحليين المخاوف نفسها التي ناقشناها أعلاه والمتعلقة بتشارك المعلومات على المستوى الدولي. لكن تضاف إليها بعض المخاوف الأخرى التي ترتبط خصيصًا بتشارك المعلومات على المستوى المحلي. وأهم هذه المخاوف هي الخطر الكائن بأن القيود الخاصة بالولاية القضائية قد تحول دون مراجعة تشارك المعلومات المحلي بطريقة كفوءة ومنسقة لأن هيئات الإشراف المعنية لا تملك السلطة القانونية لمراجعة كل الوكالات المحلية المعنية. وحين تغيب صلاحيات الإشراف بهذا الشكل، تضعف المساءلة وتبرز الثغرات التي يمكن فيها أن يتم تبادل المعلومات بدون المراجعة المناسبة.

وبما أن أجهزة الاستخبارات تملك صلاحيات خاصة، تُخضعها عادةً الحكومات الوطنية إلى درجة من الإشراف أعلى من تلك المفروضة على وكالات تنفيذ القانون. وحين تحدث الثغرات في المساءلة، قد يتم إضعاف هذا الإشراف المعزز. على سبيل المثال، حين قررت الحكومة الكندية التحقيق في أعمال المسؤولين الكنديين المتعلقة بتعذيب ماهر عرار ومواطنين كنديين آخرين في سوريا ومصر، اكتشفت أن اختصاصات الإشراف لدى اللجنة الدائمة لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات لم تمتد على مسؤولي الشرطة والجمارك والشؤون الخارجية والهجرة الذين كانوا معنيين بتشارك المعلومات مع سوريا ومصر. وبالنتيجة اضطرت إلى استحداث لجان استقصاء غير دائمة ومخصصة من أجل سد الثغرات في المساءلة.

فضلاً عن ذلك، قد تؤدي الفيدرالية إلى ثغرات خطيرة في المساءلة. ففي الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال، تم إنشاء مراكز الدمج بعد أحداث ١١ سبتمبر من أجل تعزيز تشارك المعلومات بين الوكالات الفيدرالية والحكومية والبلدية. ويصر المؤيدون على عدم الحاجة إلى أي آليات إشراف جديدة لأن كل وكالة مشاركة بقيت خاضعة لهيئة إشراف قائمة مسبقاً. إلا أن هذه الحجة لم تأخذ في الحسبان أنّ، على أرض الواقع، هيئات الإشراف المرتبطة بمستوى واحد من الحكومة نادرًا ما تملك الاختصاصات اللازمة لمراجعة الإجراءات المتخذة من قبل الوكالات التابعة لمستويات أخرى من الحكومة.^{٢٩}

٢-٤ الممارسات السيئة في تشارك المعلومات على الصعيد المحلي

منذ أحداث ١١ سبتمبر، شهد تشارك المعلومات المحلي ممارسة سيئة بوجه خاص وهي إساءة التعرف على المعارضين غير العنيفين على أنهم مشتبّهون في أعمال إرهابية. وقد اقترفت عدة مراكز دمج في الولايات المتحدة ذنب هذه الممارسة. وحيث أن خطأ التعرف حدث على إثر دمج مختلف قواعد البيانات المتلقاة من وكالات فيدرالية وحكومية ومحلية مع المعلومات الاستراتيجية المتعلقة بالتهديدات الإرهابية وقابلية التعرض لها، ادعت الوكالات المشاركة جهلها بالمعلومات غير الموثوقة أو ألفت اللوم بشأنها على فريق آخر. وفضت بعض مراكز الدمج هذه المشكلة عبر رفضها تزويد هيئات الإشراف بالسجلات التي تصف الطريقة التي جرى بها جمع المعلومات^{٢٠}. واجتمعت هذه العوامل لتصعب إلى حد كبير محاسبة مراكز الدمج والوكالات المتعاونة معها على أعمالها.

في السياق العمومي الأوسع، يجب على شبكات المعلومات والوكالات المنتمية إليها أن تحد من عملية التشارك بدون تفرقة للمعلومات التي يحتمل بأنها غير موثوقة. فالمعلومات غير الموثوقة التي حصلت عليها وزارة الشؤون الخارجية في كندا من وكالة أجنبية تم لاحقاً توزيعها على وكالات الاستخبارات وتنفيذ القانون المحلية بدون تسجيل أي تخوف من مصداقيتها. حتى أنها استُخدمت كأساس للحصول على مذكرة تفتيش. بذلك يمكن للممارسات السيئة في مجال تشارك المعلومات المحلي أن يضاعف المخاطر المتأصلة في تشارك المعلومات الأجنبي.

٣-٤ الممارسات الجيدة في تشارك المعلومات على الصعيد المحلي

تبدأ الممارسات الجيدة في إطار تشارك المعلومات المحلي بحفظ سجلات دائمة تتبّع المعلومات التي تحتفظ بها وتشاركها مراكز الدمج وغيرها من الهيئات التي تسهل تبادل المعلومات. من دون حفظ هذه السجلات وما تجيزه من سجلات عن مسار التدقيق، قد يصعب أو حتى يستحيل الإشراف على تشارك المعلومات على المستوى المحلي.

وكذلك التحذيرات تعدّ من الممارسات الجيدة في حقل تشارك المعلومات على المستوى المحلي، كما هو الحال في إطار تشارك المعلومات الدولي، خصوصاً حين تكون المعلومات المتشاركة معدّة للاستخدام في سياق تنفيذ القانون. ولا بد للوكالة التي تقوم بالتشارك أن تدرس بعناية ما إذا كانت المعلومات التي تتشاركها موثوقة بما يكفي لتستخدم لأغراض تنفيذ القانون، وما إذا كان للوكالة الحق الشرعي بتشارك المعلومات لهذا الغرض. وقد شدد المقرر الخاص التابع للأمم المتحدة على حاجة الدول إلى إصدار أسس قانونية لتشارك المعلومات على المستوى المحلي. ومثال عن ذلك هو القسم التاسع عشر من قانون مكافحة الإرهاب لسنة ٢٠٠٨ في المملكة المتحدة.

فاستحداث الأسس القانونية يمنح المشرّعين فرصة للنظر في مدى مناسبة آليات الإشراف المتبعة حالياً وربما إجراء التغييرات على هيكلية الإشراف الحالية. على سبيل المثال، عند دراسة الأسس القانونية للإشراف الكندي، أوصت لجنة عرار بأن تضع السلطة التشريعية الكندية «منافذ قانونية» تتيح لمختلف هيئات الإشراف أن تتشارك المعلومات السرية وتعمل معاً على مراجعة أنشطة الأمن القومي. وكانت توصية اللجنة مستندة إلى المبدأ السليم القائل بأنّ على الإشراف أن يواكب الأنشطة التي يتم الإشراف عليها. بمعنى آخر، إذا كان الترخيص القانوني بتشارك المعلومات يتوسّع، يجب على صلاحيات المراجعة أن تحذو حذوه.

وقد ناقش المعلقون أنه ثمة حاجة إلى شكل متميز من «مساءلة الشبكات» إن أرادت هيئات الإشراف أن تواكب وتيرة تكاثر شبكات تشارك المعلومات. وتتضمن التوصيات تسجيل وصيانة كل المعلومات المتشاركة (بحيث تتمكن هيئات الإشراف من تجميع سجلات لمسار التدقيق قادرة على مقاومة التلاعب) إلى جانب وضع آليات للإصلاح ضمن مراكز الدمج (حتى يمكن إصلاح نشر المعلومات غير الدقيقة وانتهاكات حقوق الخصوصية).^{٣١} في المقابل شدد معلقون آخرون على حاجة المفتشين العامين، خصوصًا في الولايات المتحدة، إلى إجراء استقصاءات مشتركة عن ممارسات تشارك المعلومات التي تنتهجها الوكالات الخاضعة لإشرافهم.^{٣٢} وفي كندا، أوصت لجنة عرار على نحو مماثل بتوسيع نطاق اختصاصات هيئات الإشراف على الاستخبارات لتشمل عددًا من الوكالات التي اضطلعت بمسؤوليات أمنية جديدة ومهمة بعد أحداث ١١ سبتمبر.^{٣٣} أما في بلجيكا، فسبق وأجيز للهيئات المستقلة التي تشرف على أجهزة الشرطة والاستخبارات على التوالي بتشارك المعلومات، كما أنها أجرت عدة تحقيقات مشتركة.^{٣٤}

المربع ٤: مراجعة تشارك المعلومات المحلي من قبل لجنة استقصاء عن أجهزة الاستخبارات الأسترالية

أحرزت أستراليا تقدمًا ملحوظًا في تكييف عملية الإشراف على الاستخبارات بما يتماشى مع المبادرة الصاعدة لكامل الحكومة تجاه القضايا الأمنية وتشارك المعلومات. في عام ٢٠٠٦، أوصت لجنة استقصاء أسترالية حول الاستخبارات بتوسيع نطاق تفويض المفتش العام وهيئة إشراف ذات خبرة واللجنة البرلمانية المشتركة المعنية ليتيح لهم الإشراف على أعمال كافة أجهزة الاستخبارات المحلية.^{٣٧}

ومع أن هذه التوصية أدركت توسع تشارك المعلومات بين أجهزة الاستخبارات المحلية، أولت انتباهًا أقل إلى تشارك المعلومات بين أجهزة الاستخبارات المحلية والوكالات المحلية الأخرى. وقد تم تصحيح هذا النقص سنة ٢٠١٠ حين أصدر البرلمان الأسترالي تشريعًا منح بموجبه المفتش العام السلطة اللازمة لمعابنة كافة المسائل المتعلقة بالأمن والاستخبارات ضمن أي دائرة أو وكالة فيدرالية.^{٣٨} ولكن التشريع الجديد لم يكن مستحبًا بالفعل على صعيد معين. ومع أن المقرر الخاص التابع للأمم المتحدة شدد على أهمية أن تتمكن هيئات الإشراف من المبادرة إلى بدء مراجعاتها الخاصة، إلا أن التشريع الأسترالي الجديد تطلب تفويضًا من رئيس الوزراء لإطلاق الصلاحيات الموسعة للمفتش العام.^{٣٩}

في هذه الأثناء، قامت أستراليا بتأليف لجان برلمانية جديدة لمراجعة أعمال وكالات تنفيذ القانون المعنية بالأمن القومي وتشارك المعلومات. كما أنها زادت حجم اللجنة البرلمانية المشتركة المنوطة بالإشراف على أجهزة الاستخبارات.

في غياب إجراءات الإشراف الواسعة المماثلة، يجب على الحكومات الراغبة في التحقيق في أعمال الوكالات المحلية المتعددة المنخرطة في تشارك المعلومات الأمنية أن تشكل لجان استقصاء مخصصة على غرار اللجنة بشأن عرار لأن ما من هيئة إشراف قائمة تملك التفويض اللازم لمراجعة أعمال الوكالات المتعددة. غير أن تعيين هيئة مخصصة، كونه اختياري واستثنائي، لا يعد بديلاً عن هيئة الإشراف الدائمة التي تملك سلطة كافية لإجراء مراجعة ذات مغزى. ولهذا السبب، أوصت لجنة عرار بمنح سلطة أكبر للهيئات الإشراف الدائمة المكلفة بمراجعة أعمال وكالات الاستخبارات وتنفيذ القانون في كندا، وذلك لمراجعة أعمال عدد من الوكالات التي يتم تشارك المعلومات الأمنية معها. لكن هذه التوصية للأسف، شأنها شأن

التوصية بأن تشكل الحكومة مسالك قانونية للإشراف المشترك - وكلا التوصيتان اقترح سنة ٢٠٠٦- لم تنفذ حتى اليوم.^{٣٥}

ويُشار إلى أنه في الولايات المتحدة تم إحراز بعض التقدم لجهة تكليف هيئات مساءلة دائمة بصلاحيات مراجعة الوكالات المحلية المتعددة التي تشارك اليوم في عمليات تشارك المعلومات الأمنية. ومثال على ذلك هو الاستقصاء عن التنصت بدون إذن شرعي الذي تعاون فيه المفتشون العامون من وزارة الدفاع ووزارة العدل ووكالة الاستخبارات المركزية ووكالة الأمن القومي ومكتب مدير الاستخبارات الوطنية.^{٣٦}

٥ التوصيات

تهدف التوصيات التالية إلى تسهيل الإشراف على تشارك المعلومات على المستويين المحلي والدولي. وليست موجهة إلى هيئات الإشراف في السلطات الحكومية التشريعية والتنفيذية فحسب بل إلى أجهزة الاستخبارات الخاضعة للإشراف أيضًا وكذلك إلى مختلف الهيئات الأخرى المعنية باستجابات الحكومة المتكاملة للتهديدات الأمنية.

ونظرًا إلى ضرورة تشارك المعلومات، يجب أن يتم بطريقة مرخصة قانونًا ومحترمة لحقوق الإنسان، بما فيها الحق بالخصوصية. وإحدى الوسائل المهمة لضمان ذلك هي تزويد هيئات الإشراف بالموارد القانونية وغيرها من الموارد التي تحتاجها لمواكبة الكثافة المتزايدة في تشارك المعلومات المحلي والدولي والتي يشهدها العالم بعد أحداث ١١ سبتمبر.

بلورة مبادئ توجيهية داخلية لتشارك المعلومات

يتوجب على أجهزة الاستخبارات أن تضع مجموعة مبادئ لإدارة ممارساتها في مجال تشارك المعلومات. وينبغي وضع هذه المبادئ خطيًا سواء على شكل قانون أم على شكل سياسة. ويجب عليها أن:

- تلزم باحترام حقوق الإنسان (بما في ذلك تفادي التواطؤ في أعمال التعذيب) واحترام القوانين الراقية للخصوصية (بما في ذلك تشارك المعلومات الشخصية). وعلى وجه الخصوص، يجب أن تحظر المبادئ تشارك المعلومات بوجود خطر معقول بأن يسبب تبادل المعلومات أو يساهم في ممارسة التعذيب.
- تستوجب تفحص المعلومات المتشاركة (المرسلة منها والمتلقاة) لجهة مناسبتها وموثوقيتها ودقتها وأثرها على الخصوصية وغيرها من حقوق الإنسان.
- تعي الحاجة إلى إرفاق التحذيرات بالمعلومات المرسلة وإلى الالتزام بالتحذيرات التي يرفقها الآخرون بالمعلومات المتلقاة- والغرض من هذه التحذيرات هو ضمان عدم استعمال المعلومات المتشاركة لأغراض غير لائقة أو بطريقة غير لائقة تخرق القانون المحلي أو الدولي.
- تقرّ بالواجب المستمر بتصحيح المعلومات الخاطئة التي ترسل إلى الوكالات الأخرى، وبإجراء عمليات تقييم مستقلة لموثوقية المعلومات المتلقاة من الآخرين.
- تدرج التزامًا بتشارك المعلومات بطريقة تسهل المساءلة بالنسبة إلى هيئات الإشراف وكذلك ضمن الجهاز الذي يقوم بالتشارك. والمقصود هو أنه يجب تسجيل المعلومات

المتشاركة خطيًا كما يجب أن تتضمن سجلات مسار التدقيق شروحات عن كيفية ترخيص تبادل المعلومات وعن أي أعمال متابعة. وفي حال إجراء تشارك المعلومات بدون هذا الترخيص - في الميدان مثلاً أو في ظروف اضطرارية - يجب أن يتم شرح الأمر خطيًا وبوضوح في أقرب فرصة ممكنة.

ينبغي على أجهزة الاستخبارات أن تضمّن هذه المبادئ في برامجها التدريبية وتشاركها مع هيئات الإشراف. ولا بد كذلك من أن توفرها للمواطنين، شرط ألا تسبب مشاكل على صعيد الشؤون الخصوصية للأمن القومي. وفي حال فشل جهاز الاستخبارات في وضع هذه المبادئ، يجب على هيئة الإشراف الخاصة به أن تضع مبادئ مماثلة وتطبقها على عمل الإشراف.

وضع مقارنة مطلعة لتشارك المعلومات ضمن جهاز الاستخبارات الواحد
يجب على أجهزة الاستخبارات أن تحتفظ بقواعد البيانات التي تتبع سجلات حقوق الإنسان لدى الدول التي تشارك معها المعلومات. ويجب على قواعد البيانات هذه أن:

- تشمل مجموعة واسعة من المعلومات المفتوحة، بما فيها الادعاءات بانتهاكات حقوق الإنسان التي تصدر عن الهيئات الدولية والإقليمية المعنية بحماية الحقوق وكذلك عن جماعات المجتمع المدني الموثوقة.
- توضع بالتشاور مع وزارات الشؤون الخارجية.
- تُستخدم لتدريب موظفي أجهزة الاستخبارات.
- تكون متوفرة للمواطنين بشكل متوافق مع المسائل الخصوصية المتعلقة بالأمن القومي.

يجب أن تتمتع هيئات الإشراف بإمكانية الوصول إلى قواعد البيانات هذه - التي يجب أن تراجعها وأن تكملها وتحديثها عند اللزوم. وفي حال لم ينجح جهاز الاستخبارات في وضع قاعدة البيانات المطلوبة، يقع على عاتق هيئة الإشراف الخاصة به أن تضعها.

وضع اتفاقيات لتشارك المعلومات على المستوى الدولي

يجب على أجهزة الاستخبارات أن تضع اتفاقيات خطية لإدارة تشارك المعلومات مع الشركاء الأجانب. وعلى هذه الاتفاقيات أن تحدد الواجبات الملقاة على عاتق الأطراف المرسل والمتلقي على حدٍ سواء فيما يتعلق بحقوق الإنسان. ولا بد كذلك من أن تتضمن بنودًا معيارية تجيز تشارك المعلومات المتلقاة مع هيئة الإشراف الرئيسية للجهاز ومع هيئات الإشراف ذات الصلة إذا أمكن التي توافق على بروتوكولات الخصوصية نفسها. وعند صياغة هذه الاتفاقيات يجدر بجهاز الاستخبارات أن يحصل على المشورة القانونية والخاصة بالسياسة الخارجية.

كذلك يجب أن تستلم هيئات الإشراف نسخًا عن كل الاتفاقيات المماثلة بتاريخ إبرامها أو تعديلها. ويجب إلزام هيئة الإشراف بمراجعة كل اتفاقية وإجراء تدقيقات عشوائية عند الإمكان من أجل قياس الامتثال لشروط الاتفاقية. وقد تساعد هذه التدقيقات في تحديد ما إذا كانت الاتفاقية تحتاج إلى التعديل على ضوء الممارسات السابقة.

التبليغ عن مخالفات التحذيرات المفروضة على المعلومات المتشاركة وتسويتها

يجب أن تتضمن اتفاقيات تشارك المعلومات إجراءات محددة للتبليغ عن مخالفات التحذيرات التي يفرضها الفريق المرسل على تشارك المعلومات، ولتسوية الخلافات التي تنشأ عن مخالفة

التحذيرات. في حال علمت الوكالة المرسله بحدوث مخالفة، عليها أن توجه اعتراضاً رسمياً إلى الوكالة المتلقيه. كذلك على الوكالة المرسله أن تستنح هذه المناسبة كفرصة لإعادة النظر في اتفاقية تشارك المعلومات المعمول بها وربما لإدخال التغييرات عليها. ويمكن اعتماد الإجراء نفسه لتصحيح أو تحديث المعلومات كما لاقتراح التعديلات على التحذيرات في حالات معينة أو مع مرور الوقت.

في حال حدوث مخالفة (أو الاشتباه بالمخالفة)، يجب على أجهزة الاستخبارات أن تُخطر هيئات الإشراف الخاصة بها. ويجب أن يحتوي هذا الإخطار على سجل بأي إجراءات إصلاحية اتخذها الجهاز أو يقترح اتخاذها. كما ينبغي على هيئة الإشراف أن تراجع وتعلق على كافة الإجراءات الإصلاحية وأن تعالج سؤالاً إجمالياً وهو كيف يجب أن تؤثر المخالفة على تشارك المعلومات مستقبلياً مع الشريك المخالف.

التبليغ عن الاستخدام غير القانوني للمعلومات المتشاركة وتسويته

يجب على أجهزة الاستخبارات أن تخطر هيئات الإشراف الخاصة بها حين تعلم (أو حتى تشته) بأنه تم الحصول على المعلومات المتشاركة أو استخدامها أو يحتمل استخدامها بشكل غير قانوني، لا سيما في سياق انتهاك حقوق الإنسان. ويجب أن يتضمن الإخطار سجلاً بأي إجراءات إصلاحية اتخذها الجهاز أو يقترح اتخاذها. كما يجب على هيئة الإشراف أن تراجع وتعلق على كافة الإجراءات الإصلاحية وأن تعالج سؤالاً إجمالياً وهو كيف يجب أن تؤثر اللاشرعية على تشارك المعلومات مستقبلياً مع الشريك المخالف.

وضع اتفاقيات لتشارك المعلومات على المستوى المحلي

يجب على أجهزة الاستخبارات أن تضع اتفاقيات خطية لإدارة تشارك المعلومات مع الشركاء المحليين. وعلى هذه الاتفاقيات أن:

- تتمتع بترخيص قانوني لا إبهام فيه.
- تنص على الالتزام بالتحذيرات وكذلك بحقوق الإنسان.
- تنص على سجلات واضحة لمسار التدقيق (بما في ذلك السجلات الدائمة بكل المعلومات المتشاركة وتراخيص خطية من الوكالات المرسله والمتلقيه).
- تعالج كيفية مراجعة تشارك المعلومات المحلي من قبل هيئات الإشراف المعنية.

عند صياغة هذه الاتفاقيات، يجب على جهاز الاستخبارات أن يحصل على المشورة القانونية لا سيما في ما يتعلق بالخصوصية وغيرها من القيود القانونية المفروضة على تشارك المعلومات. كما يجب أن تعالج المشورة القانونية مسألة ما إذا كانت اختصاصات هيئة الإشراف على الوكالة كافية لمراجعة ممارستها المتعلقة بتشارك المعلومات.

وعند معالجة قضايا المساءلة، يجب على هذه الاتفاقيات أن تُوقع وتعالج المشاكل الناشئة عن واقع أن الوكالات المرسله والمتلقيه قد تكون خاضعة لأنظمة إشراف متباينة. وعند الإمكان، يجب منح هيئات الإشراف إمكانية الوصول إلى المعلومات اللازمة لإجراء مراجعة فعالة لممارسات تشارك المعلومات. وقد يتطلب ذلك منح ترخيص قانوني إضافي لهيئات الإشراف المحلية من أجل إجراء مراجعات مشتركة وتشارك المعلومات فيما بينها. كما أنه قد يستوجب من هيئات الإشراف أن تلتزم بتدابير خاصة بالأمن والسرية أكثر صرامة من تلك المنتهجة عادةً في عملها.

ملاحظات هامشية

٩. لجنة المعتقلين، «بروتوكول لجنة المعتقلين» (٢٠١١) (متوفر على الرابط <http://www.detaineeinquiry.org.uk/key-documents/protocol>).
١٠. فرنسيسكا بينيامي (Fransesca Bignami)، «نحو الحق بالخصوصية في شبكات الاستخبارات عبر الوطنية»، صحيفة ميتشيغان للقانون الدولي، العدد ٢٨، رقم ٣ (ربيع ٢٠٠٧)، ص ٦٧٤.
١١. لجنة الاستقصاء في الإجراءات التي اتخذها المسؤولون الكنديون بشأن ماهر عرار، آلية مراجعة جديدة لأعمال شرطة الخيالة الكندية الملكية الأمنية المتعلقة بالأمن القومي (٢٠٠٦)، ص ٤٣١.
١٢. مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب: مجموعة من الممارسات الجيدة في الأطر القانونية والمؤسسية والتدابير التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في سياق مكافحة الإرهاب، بما في ذلك الإشراف عليها، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/14/46 (١٧ أيار/ مايو ٢٠١٠)، ص ٤٦.
١٣. لجنة الاستقصاء في الإجراءات التي اتخذها المسؤولون الكنديون بشأن ماهر عرار، تقرير الأحداث المتعلقة بماهر عرار: التحليل والتوصيات (٢٠٠٦)، ص ٣٤٩.
١٤. المرجع نفسه، ص ٣٤٢.
١٥. هانس بورن (Hans Born) وإيان ليه (Ian Leigh)، إخضاع الاستخبارات للمساءلة: المعايير القانونية والممارسات الفضلى للإشراف على وكالات الاستخبارات (جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة DCAF، جامعة درم Durham University، والبرلمان النرويجي، ٢٠٠٥)، ص ٤٥.
١٦. لجنة الاستقصاء في الإجراءات التي اتخذها المسؤولون الكنديون بشأن ماهر عرار، تقرير الأحداث المتعلقة بماهر عرار: التحليل والتوصيات (٢٠٠٦)، ص ٣٤٥.
١٧. مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب: مجموعة من الممارسات الجيدة في الأطر القانونية والمؤسسية والتدابير التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في سياق مكافحة الإرهاب، بما في ذلك الإشراف عليها، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/14/46 (١٧ أيار/ مايو ٢٠١٠).
١. تستخدم هذه الوثيقة عبارة «جهاز استخبارات» للإشارة إلى منظمة حكومية تقضي مهامها الرئيسية بجمع وتحليل المعلومات المتعلقة بالأمن القومي إضافة إلى تعميمها على صانعي القرار. وقد اقتبس هذا التعريف عن أيدان ويلز (Aidan Wills)، دليل إرشادي: فهم الإشراف على الاستخبارات Guidebook: Understanding Intelligence Oversight، رزمة أدوات- التشريع للقطاع الأمني (جنيف، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة DCAF، ٢٠١٠) ص ١٠.
٢. بي بي سي نيوز BBC News «ليبيا: الكشف عن روابط التجسس الأمريكية والبريطانية لنظام القذافي»، ٣ سبتمبر ٢٠١١ (متوفر على الرابط <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14774533>).
٣. جايمس والش (James Walsh) «تشارك الاستخبارات في الاتحاد الأوروبي: المؤسسات لا تكفي»، صحيفة دراسات السوق المشتركة، Journal of Common Market Studies العدد ٤٤، الطبعة الثالثة (سبتمبر ٢٠٠٦)، ص ٦٢٥-٦٤٣.
٤. إليزابيث سيبير (Elisabeth Sepper)، «الديمقراطية وحقوق الإنسان وتشارك الاستخبارات»، صحيفة تكساس للقانون الدولي، العدد ٤٦ (٢٠١٠)، ص ١٥٥.
٥. إرنست ر. ماي (Ernest R. May) (محرر) تقرير لجنة ١١/٩ (نيويورك: دار النشر ساينت مارتنز بريس St Martin's Press، ٢٠٠٧)، القسم ٣، ٣.
٦. لجنة الاستقصاء عن التحقيقات في تفجير طائرة الرحلة رقم ١٨٢ على الخطوط الجوية الهندية، «الرحلة ١٨٢ على متن الخطوط الجوية الهندية: مأساة كندية» (Air India Flight 182: A Canadian Tragedy) (٢٠١٠).
٧. لجنة الاستقصاء في الإجراءات التي اتخذها المسؤولون الكنديون بشأن ماهر عرار، تقرير الأحداث المتعلقة بماهر عرار: التحليل والتوصيات (٢٠٠٦)؛ ولجنة الاستقصاء الداخلي في الإجراءات التي اتخذها المسؤولون الكنديون بشأن عبدالله المالكي وأحمد أبو المعاطي ومؤيد نور الدين، لجنة الاستقصاء الداخلي في الإجراءات التي اتخذها المسؤولون الكنديون بشأن عبدالله المالكي وأحمد أبو المعاطي ومؤيد نور الدين (٢٠٠٨).
٨. لجنة الاستقصاء في الإجراءات التي اتخذها المسؤولون الكنديون بشأن ماهر عرار، تقرير الأحداث المتعلقة بماهر عرار: التحليل والتوصيات (٢٠٠٦)، ص ٣٣١.

١٨. لجنة الاستقصاء الداخلي في الإجراءات التي اتخذها المسؤولون الكنديون بشأن عبدالله المالكي وأحمد أبو المعاطي ومؤيد نور الدين، لجنة الاستقصاء الداخلي في الإجراءات التي اتخذها المسؤولون الكنديون بشأن عبدالله المالكي وأحمد أبو المعاطي ومؤيد نور الدين (٢٠٠٨)، ص ٨٢.
١٩. لجنة الاستقصاء في الإجراءات التي اتخذها المسؤولون الكنديون بشأن ماهر عرار، تقرير الأحداث المتعلقة بـ ماهر عرار: التحليل والتوصيات (٢٠٠٦)، ص ٣٢٢.
٢٠. المرجع نفسه، ص ٣٤٧.
٢١. المرجع نفسه، ص ٣٤٨.
٢٢. مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب: مجموعة من الممارسات الجيدة في الأطر القانونية والمؤسسية والتدابير التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في سياق مكافحة الإرهاب، بما في ذلك الإشراف عليها، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/14/46 (١٧ أيار/مايو ٢٠١٠)، ص ٤٨.
٢٣. المرجع نفسه، ص ٤٩.
٢٤. المرجع نفسه ص ٤٩-٥٠.
٢٥. هولندا، اللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات (CTIVD)، تقرير مراجعة التعاون بين جهاز الأمن والاستخبارات العام في بلجيكا (GISS) وأجهزة الاستخبارات و/أو الأمن الأجنبية، اللجنة الهولندية لمراجعة أجهزة الأمن والاستخبارات (CTIVD)، رقم ٢٢ أ (١٢ آب/أغسطس ٢٠٠٩) (متوفر على الرابط <http://www.ctivd.nl/?English>) القسم ١٤،٢.
٢٦. المرجع نفسه، القسم ١٤،٦ و ١٤،١٥.
٢٧. فرنسيسكا بينيامي (Francesca Bignami)، نحو الحق بالخصوصية في شبكات الاستخبارات عبر الوطنية، صحيفة ميتشيغان للقانون الدولي، العدد ٢٨، رقم ٣ (ربيع ٢٠٠٧)، ص ٦٨٣-٦٨٤.
٢٨. لجنة الاستقصاء الداخلي في الإجراءات التي اتخذها المسؤولون الكنديون بشأن عبدالله المالكي وأحمد أبو المعاطي ومؤيد نور الدين، لجنة الاستقصاء الداخلي في الإجراءات التي اتخذها المسؤولون الكنديون بشأن عبدالله المالكي وأحمد أبو المعاطي ومؤيد نور الدين (٢٠٠٨)، ص ٦٨.
٢٩. دانييل سيترون (Danielle Citron) وفرانك باسكال (Frank Pasquale)، «مساءلة الشبكات لجهاز الاستخبارات المحلي»، صحيفة
- هايستينغز القانونية، العدد ٦٢ (٢٠١١)، ص ١٤٤١.
٣٠. المرجع نفسه.
٣١. المرجع نفسه.
٣٢. فيليب هايمن (Philip Heymann) وجوليتت كيام (Juliette Kayyem)، صون الحرية في وجه الذعر (بوسطن: دار النشر التابعة لمعهد ماساتشوستس للتكنولوجيا MIT Press، ٢٠٠٥)؛ كنت روتش (Kent Roach)، «مراجعة أعمال الأمن القومي والإشراف عليها، وبعض التأمّلات حول لجنة الاستقصاء الكندية في قضية عرار»، مجلة كاردوزو القانونية Cardozo Law Review، العدد ٢٩، الطبعة الأولى (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)، ص ٥٣-٨٤.
٣٣. لجنة الاستقصاء في الإجراءات التي اتخذها المسؤولون الكنديون بشأن ماهر عرار، آلية مراجعة جديدة لأعمال شرطة الخيالة الكندية الملكية الأمنية المتعلقة بالأمن القومي (٢٠٠٦).
٣٤. المرجع نفسه، ص ٣٣٣-٣٣٤.
٣٥. كنت روتش، تأثير أحداث ١١/٩: مقارنة لمكافحة الإرهاب The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism (كامبريدج: دار جامعة كامبريدج للنشر، ٢٠١١)، ص ٤١٦-٤٢٠ و ٤٥٥-٤٥٩.
٣٦. مكاتب المفتشين العامين في وزارة الدفاع ووزارة العدل ووكالة الاستخبارات المركزية ووكالة الأمن القومي، ومكتب مدير الاستخبارات الوطنية، التقرير غير الخصوصي حول برنامج المراقبة الرئاسي (١٠ تموز/يوليو ٢٠٠٩).
٣٧. فيليب فلاد (Philip Flood)، تقرير لجنة الاستقصاء عن أجهزة الاستخبارات الأسترالية (كانبيرا: الحكومة الأسترالية، ٢٠٠٤).
٣٨. أستراليا، مرسوم تعديل تشريعات الأمن القومي رقم ١٢٧ لسنة ٢٠١٠، الجدول ٩؛ راجع أيضاً كنت روتش، تأثير أحداث ١١/٩: مقارنة لمكافحة الإرهاب The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism (كامبريدج: دار جامعة كامبريدج للنشر، ٢٠١١)، ص ٣٥٤-٣٥٦.
٣٩. مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب: مجموعة من الممارسات الجيدة في الأطر القانونية والمؤسسية والتدابير التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في سياق مكافحة الإرهاب، بما في ذلك الإشراف عليها، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/14/46 (١٧ أيار/مايو ٢٠١٠).

الأداة ٨

الإشراف المالي على أجهزة الاستخبارات

أيدان ويلز (Aidan Wills)



الإشراف المالي على أجهزة الاستخبارات

أيدان ويلز (Aidan Wills)

١ مقدمة

في الدول الديمقراطية، يخصص البرلمان أموالاً من صندوق الخزينة للوكالات الرسمية حتى تتمكن من تأدية مهامها وتنفيذ تفويضها التشريعي. عندئذ يعمد البرلمان بالاشتراك مع هيئات الإشراف الأخرى إلى رصد إنفاق هذه الأموال حرصاً على أن يكون استخدامها قانونياً وكفوفاً في الوقت عينه. ويجب على كل الوكالات العامة الخضوع لهذه العملية، بما فيها أجهزة الاستخبارات.

تقدم هذه الأداة نظرة مقارنة إلى كيفية إشراف الأنظمة الديمقراطية على الشؤون المالية لأجهزة الاستخبارات، بدءاً من إعداد الموازنة ووصولاً إلى مراجعة النفقات بعد الوقائع. وهدفها هو إلقاء الضوء على الممارسات الجيدة. تتألف هذه الأداة من الأجزاء الستة التالية:

- أهمية الإشراف المالي على أجهزة الاستخبارات
شرح عن سبب أهمية الإشراف الخارجي
- موازنات الاستخبارات
لمحة عن الأساليب المختلفة لوضع موازنة الاستخبارات
- الضوابط المالية الداخلية وآليات تدقيق الحسابات
لمحة عن الضوابط والآليات التي تزيد فعالية الإشراف الخارجي

- الإشراف البرلماني
- مناقشة دور البرلمان في إعداد موازنة الاستخبارات والإشراف على تنفيذها ومراجعة نفقات الجهاز لناحية قانونيته وكفاءته
- المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات
- مناقشة دور المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات في تدقيق الشؤون المالية لأجهزة الاستخبارات
- التوصيات
- مجموعة من الممارسات الجيدة في سياق الإشراف المالي على أجهزة الاستخبارات

يُشار إلى أن هذه الأداة لا تتناول الأدوار التي تلعبها السلطة التنفيذية والمفتشون العامون والمدعون العامون والسلطة القضائية وذلك لأسباب متعلقة بالمساحة.

وتعرّف هذه الأداة «الإشراف المالي» بشكل واسع بحيث يشمل المهام التي قد تتصف أيضًا بأنها ممارسة «للرقابة» (راجع بورن Born)) وجيسلر ميسيفاج (Geisler Mesevage – الأداة ١) والتي تحدث قبل الأنشطة المالية الخاضعة للإشراف أو بموازاتها أو في أعقابها.

٢ أهمية الإشراف المالي على أجهزة الاستخبارات

- ثمة أربعة أسباب تبرر أهمية الإشراف الخارجي على الشؤون المالية لأجهزة الاستخبارات:
- تستوجب مبادئ الحكم الديمقراطي إجراء تمحيص متمعّن لتخصيص واستخدام الأموال العامة.
 - من شأن السجلات المالية أن تعطي نظرة عن سلوك وأداء أجهزة الاستخبارات.
 - إن سرية جهاز الاستخبارات تحد من قدرة الشعب على تمحيص نشاط هذا الجهاز.
 - توجد طبيعة العمل الاستخباراتي عددًا متنوعًا من المخاطر المالية بما فيها خطر إساءة استعمال الأموال العامة.

١.٢ الحكم الديمقراطي في إطار استعمال المال العام

ينص أحد مبادئ الحكم الديمقراطي المتعارف عليها عالميًا على أن تخصيص الأموال العامة يجب أن ينال موافقة الممثلين المنتخبين عن الشعب، أي البرلمان - لأن المال الذي يتم تخصيصه هو ملك للشعب. وتستخدم البرلمانات سلطتها الخاصة بالموازنة لصياغة سياسات وأولويات الهيئات الحكومية بما يعكس إرادة الشعب. ويوازي هذا المبدأ أهمية المبدأ القائل إنه يجب إخضاع النفقات العامة لمراجعة بعد الوقائع من قبل البرلمان كما من قبل الهيئات المستقلة الخاضعة للبرلمان (على غرار المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات). والهدف من المراجعة بعد الوقائع هو، من جملة أمور أخرى، الحرص على التالي:

- استعمال الأموال العامة للأغراض التي خصصت في الأصل لأجلها.
- امتثال النفقات للقوانين النافذة (بما فيها قوانين إدارة الأموال العامة وقوانين المشتريات العامة، وقوانين مكافحة الفساد، والقوانين الراعية لأنشطة الجهة المعنية كجهاز الاستخبارات مثلًا).

- إنسجام النفقات مع سياسات الحكومة.
- وفرت النفقات القيمة مقابل المال من خلال بلوغ الأهداف المنشودة بطريقة كفوءة.

مع أن هذه المبادئ تنطبق بشكل متساو على كافة الوكالات الحكومية، بما فيها أجهزة الاستخبارات، تستثني بعض الدول أجهزة الاستخبارات بشكل واضح وصریح من بعض القوانين التي تنظم إنفاق الأموال العامة. ومثال عن ذلك هو الحالة القائمة في الولايات المتحدة الأمريكية في ما يخص وكالة الاستخبارات المركزية (CIA).^٢ في هذه الحالات، يصبح للتمحيص الدقيق أهمية خاصة.

٢.٢ السجلات المالية كمؤشرات على السلوك والأداء

بالعادة، تبين الشؤون المالية للوكالة العامة نسبة كبيرة من نشاطاتها وأدائها. فنادرًا ما تستطيع الوكالة أن تؤدي مهمة بدون إنفاق المال. لذلك تتضمن سجلاتها المالية في غالبية الأحيان دلائل على أنشطة مخفية ومن ضمنها أنشطة قد تكون غير مشروعة. في حالة أجهزة الاستخبارات، يمكن الكشف عن الأنشطة غير المشروعة، على غرار تشغيل مرافق اعتقال سرية والتمويل الخفي للأحزاب السياسية المحلية، من خلال سجلات الجهاز المالية. وكذلك الأمر فإن بند الموازنة الخاص بدائرة معينة والمرتفع بشكل غير اعتيادي قد يدل على أداء ضعيف من قبل هذه الدائرة. بالتالي، عند معاينة السجلات المالية لجهاز ما، تستطيع هيئات الإشراف تحديد نواحي عمل هذا الجهاز التي قد تستدعي تمحيصًا إضافيًا.

٣.٢ السرية والحد من التمحيص العام

بما أن العمل الاستخباراتي يتطلب مستوى عالٍ من السرية يتخطى المعتاد، لا يتم الكشف عن الشؤون المالية الخاصة بجهاز الاستخبارات بالدرجة نفسها التي يتم بها الكشف عن تلك الخاصة بالوكالات الحكومية الأخرى. وتضاعف السرية في مجال المناقصات على السلع والخدمات^٢ جزاء استثناء أجهزة الاستخبارات من معظم القوانين التي تنظم الوصول العام إلى المعلومات التي بحوزة الدولة، ما يحد من كمية المعلومات ذات الصلة التي يمكن لوسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني الأخرى الحصول عليها. نظرًا إلى هذه القيود التي تحد التمحيص العام، من الضروري بشكل خاص أن تعمل هيئات الإشراف الخارجية التي تملك حق الوصول إلى المعلومات الخصوصية على التمحيص بدقة في الشؤون المالية لأجهزة الاستخبارات.

٤.٢ إدارة الخطر المالي في العمل الاستخباراتي

تولد نواحي محددة من العمل الاستخباراتي خطرًا شديدًا بأن تستخدم الأموال العامة بشكل غير كفوء أو غير مناسب. كما أن العديد من هذه النواحي يجعل الإشراف على الاستخبارات مهمة حافلة بالتحديات.

١.٤.٢ النتائج غير المؤكدة

تجمع أجهزة الاستخبارات المعلومات لتساعد صانعي السياسات في حماية الأمن القومي. بغية إنجاز هذه المهمة، تقوم هذه الأجهزة بإنفاق المال؛ ولكن يستحيل عليها أن تتأكد من أن المال الذي تنفقه سيعطي المعلومات التي تنشدها. على سبيل المثال، قد ينفق جهاز الاستخبارات كمية كبيرة من المال لتوظيف مخبر أجنبي، إنما يكتشف أن هذا المخبر يملك القليل من المعلومات القيمة. ومع أن هذه المخاطر متصلة في العمل الاستخباراتي، بوسع الضوابط الداخلية والإشراف الخارجي أن يتحكم بها ويحد بذلك من هدر الأموال العامة.

٢-٤-٢ الفوائد غير الملموسة

مع أن التكاليف المالية للعملية الاستخبارية تكون ملموسة في الغالب، تبقى الفوائد التي تنشأ عنها غير ملموسة في معظم الأحيان. وكما لاحظ مدقق الحسابات العام في كندا، «إن نتائج - لا سيما التأثيرات النهائية- جمع الاستخبارات وتقييمها وإعداد التقارير بها صعبة القياس بشكل متأصل.»^١ ويصحّ ذلك بشكل خاص حين يكون غرض العملية هو عدم وقوع حدث معين كالاعتداء الإرهابي. وحدها هيئة الإشراف ذات المعرفة والخبرة الكافية تستطيع تقييم الفوائد غير الملموسة التي تنشأ عن العملية الاستخبارية وتحدد ما إذا كانت تحقق قيمة مناسبة مقابل المال المدفوع.

٣-٤-٢ السرية وإساءة استعمال الأموال العامة

تتخوف أجهزة الاستخبارات وبشكل مفهوم إزاء الحفاظ على خصوصية المعلومات الحساسة، على غرار تفاصيل العمليات وهويات المصادر. من هذا المنطلق، تقوم بتقسيم هذه المعلومات بحيث تحصر المعرفة بأقل عدد ممكن من الأشخاص، حتى بين طاقم عمل الجهاز. ولكن كلما صغرت حلقة المعرفة ازداد خطر إساءة استعمال الأموال العامة. على سبيل المثال، إذا كانت المعلومات عن مخبر ما محصورة بعضو جهاز الاستخبارات الذي «يدير» هذا المخبر، ثمة فرصة للأعضاء بابتداع «عملاء وهميين» غير موجودين بهدف اختلاس الأموال التي يزعم أنها تدفع إلى هؤلاء العملاء. وحتى حين يكون المخبرون حقيقيين، قد تسهل قواعد السرية على أعضاء جهاز الاستخبارات أن يحتفظوا لأنفسهم بالأموال المخصصة للمخبرين بدون التعرض لخطر فعلي باقتضاح أمرهم.

المربع ١: قضية كايل فوغو (Kyle Foggo)

شغل كايل فوغو (Kyle Foggo) سابقاً منصب عضو استخبارات أول لدى وكالة الاستخبارات المركزية. وشملت مسؤولياته تزويد السلع والخدمات للعمليات البالغة الحساسية، بما في ذلك بناء مرافق اعتقال سرية في الخارج. في سبيل توفير المواد لبعض هذه المرافق، أجرى فوغو الترتيبات للوكالة للتعاقد مع شركة متصلة بصديق مقرب له. وقد وجد المدعون العامون في ما بعد أن فوغو وجّه عدة عقود لهذه الشركة مع دفع أسعار متضخمة لقاء السلع والخدمات المزودة. وقد تلقى فوغو الخدمات في المقابل، من ضمنها العطلات المكلفة والوعود بوظيفة في المستقبل. وفيما أخفى فوغو هذه العلاقة عن زملائه، برر استعانهه بالشركة من خلال الادعاء أنه بحاجة إلى تأمين السلع والخدمات من مزود يثق به وأنه أراد أيضاً تجنب إجراءات الشراء البيروقراطية المعتادة. في النهاية، اعترف فوغو بالذنب عن تهمة الفساد وأمضى عقوبة في السجن.^٢

٤-٤-٢ تضارب المصالح

يقوم أعضاء أجهزة الاستخبارات أحياناً في إطار عملهم بدفع المال سرّاً للأشخاص لقاء تقديمهم المعلومات أو الخدمات، كاستعمال منزل يمكن إجراء عمليات المراقبة منه. وفي غالب الأحيان، تكون القرارات بشأن تحديد الشخص الذي سيدفع له والمبلغ الذي سيدفع بيد العضو إلى درجة كبيرة (وربما المشرف). وهذا الأمر يخلق تضارباً محتملاً في المصالح لأن قرارات الأعضاء يحتمل ألا تكون مستندة إلى أهلية مزود المعلومات فحسب بل أيضاً إلى العلاقات الشخصية وبالأخص إلى درجة ثقة العضو بالمزود نظراً إلى الطبيعة الخصوصية للصفقة. بالنتيجة، قد يستعين بعض الأعضاء بأشخاص ما لمجرد أنهم من معارفهم. كما أن الأعضاء قد يدفعون مبالغ باهظة لأن مزود المعلومات قريب منهم. وفي بعض الحالات، قد يقبل أعضاء الجهاز الرشاوى (راجع المربع ١).

٥.٤.٢ المخاطر المرتبطة بالأصول والمداخيل القابلة للتصرف

تشتري أجهزة الاستخبارات عددًا كبيرًا من الأصول القابلة للتصرف في إطار عملياتها. على سبيل المثال، قد تشتري مركبات آلية باهظة الثمن أو تنزل في فنادق مكلفة للسماح لأحد العملاء بمصادقة أشخاص مستهدفين أثرياء خلال عملية ما. ومن الممكن أن يسعى أعضاء أجهزة الاستخبارات إلى الاستفادة من هذه السلع القيّمة حين لا تعود الوكالة بحاجة إليها من خلال الاحتفاظ بها للاستخدام الشخصي أو إعطائها لمعارفهم أو بيعها والاحتفاظ بمردودها. وما يزيد الخطر هو أنه يتم تزويد هذه الأصول في السر. وكذلك تنشئ بعض أجهزة الاستخبارات شركات «واجهة» لتأمين الغطاء للأنشطة الخفية. قد تولد بعض هذه الشركات مدخولًا، ما يخلق خطر قيام الأعضاء المعنيين بالاحتفاظ بالمدخل لأنفسهم بطريقة غير مشروعة. بسبب هذه المخاطر، يجب على هيئات الإشراف ألا ترصد نفقات أجهزة الاستخبارات فحسب بل أن ترصد كذلك أصولها ومدخولها.

٦.٤.٢ استخدام أجهزة الاستخبارات لأغراض سياسية

من الممكن أيضًا أن تمتد إساءة استعمال أموال جهاز الاستخبارات إلى أعضاء السلطة التنفيذية المسؤولين عن أجهزة الاستخبارات. فقد استخدم هؤلاء المسؤولون أحيانًا موارد جهاز الاستخبارات لأغراض سياسية غير شرعية من ضمنها إنفاق الأموال العامة. لذلك تحتاج هيئات الإشراف إلى التركيز على سلوك أعضاء الجهاز وكذلك على تفاعلاتهم مع أعضاء السلطة التنفيذية.

٣ موازنات الاستخبارات

الموازنة هي وثيقة مؤلفة من بنود تفضّل الإيرادات والنفقات المقررة لفترة زمنية مقبلة عادةً ما تكون عبارة عن سنة مالية. بذلك تعتبر الموازنة أداة رئيسية لتوجيه عمل الوكالة العامة وضبطه لأن الوكالات تحتاج إلى التمويل من أجل تأدية مهامها. وفي الدول الديمقراطية تصدر الموازنات عادة عن البرلمان كنصوص قانونية.

في بعض الدول، تتمتع أجهزة الاستخبارات بالاستقلالية على المستوى التنظيمي وتعتمد موازاناتها الخاصة. أما في دول أخرى فتعمل هذه الأجهزة ضمن الوزارات - على غرار وزارة الداخلية الفرنسية التي تضم جهاز الاستخبارات المحلي الفرنسي، أي الإدارة المركزية للاستخبارات الداخلية (La Direction Centrale du Renseignement Intérieur). في هذه الحالة الأخيرة، لا تملك أجهزة الاستخبارات موازاناتها الخاصة. في المقابل يتم تمويلها من ضمن موازنة الوزارة التي تنتمي إليها. بالتالي فإن عبارة «موازنة الاستخبارات» قد تكون مربكة حيث تشير أحيانًا إلى موازنة جهاز واحد وأحيانًا أخرى إلى موازنة عدة أجهزة ضمن وزارة واحدة. كما أن هذه العبارة قد تشير إلى مجموع المبالغ المخصصة للمجتمع الاستخباراتي بأكمله والممتد على عدة وزارات. ولا بد كذلك من الإشارة إلى أنه في بعض الدول لا يتم تضمين كافة نفقات أجهزة الاستخبارات في موازاناتها. بوجه التحديد، يمكن إدراج نفقات التعويضات والأمور كالأدوات المكتبية في أجزاء أخرى من موازنة الدولة. وقد يجعل هذا الأمر من الصعب احتساب الموازنة الشاملة لأجهزة الاستخبارات.

إن الوضع التنظيمي للجهاز مهم بسبب تأثيراته على عملية تمحيص موازنات الجهاز. كقاعدة عامة، يستطيع المشرفون الخارجيون إجراء تمحيص أكثر مباشرة وتفصيلاً للشؤون المالية الخاصة بأجهزة الاستخبارات العاملة ضمن الوزارة. ذلك لأن الشؤون المالية الخاصة بجهاز مستقل لا تتشابك مع الشؤون المالية للإدارات الوزارية الأخرى.

ويجب أن تكون موازنات الوكالات الحكومية «شاملة»، سواء كانت هذه الوكالات تمارس العمل الاستخباراتي أم لا. يستخدم البنك الدولي هذه العبارة للدلالة على أن الموازنات «يجب أن تشمل كل العمليات المالية»^٦. بمعنى آخر، يجب على موازنة الوكالة الحكومية أن تضم كامل النشاط المالي المتعلق بهذه الوكالة^٧. ويجب على أجهزة الاستخبارات تحديداً أن تلتزم بهذا الشرط لأن لبعضها سوابق في جمع المال وإنفاقه على أنشطة لا يجيزها القانون. ومثال عن ذلك هو إقدام وكالة الاستخبارات المركزية (CIA) على استخدام المردود الناتج عن الأسلحة الإيرانية لتمويل الدعم المقدم إلى ثوار الكونترا (contras) في نيكاراغوا في منتصف الثمانينات.

١.٣ دورة الموازنة

يشير مصطلح «دورة الموازنة» إلى العملية الكاملة التي يتم بموجبها طلب المال وتخصيصه وإنفاقه (بما في ذلك المراجعة بعد الوقائع لهذا الإنفاق). وتتألف دورة الموازنة من أربع مراحل رئيسية هي:

- مرحلة الإعداد، وخلالها تحدّد الوزارات المسؤولة والإدارات الحكومية والوكالات الإيرادات والنفقات المقررة
- مرحلة التمحيص والموافقة، وخلالها يقوم البرلمان بتعديل وتشريع الموازنة
- مرحلة التنفيذ، وخلالها تطبق الوكالة الخطة المفصلة في الموازنة
- مرحلة المراجعة بعد الوقائع، وخلالها تمحص هيئات الإشراف استخدام الوكالة للمال؛ وقد يلي ذلك تصويت في البرلمان على «صرف» (أي الموافقة والتوقيع) الحسابات الحكومية لسنة معينة^٨

مع أن موازنات أجهزة الاستخبارات تصاغ بالطريقة نفسها تقريباً التي توضع بها موازنات الإدارات والوكالات الحكومية الأخرى، تختلف إجراءات تمحيصها وقبولها وتنفيذها ومراجعتها بعد الوقائع (وهي متناولة في القسمين ٥ و ٦ من هذه الأداة).

٢.٣ أساليب وضع الموازنة

يستند الأسلوب التقليدي لوضع الموازنة إلى طريقة البنود، حيث يتم تخصيص مبالغ محددة (المدخلات) لبنود التكاليف أو الموازنة بدون ربط هذه المدخلات بأهداف السياسة أو مخرجاتها. وفي مقابل هذا الأسلوب القائم على المدخلات، تستخدم اليوم دول عديدة (ومنهم فرنسا) أسلوب الموازنة المستندة إلى «الأداء» أو «النتائج» حيث تربط مخصصات الأموال بأهداف السياسة وفي النهاية بالنتائج المنشودة^٩. وجدير بالذكر أن الأسلوب المنتهج لوضع الموازنة يترك تأثيرات مهمة على الإشراف بعد الوقائع. وبما أن أسلوب الموازنة القائم على النتائج يربط بين المدخلات والمخرجات، يصبح من الأسهل في وقت لاحق تقييم تطبيق الموازنة، بما يتضمنه ذلك من عوامل كالفعالية والقيمة مقابل المال. وبخلاف ذلك، لا يوفر أسلوب الموازنة القائم على المدخلات إطار عمل لتقييم تطبيق الموازنة.

٣.٣ نشر موازنات الاستخبارات

على حد علم الكاتب، ما من حكومة تنشر علناً موازنات أجهزة استخباراتها بالكامل. وفي معظم الدول، لا يتم إخفاء تفاصيل الموازنة المصنفة عن أفراد الشعب فحسب بل كذلك عن أعضاء البرلمان الذين لا ينتمون إلى اللجان المخولة بالوصول إلى المعلومات المصنفة في هذا المجال.

وتستمد السرية التي تحيط بموازنات الاستخبارات تحفيزها من تخوُّف أجهزة الاستخبارات بأن يستفيد خصومها من نشر المعلومات الخاصة بالموازنة. ولكن لا يحتمل بأن يصح هذا الأمر إلا إذا اشتملت المعلومات المعممة على تفاصيل حول أهداف أو أساليب معينة أو حول مصادر المعلومات. وفي معظم الحالات، يمكن الكشف عن كمٍّ من المعلومات أكبر بكثير مما يتم حاليًا الكشف عنه، وذلك بدون تشكيل خطر على الأمن القومي إنما مع تعزيز الشفافية إلى حد كبير.

بالإجمال، تختار الدول الديمقراطية واحدًا من بين ثلاثة أساليب للكشف علنًا عن موازنات الاستخبارات. إذ يكتفي بعضها (كالمملكة المتحدة^{١١}) بتعميم المبلغ الإجمالي المخصص لكامل المجتمع الاستخباراتي الوطني فحسب. في حين أن البعض الآخر (كألمانيا) يعمم المجموع الفردي لكل جهاز استخبارات. ومن الواضح أن أيًا من هذه الأساليب لا يكشف عن أي روابط بين الموارد المخصصة وأهداف محددة للسياسة - وهذه معلومات قد توفر معطيات مفيدة للنقاش العام. أما الأسلوب الثالث (الذي يستخدمه كل من أستراليا وفرنسا مثلًا) فيقتضي بالإفصاح عن المبالغ المعينة التي تم تخصيصها لأغراض محددة. على سبيل المثال، تحتوي الموازنة السنوية المعلنة لجهاز الاستخبارات الفرنسي الخارجي، أي الإدارة العامة للأمن الخارجي (Direction Générale de la Sécurité Extérieure/DGSE)، على النفقات المرخصة للموظفين والتكاليف التشغيلية والاستثمارات كلا على حدة؛ كما يتم الإعلان عن المبلغ الإجمالي المخصص للأنشطة العملية الخاصة (الأموال الخاصة [les fonds spéciaux]).

وكذلك فإن الحكومات التي تستخدم موازنة الأداء (وهو أسلوب تطبقه أستراليا وفرنسا) قد تعلن أيضًا عن أهداف السياسة والنتائج المرجوة حتى يتمكن الشعب من ملاحظة الروابط بنفسه^{١٢}. إن النسخة العلنية لموازنة الإدارة العامة للأمن الخارجي (DGSE) للعام ٢٠١٠ على سبيل المثال بيّنت «تحسُّن قدرة الإدارة العامة للأمن الخارجي على جمع الاستخبارات وتحليلها» باعتباره هدفًا جوهريًا من أهداف السياسة، مشيرة إلى عملية التوظيف المنظمة لـ ٦٩٠ موظفًا إضافيًا بين العام ٢٠٠٩ و ٢٠١٥ كوسيلة لبلوغ هذا الهدف^{١٣}.

ويشار إلى إن الكشف عن أكبر قدر ممكن من المعلومات المتعلقة بالموازنة - وهو أمر يضمنه الأسلوب الثالث بشكل أفضل من الأسلوبين الآخرين - يفيد المجتمع لأسباب عدة. فهو أولاً، يحترم حق الشعب بمعرفة كيف يتم إنفاق ماله. وثانيًا، يعزز الشفافية - بما يمكن أعضاء البرلمان العاديين (أي الذين لا ينتمون إلى اللجان المخولة بالوصول إلى المعلومات المصنفة في هذا المجال)، ووسائل الإعلام وحتى أفراد الشعب من المشاركة بشكل هادف في النقاش العام حول تمويل أجهزة الاستخبارات وحول السياسات والأولويات الخاصة بها. فالنقاشات العامة القوية ترغم الحكومات على تبرير أولوياتها على مستوى الإنفاق، ما قد يشجع في نهاية المطاف على استعمال الأموال العامة بفعالية أكبر. وأخيرًا، يعزز النقاش المفتوح ثقة العامة بأجهزة الاستخبارات، مبددًا بذلك الخرافات حول أغراض الإنفاق الاستخباراتي وحتى مؤديًا في بعض الأحيان إلى زيادة تمويل الاستخبارات.

ولا يجوز ترك القرار بشأن كمية المعلومات الخاصة بالموازنة التي سيتم الكشف عنها في يد السلطة التنفيذية وحدها. إذ يجب على البرلمانات أن تنظم من خلال التشريعات أي المعلومات المالية يجب أن يبقى سرّيًا وأنها يجب أن يُكشف. وبغض النظر عن كمية المعلومات الخاصة بالموازنة التي يتم الإعلان عنها، من الضروري للجان البرلمانية المعنية بتمحيص موازنات الاستخبارات وتعديلها و/أو المصادقة عليها أن تتمتع بإمكانية الوصول إلى كافة المعلومات ذات الصلة، بما في ذلك أقسام الموازنة المصنفة (راجع الفقرة ١٥).^{١٤}

٤ الضوابط المالية الداخلية وآليات تدقيق الحسابات

مع أن هذه الأداة تركز على دور هيئات الإشراف الخارجية في رصد الشؤون المالية لأجهزة الاستخبارات، لا يعتبر عرضها مكتملاً بدون بعض النقاش حول الضوابط المالية الداخلية التي تعتمد ضمن أجهزة الاستخبارات. لولا وجود هذه الآليات لما كان الإشراف الخارجي فعالاً.

١.٤ المحاسبة

يستوجب القانون عادةً من كافة الوكالات الحكومية، بما فيها أجهزة الاستخبارات، أن تعين مسؤولاً عن المحاسبة - ومسؤوليته الحرص على أن تحتفظ الوكالة بسجلات مالية منظمة ودقيقة وأن تمثل لكافة الأنظمة المرعية الإجراء (راجع المربع ٢). وغالباً ما يكون مسؤول المحاسبة هو مدير الوكالة، ويسانده في دوره هذا قسم مالي يتولى المهام اليومية الخاصة بتسجيل كافة المعاملات المالية للوكالة وإعداد التقارير بها. كما تعنى الأقسام المالية بوضع وصيانة الضوابط المالية للحرص على استخدام الموارد بالشكل السليم.

يعتبر تدقيق الحسابات الداخلي السليم جوهرياً لعمل هيئات الإشراف الخارجية لأن لولاه لعانت المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات وغيرها من الهيئات المماثلة صعوبة كبيرة في إعادة تجسيد المعاملات والنشاط المرتبط بها. وفي الإجمال تدل نوعية المحاسبة في جهاز الاستخبارات على ما إذا كانت سجلاتها المالية عادلة وصحيحة.

المربع ٢: قانون ضباط المحاسبة في جنوب أفريقيا

يقتطف هذا المربع أحكاماً مختارة عن قانون إدارة المالية العامة في جنوب أفريقيا لسنة ١٩٩٩ الذي ينظم الضوابط المالية الداخلية للوكالات الحكومية (بما فيها أجهزة الاستخبارات). وبموجب هذا القانون، تقع على عاتق ضابط المحاسبة الجنوب أفريقي المسؤولية الواسعة بالحرص على استخدام وكالاتهم للممارسات المالية الجيدة.

يتعين على كل وكالة تابعة لحكومة جنوب أفريقيا أن تملك ضابط محاسبة يكون مسؤولاً عن:

١. الحرص على أن تعتمد الوكالة نظاماً فعالاً وكفوءاً وشفافاً لإدارة المخاطر المالية بالإضافة إلى نظام داخلي لتدقيق الحسابات تحت إمرة لجنة تدقيق تعمل بالتوافق مع الأنظمة المعمول بها

٢. استخدام الوكالة للموارد بطريقة فعالة وكفوءة واقتصادية وشفافة

٣. إدارة أصول الوكالة وخصومها بما في ذلك المحافظة على أصول الوكالة

٤. الحرص على توافق نفقات الوكالة مع تشريع الموازنة ذات الصلة

كما يوكل القانون ضابط المحاسبة بمنع نفقات الوكالة غير المرخصة أو غير النظامية أو المبذرة، وبالتعامل معها عند الضرورة. عند اكتشاف هذا النوع من النفقات، يجب على ضابط المحاسبة أن يرفع فوراً إلى صندوق الخزينة بلاغاً خطياً عن تفاصيل الإنفاق، أو إلى لجنة العطاءات المعنية في حالة النفقات غير النظامية التي تشمل تزويد السلع والخدمات. فضلاً عن ذلك، يجب على ضابط المحاسبة اتخاذ الإجراء التأديبي المناسب بحق أي مسؤول يضعف نظام الإدارة المالية للوكالة أو يقوم (أو يسمح بحصول) بإنفاق غير مرخص أو غير نظامي أو مبذر.

من ناحية حفظ السجلات، يجب على ضابط المحاسبة الاحتفاظ بسجلات كاملة وسليمة بالشؤون المالية للوكالة وذلك بالتوافق مع المعايير والمقاييس المعتمدة.

٣-٤ المبادئ التوجيهية للإدارة المالية

تمامًا كسائر الوكالات الحكومية، تصوغ أجهزة الاستخبارات إجراءاتها المتعلقة بالإدارة المالية والمحاسبة في مجموعة من المبادئ التوجيهية الخطية. وتصدر هذه المبادئ عادة عن مدير الجهاز أو السلطة التنفيذية ثم تخضع للتقييم من قبل هيئة إشراف خارجية، وهي تشكل جزءًا من الإطار التنظيمي الذي يتم تقييم أعمال موظفي الجهاز على أساسه.

بالعادة تغطي المبادئ التوجيهية للإدارة المالية المسائل التالية:

- من يخصص توليد الإيرادات والنفقات وبموجب أي عملية؟ بالإجابة عن هذا السؤال، يجب على المبادئ التوجيهية أن تضع قواعد واضحة للمسؤولية والمساءلة فيما يتعلق بالمعاملات المالية.
- ما هي أوجه الاستعمال المسموحة لأموال الجهاز؟ يجب أن يتماشى الجواب عن هذا السؤال مع التشريعات ذات الصلة.
- كيف يجب أن تتم المعاملات المالية؟ يجب أن توصي المبادئ مثلاً بما إذا يجب على الأعضاء الناشطين استخدام النقود أو الدفع إلكترونياً.
- أي سجلات مالية يجب حفظها؟ إن مسك السجلات الصحيح ضروري لأنه يوفر سجلاً عن مسار التدقيق يُستخدم في وقت لاحق. ولكن في بعض الدول على غرار الولايات المتحدة يسمح القانون لأجهزة الاستخبارات باستخدام «الحسابات غير المسندة بإيصال» (النفقات المسجلة فقط بشهادة عضو الفرع التنفيذي وليست مدعومة بمجموعة كاملة من الإيصالات) في إطار بعض العمليات الحساسة (مثلاً عمليات الاستخبارات الأجنبية).^٤

٣-٤ إعداد التقارير المالية

يستوجب القانون عادةً من الوكالات العامة، بما فيها أجهزة الاستخبارات، إعداد تقارير سنوية مفصلة عن معاملاتها المالية.^٥ بدون هذه التقارير لن تتمكن هيئات الإشراف الخارجية من مراجعة الشؤون المالية والأنشطة الخاصة بالجهاز.

وترفع أجهزة الاستخبارات عادةً هذه التقارير إلى السلطة التنفيذية والمؤسسة العليا لتدقيق الحسابات والبرلمان. لكن هذه التقارير تختلف من حيث كمية التفاصيل المدرجة فيها، مثل موازنات الاستخبارات.

وتمامًا كما يجب رفض منح السلطة التنفيذية الصلاحية اللازمة لتحديد من جانب واحد أي المعلومات عن الموازنة يمكن الكشف عنها وأيها يجب التستر عليها، يجب كذلك رفض منحها صلاحية أن تحدد بنفسها أي المعلومات مناسبة لإدراجها في التقارير المالية وأيها يجب أن يبقى سرياً. عوضاً عن ذلك، يجب على البرلمان أن يضع من خلال التشريع معايير مفصلة تنظم المعلومات المالية التي يجب الإعلان عنها وتلك التي يمكن أن تبقى خصوصية (راجع المربع ٣).

وعلى غرار موازنات الاستخبارات، تعطي أستراليا وفرنسا أمثلة عن الممارسات الجيدة في هذا الإطار. فأجهزة استخباراتها تعدّ تقارير مالية مفصلة نسبياً بغرض تعميمها. وتشتمل التقارير المتوفرة علناً لمنظمة الاستخبارات والأمن الأسترالية (ASIO) على مجموع فرعي لفئات الإنفاق على غرار الموظفين واللوازم (بما فيها السلع والخدمات) وتكاليف الإهلاك/انخفاض القيمة. كما تتضمن التقارير مجموعاً فرعياً لفئات الدخل كإيرادات من المصدر الخاص، ومبيعات الأصول، والإيرادات الحكومية.^٦ أما القانون الفرنسي فيستوجب أن تتضمن التقارير المالية

المربع ٣: إعداد التقارير المالية بموجب قانون نيوزيلندا

يورد هذا المربع أحكامًا مختارة من قانون المالية العامة لسنة ١٩٨٤ وقانون أجهزة الأمن والاستخبارات لسنة ١٩٦٩، مع الإشارة إلى أن هذين القانونين ينظمان بالتزامن طريقة إعداد التقارير المالية من قبل أجهزة الاستخبارات في نيوزيلندا. كما أنه يقارن المتطلبات المفروضة على أجهزة الاستخبارات مع تلك المفروضة على الهيئات الحكومية الأخرى.

في أقرب وقت ممكن بعد اختتام كل سنة مالية، يجب على الهيئات الحكومية في نيوزيلندا (بما فيها أجهزة الاستخبارات) أن تعدّ التقارير المالية عن السنة المالية السابقة وترفعها إلى الوزير المختص. ويجب أن تتضمن التقارير بيانات مالية كاملة فضلاً عن معلومات حول عمليات الوكالة وبيان عين أداء الوكالة. بشكل عام، يجب أن تقدم التقارير معلومات كافية تمكن من إجراء تقييم مطلع لأداء الوكالة خلال السنة المالية السابقة - لا سيما في ما يخص الأهداف والمؤشرات والمعايير التي تحددها الوكالة في بداية السنة.

على صعيد معظم الهيئات الحكومية، يستوجب القانون من الوزير المعني، حال استلام التقرير، أن يرفعه إلى البرلمان ثم ينشره في أقرب وقت ممكن. لكن الإجراءات تختلف بالنسبة لتقارير أجهزة الاستخبارات. فعوضاً عن رفع التقرير الكامل إلى البرلمان، لا يرفعه الوزير المعني سوى إلى لجنة الاستخبارات والأمن في البرلمان والتي يكون أعضاؤها مجازين للاطلاع على المعلومات المصنفة. أما للبرلمان بأكمله فيحضر الوزير نسخة منقحة يجب أن تتضمن بياناً عن إجمالي النفقات. وهذه النسخة المنقحة من التقرير هي التي يعممها الوزير لاحقاً على العلن.

لأجهزة الاستخبارات ملحقات مفصلة لكل مهمة من مهام الجهاز. ولا يجب أن تحتوي هذه الملحقات على البيانات المالية فحسب بل أيضاً على تقييم لأهداف السياسة والنتائج المرجوة التي تم وضعها في بداية دورة الموازنة.^{١٧}

للأسباب نفسها المذكورة أعلاه (راجع الفقرة ٣-٣) بشأن المعلومات الخاصة بالموازنة، يجب على أجهزة الاستخبارات أن تجعل النسخ العلنية عن تقاريرها المالية مفصلة قدر المستطاع بدون المساس بخصوصية عملها أو تعريض الأمن القومي للخطر.

٥ الإشراف البرلماني

يتمحور هذا القسم حول دور الإشراف الذي يلعبه البرلمان خلال المراحل الثلاثة الأخيرة من دورة الموازنة - أي التمحيص والموافقة، والتنفيذ، والمراجعة بعد الوقائع. ومع أن عمل أجهزة الاستخبارات ينطوي على مسائل حساسة، يجب على البرلمانات أن تخضع الشؤون المالية لأجهزة الاستخبارات للمستوى نفسه من التمحيص الذي تنتهجه مع الشؤون المالية للوكالات الحكومية الأخرى. ويجب أن يكون التنازل الوحيد هو استخدام آليات إشراف أكثر احترازاً.

يتم معظم الإشراف البرلماني على أجهزة الاستخبارات بالضرورة خلف الأبواب الموصدة. ولكن يبقى من الضروري أن يُبقي أعضاء البرلمان الشعب مطلعاً على عمل الإشراف من خلال التقارير العامة والجلسات العامة (راجع نايتن (Nathan) - الأداة ٣). فالشفافية تعزز ثقة الشعب ليس في الإشراف البرلماني فحسب بل في عمل أجهزة الاستخبارات أيضاً.

١.٥ التمحيص والموافقة على الموازنة

في معظم الدول الديمقراطية، يمحس البرلمان موازنة الوكالة المقترحة من قبل السلطة

التنفيذية ويعديلها ويوافق عليها. وما من سبب وجيه يدعو إلى استثناء موازنات أجهزة الاستخبارات من هذا الإجراء.

في سبيل حماية المعلومات المصنفة، يمكن للبرلمان أن يضع آليات خاصة لتمحيص الأقسام المصنفة من الموازنة. ولكن بغض النظر عن الآليات المستخدمة، يجب أن يصوت كامل البرلمان دائماً على مخصصات أجهزة الاستخبارات كجزء من موافقته على موازنة الحكومة. ولا بد أن يأتي تصويت البرلمان الكامل مضافاً إلى -وليس بديلاً عن- التمحيص الكامل من قبل واحد أو مجموعة من الأطراف الآتية: لجنة الموازنة، أو لجنة الإشراف على الاستخبارات، أو اللجنة الخاصة المعنية بالشؤون الخصوصية.^{١٨}

١.١.٥ لجان الموازنة

تستعين بعض البرلمانات بلجان موازنة (أو مخصصات) نموذجية لتمحيص الشؤون المالية لأجهزة الاستخبارات. وقد تعيّن هذه اللجان أعضاء يعرفون بالمقررين للاضطلاع بالمسؤولية تجاه جهاز معين أو وزارة أو مهمة معينة. يُعدّ هؤلاء المقررون بالعادة تقارير تتضمن توصيات، وعلى أساس هذه التوصيات تقوم اللجنة مكتملة بمناقشة موازنة الجهاز وتعديلها والموافقة عليها.

وتتمتع لجان الموازنة من نواحي عديدة بمكانة مناسبة لتقييم موازنات أجهزة الاستخبارات في السياق الشامل لكامل الموازنة التنفيذية. ولكن في غياب المقررين المختصين، لن يتاح على الأرجح لأعضاء اللجنة الوقت اللازم أو الخبرة الخاصة بالموضوع لتمحيص موازنات أجهزة الاستخبارات على النحو السليم. كما تميل لجان الموازنة إلى الافتقار إلى إمكانية الوصول الكافية إلى المعلومات المصنفة، ما يحد بشكل أكبر من قدرتها على تمحيص موازنات الأجهزة.

٢.١.٥ لجان الإشراف على الاستخبارات

تتمتع لجان الإشراف على الاستخبارات عادةً بإمكانية الوصول إلى المعلومات المصنفة التي لا تتوفر لأعضاء البرلمان الآخرين (راجع فارسون (Farson) - الأداة ٢ ونايثن (Nathan) - الأداة ٣). وهي تركز عادةً على المراجعة بعد الوقائع لنشاطات أجهزة الاستخبارات بما في ذلك شؤونها المالية. ولكن في بعض الدول تطال مسؤولياتها تمحيص الموازنة والموافقة عليها أيضاً. في هنغاريا، تقوم لجنة الأمن القومي البرلمانية بالتمحيص وتعطي رأياً بالموازنات المقترحة للأجهزة. ويتضمن ذلك تمحيص الأقسام المصنفة من الموازنة والتي لا يتم طرحها على كامل البرلمان.^{١٩} أما الإجراء الأكثر تعقيداً الذي يعتمد الكونغرس الأمريكي فمفصل في المربع ٤. في أماكن أخرى (ألمانيا مثلاً، راجع المربع ٥) تلعب لجان الإشراف على الاستخبارات دوراً ثانوياً حيث تقدم المشورة إلى اللجان الأخرى (على غرار لجان الموازنة أو المخصصات) التي تقضي مسؤوليتها الرئيسية بتمحيص الموازنات.

والواقع أن لجان الإشراف على الاستخبارات مؤهلة بشكل خاص لمعاينة وفهم موازنات أجهزة الاستخبارات بحكم تالفها مع نشاط الجهاز وإجراءاته وسياساته. إلا أن كفاءة هذا التمحيص تعتمد على عدة عوامل:

- موارد اللجنة وصلاحيات التحقيق المعهودة إليها وإمكانية وصولها إلى المعلومات المصنفة
- نسبة الوقت وطاقت العمل والخبرة التي يملكها أعضاء اللجنة من أجل الاضطلاع بمسؤولياتهم
- رغبة أعضاء اللجنة في الاضطلاع بمسؤولياتهم
- قدرة اللجنة على التأثير في عملية الموازنة (خصوصاً حين يكون دورها استشارياً)

المربع ٤: تمحيص وموافقة الكونغرس على موازنات أجهزة الاستخبارات الأمريكية^{٢٠}

إن العملية التي يقوم من خلالها الكونغرس الأمريكي بتمحيص موازنات أجهزة الاستخبارات والموافقة عليها تضم ما لا يقل عن ثماني لجان ولجان فرعية. ولهذه العملية جانبان مميّزان هما: الترخيص والتخصيص.

الترخيص

تقوم مشاريع قوانين الترخيص الخاصة بالكونغرس بعد أن يوقعها الرئيس بتنظيم نشاطات الوكالات الحكومية بما في ذلك موازنتها. في ما يخص موازنات أجهزة الاستخبارات، تبدأ عملية الترخيص مع المقترحات التي ترفعها السلطة التنفيذية إلى الكونغرس. وتتم مراجعة المقترحات في مجلس النواب من قبل لجنة الاستخبارات المختارة الدائمة (Permanent Select Committee on Intelligence) ولجنة الأجهزة المسلحة (Armed Services Committee)، وفي مجلس الشيوخ من قبل لجنة الاستخبارات المختارة (Select Intelligence Committee) ولجنة الأجهزة المسلحة. يمكن لهذه اللجان أن تعيد تخصيص المبالغ ضمن الموازنة؛ وبوسعها أيضاً أن تحظر أنشطة معينة وتدرج مبادرات جديدة. وحين تنتهي لجان المجلس من صياغة مشروع قانون الترخيص، تطرحها على مجلس الشيوخ للتصويت عليها من قبل كامل الأعضاء. وبعد أن يوافق مجلس النواب ومجلس الشيوخ على مشروع قانون الترخيص، تتم تسويته والموافقة عليه مجدداً من قبل كل مجلس ليرفع بعد ذلك إلى الرئيس للحصول على توقيعه.

ويحتوي كل مشروع قانون لترخيص الاستخبارات على ملحق مصنف يعدد وفق فئة كل نشاط المبالغ التي يسمح لكل جهاز بتلقيها والأغراض التي يجب استخدام الأموال لها. بذلك تنص مشاريع قوانين الترخيص (بعد المصادقة عليها كقوانين) على ثوابت للإنفاق الاستخباراتي. إلا أن قوانين الترخيص لا تضمن أن يتم بالفعل تمويل البرامج المرخصة. فقرارات التمويل النهائية تتخذ خلال عملية التخصيص.

التخصيص

تشابه تشريعات التخصيص تشريعات الموازنة في الدول الأخرى؛ فهي تشكل الوثيقة القانونية التي تخصص أموال الخزانة لوكالة أو برنامج ما. وتتمتع كل من لجنة المخصصات في مجلس النواب ولجنة المخصصات في مجلس الشيوخ بالسلطة على موازنة كامل المجتمع الاستخباراتي الأمريكي تقريباً. وبالاستناد إلى المقترحات المطروحة من السلطة التنفيذية، تضع هذه اللجان الفرعية مشروع قانون التخصيص الاستخباراتي.

في حين ينبغي أن تلتزم مشاريع قوانين التخصيص بتشريعات الترخيص القائمة بشكل عام، يمكنها أن تزيد أو تنقص التمويل لبرامج استخباراتية محددة. وفي غياب التشريعات المماثلة، يمكن أن يشتمل مشروع قانون التخصيص على تراخيص شاملة لكافة النشاطات الاستخباراتية.

وعلى غرار تشريعات الترخيص، يجب على مشروع قانون التخصيص أن يخضع لعملية موافقة معقدة. إذ يجب أن توافق عليه اللجان الفرعية ثم اللجان الكاملة وبعدها كل مجلس بكامل أعضائه - وبعد ذلك يجب أن تتم تسويته والموافقة عليه مجدداً من قبل كل مجلس، قبل أن يرسل في النهاية إلى الرئيس ليوقع عليه.

في ظل الظروف المناسبة، يمكن للجان الإشراف على الاستخبارات التي تضطلع بمسؤوليات مهمة من ناحية الموازنة أن تستخدم (بالتعاون مع اللجان المعنية الأخرى) سلطة الموافقة للحرص على أن تأخذ الموازنات المقترحة بعين الاعتبار توصيات اللجنة السابقة بشأن طرق تحسين فعالية الجهاز وكفاءته والتزامه القانوني.

٣.١.٥ اللجان السرية الخاصة

تلجأ البرلمانات أحياناً إلى آلية ثالثة هي اللجنة السرية الخاصة لتمحيص موازنات أجهزة الاستخبارات. وخير مثال عن هذه الآلية هو اللجنة الخصوصية التي شكلها البرلمان الألماني (راجع المربع ٥).

المربع ٥: اللجنة السرية في البرلمان الألماني^{٣١}

يعمل مجلس النواب الألماني (Bundestag)، وهو الهيئة التشريعية الدنيا في البرلمان الألماني، على إحالة مسائل الموازنة الخاصة بأجهزة الاستخبارات الفيدرالية الثلاثة إلى لجنة سرية خاصة قد شكلها هذا المجلس. وتقوم هذه اللجنة بالمهام نفسها التي تمارسها لجان الموازنة والتدقيق العام (Budget and Public Audit Committees) التابعة للبرلمان الألماني في ما يتعلق بالإدارات والوكالات العامة الأخرى. ما يعني أنها تمحص الموازنة المقترحة من قبل السلطة التنفيذية وقد تعدلها، كما أنها تراجع تنفيذها - ويركز هذا المربع على مهام تمحيص الموازنة والموافقة عليها التي تتولاها اللجنة.

اختيار أعضاء اللجنة

تتألف اللجنة السرية من عشرة أعضاء تخصص مقاعدهم بالتناسب مع كل حزب سياسي وبالتماشي مع تمثيل كل حزب في البرلمان الألماني. ولا يحتاج المرشحون إلى تصريح أمني ولكن يجب انتخابهم بما يعرف بـ"غالبية النواب"، ما يعني أنه يجب على غالبية أعضاء البرلمان أن يصوتوا لهم، ما يشير إلى أنهم نالوا ثقة البرلمان.

تمحيص موازنات الاستخبارات والموافقة عليها

- تجري اللجنة عملية تمحيص موازنات أجهزة الاستخبارات والموافقة عليها على الشكل التالي:
١. تزود السلطة التنفيذية اللجنة بموازنة مفصلة لكل جهاز استخبارات.
 ٢. تجتمع اللجنة بالمسؤولين الوزاريين وكبار إداريي الجهاز لمناقشة الموازنات المطروحة.
 ٣. تتشاور اللجنة مع لجنة الإشراف على الاستخبارات التابعة للبرلمان الألماني.
 ٤. تعدل اللجنة الموازنة وفق ما تراه مناسباً قبل إعادتها إلى السلطة التنفيذية التي يجب عليها عادة قبول التغييرات.
 ٥. يقوم رئيس اللجنة بإطلاع لجنة الموازنة على المبالغ الإجمالية المخصصة لكل جهاز. ثم تدرج لجنة الموازنة هذه الأرقام (بدون نقاش) في توصياتها الخاصة بالموازنة.
 ٦. يصوت البرلمان بكامل أعضائه على موازنة الحكومة الكاملة.

صلاحيات التحقيق والوصول إلى المعلومات

يمنح القانون اللجنة المعنية بالشؤون الخصوصية سلطة تحقيق قوية وحقاً واسعاً بالوصول إلى المعلومات المصنفة، بما في ذلك القدرة على مراجعة كل المستندات والوثائق الموجودة تحت سيطرة أجهزة الاستخبارات وإلى تفتيش كل مواقع هذه الأجهزة. ويمكن للجنة أن تلزم مسؤولي الجهاز وأعضاء السلطة التنفيذية بالإجابة عن الأسئلة، كما يمكنها الاستعانة بخبراء خارجيين لمساعدتها في عملها إذا دعت الحاجة.

٢.٥ رصد تطبيق الموازنات

بعد الموافقة على موازنات الوكالات العامة، تقع على عاتق البرلمانات مسؤولية رصد نفقات الوكالة كي تضمن تطبيق الموازنات بشكل مناسب. لجهة أجهزة الاستخبارات، تتولى عادة لجنة الإشراف على الاستخبارات في البرلمان (أو لجنة سرية خاصة) مهمة الرصد هذه، ويكون لأعضائها امتياز الوصول إلى المعلومات المصنفة. ولكن من حيث التطبيق تميل لجان الإشراف على الاستخبارات إلى طلب المعلومات المالية متى ظهرت ادعاءات بسوء السلوك

بشأن برنامج أو نشاط معين. والسبب في ذلك هو أن معظم أعضاء البرلمان لا يملكون الوقت ولا الموارد للتمعن بالتفصيل في الكميات الضخمة من المعلومات المالية على امتداد السنة.

نظرًا إلى هذه القيود، تعتمد عادةً عملية رصد التطبيق التي ينفذها البرلمان على المعلومات التي تفصح عنها بشكل استباقي (أي بدون أن تطلب) السلطة التنفيذية وأجهزة الاستخبارات. وبالفعل فإن القوانين النافذة في عدة دول ديمقراطية تستوجب من السلطة التنفيذية و/أو أجهزة الاستخبارات الكشف عن معلومات حول شؤون الجهاز المالية بشكل دوري.^{٣٢} في إيطاليا مثلاً، يتوجب على رئيس الوزراء أن يرفع كل ستة أشهر تقريراً إلى اللجنة البرلمانية لأمن الجمهورية (COPASIR) حول تطبيق موازنات أجهزة الاستخبارات.^{٣٣}

كذلك يتعين على البرلمانات أن تنظر في طلبات التمويل الإضافي التي تنشأ خلال السنة المالية. ففي حالة أجهزة الاستخبارات، قد تتصل هذه الطلبات بأحداث غير متوقعة كالاقتداءات الإرهابية. وعلى غرار المسائل الأخرى المتعلقة بالتطبيق، يتم تكليف لجنة الإشراف على الاستخبارات في البرلمان بالنظر في هذه الطلبات. أما في إسبانيا مثلاً فتتم مراجعة طلبات التمويل الإضافي من قبل لجنة الأموال السرية التي يجري على أساس رأيها تصويت البرلمان المكتمل الأعضاء.^{٣٤}

٣-٥ المراجعة بعد الوقائع للشؤون المالية

تقع مسؤولية المراجعة بعد الوقائع للشؤون المالية الخاصة بالوكالات العامة بشكل رئيسي على عاتق آليات التدقيق الداخلية الخاصة بكل وكالة (راجع القسم الرابع) والمؤسسة العليا الوطنية لتدقيق الحسابات (راجع القسم السادس). ومع ذلك تلعب البرلمانات دورها في هذه العملية عبر مراجعة عمل المدققين وإجراء تحقيقاتها الخاصة. وفي ختام هذه العملية، تصدر بعض البرلمانات التشريع بـ«إطلاق» تطبيق الموازنة (أي الموافقة رسمياً على الحسابات الحكومية لفترة معينة).

١-٣-٥ الآليات البرلمانية للمراجعة بعد الوقائع

إن اللجان البرلمانية للحسابات العامة أو للتدقيق العام التي تجري المراجعة بعد الوقائع للشؤون المالية الخاصة بالهيئات العامة لا تتحمل عادةً مسؤولية المراجعة بعد الوقائع للشؤون المالية الخاصة بأجهزة الاستخبارات بسبب طبيعتها الحساسة. عوضاً عن ذلك، تقوم برلمانات عديدة بترتيبات خاصة لمراجعة الشؤون المالية لأجهزة الاستخبارات. في المملكة المتحدة على سبيل المثال، لا يتم رفع تقارير وآراء مكتب التدقيق الوطني (المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات في المملكة المتحدة) بشأن أجهزة الاستخبارات سوى إلى رئيس لجنة الحسابات العامة. فالمسؤولية الأساسية لمراجعتها هي تجاه لجنة الاستخبارات والأمن التي يشتمل تفويضها بالإشراف على المراجعة بعد الوقائع للشؤون المالية الخاصة بأجهزة الاستخبارات (راجع المربع ٦). وفي أماكن أخرى كألمانيا مثلاً (راجع المربع ٥)، يملك البرلمان لجنة مخصصة لتأدية مهام البرلمان على مستوى الموازنات والحسابات التي تتضمن معلومات مصنفة.

٢-٣-٥ عملية المراجعة بعد الوقائع والغاية منها

بالعادة تركز المراجعة البرلمانية بعد الوقائع لشؤون أجهزة الاستخبارات المالية على تقارير المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات. كما أن أعضاء البرلمان المسؤولين عن المراجعة بعد الوقائع ينظرون في التقارير السنوية والبيانات المالية الصادرة عن أجهزة الاستخبارات. أضف إلى أن جلسات الاجتماع التي يدلي خلالها المدققون لدى المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات

المربع ٦: دور لجنة الاستخبارات والأمن في المراجعة بعد الوقائع في المملكة المتحدة

تضمّ لجنة الاستخبارات والأمن في برلمان المملكة المتحدة أعضاءً من كلا المجلسين. ويقضي تفويضها بالإشراف على «سياسة وإدارة ونفقات» أجهزة الاستخبارات والأمن.^{٢٦}

تجري لجنة الاستخبارات والأمن بموجب تفويضها المراجعة بعد الوقائع لشؤون الجهاز المالية مستندة بالدرجة الأولى إلى آراء وتقارير التدقيق السنوية التي يعدها مكتب التدقيق الوطني (NAO). في إطار هذه العملية تعقد لجنة الاستخبارات والأمن جلسات استماع مع ممثلين عن مكتب التدقيق الوطني وكبار إداريي الجهاز من أجل مناقشة تدقيق الحسابات الصادر عن المكتب المذكور.

كما تورد لجنة الاستخبارات والأمن في تقريرها السنوي الخاص تقييماً لشؤون الجهاز المالية.^{٢٧} في البداية ترفع اللجنة تقريرها إلى رئيس الوزراء، إنما يتم لاحقاً نشر هذا التقرير على العلن.^{٢٨} بالإضافة إلى ذلك، تستعين لجنة الاستخبارات والأمن بمحقق مساعد يمكن تعيينه في أي وقت لتفحص نواحي نشاط الجهاز ذات التأثيرات المالية المهمة، من جملة أمور أخرى.^{٢٩}

والمسؤولون التنفيذيون وإدارة جهاز الاستخبارات بشهاداتهم تشكل جزءاً مهماً من العملية. أما الغاية الرئيسية من المراجعة بعد الوقائع فهي تحديد ما إذا كانت أجهزة الاستخبارات:^{٣٠}

- قد طبقت موازنتها كما رخصها البرلمان في بداية دورة الموازنة.
- قد أنفقت وبرت إنفاق الأموال العامة بالتماشى مع القوانين والسياسات النافذة.
- قد قدّمت أداءً فعالاً وكفوءاً.
- قد حققت أهداف السياسة الموضوعية في بداية دورة الموازنة (في حال اعتماد أسلوب موازنة الأداء).

وفي ختام عملية المراجعة، يمكن لأعضاء البرلمان الذين يجرون المراجعة أن يصدروا تقريراً متضمناً التوصيات بشأن تحسين الممارسات المالية وآليات الرقابة الخاصة بالجهاز المعني. في البلدان التي يستوجب فيها القانون من البرلمان بأكمله صرف الموازنة (كفرنسا وألمانيا والمجر)، تستطيع هذه التقارير أن تؤثر على تصويت المجلس المكتمل الأعضاء.

فضلاً عن ذلك، تؤمّن المراجعة بعد الوقائع المعلومات اللازمة لموافقة البرلمان على الموازونات المستقبلية. في الواقع يمكن لأعضاء البرلمان أن يستخدموا صلاحياتهم الخاصة بالموازنة قبل الوقائع لإجبار السلطة التنفيذية وأجهزة الاستخبارات على قبول التوصيات بعد الوقائع. وتجدي هذه الميزة نفعاً بأفضل شكل متى وجدت روابط وثيقة بين الموافقة قبل الوقائع على الموازونات والمراجعة بعد الوقائع لعملية تطبيقها. ولعل الطريقة الفضلى لتحقيق ذلك هي جعل لجنة برلمانية واحدة مسؤولة عن كلا الوظيفتين على مستوى أجهزة الاستخبارات (كما هو الحال في ألمانيا، راجع المربع ٥). وعضواً عن ذلك، يمكن تعزيز التعاون من خلال اجتماعات اللجان المشتركة وغيرها من أشكال تشارك المعلومات بين اللجان المسؤولة عن تمحيص الموازنة قبل الوقائع وتلك المسؤولة عن المراجعة بعد الوقائع.

٣-٣-٥ طلب التقارير من المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات

في بعض الدول (على غرار فرنسا والولايات المتحدة)، يمكن للبرلمان أن يوعز إلى المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات بالتحقيق في برنامج معين أو نفقات معينة، أو بتقدير القيمة مقابل المال الناشئة عن استثمار معين.^{٣١} فتمكين البرلمان بهذه الطريقة يساهم في ضمان أن يدعم

عمل المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات عمل هيئات الإشراف البرلمانية. ومن الممكن من جهة أخرى أن يثقل كاهل المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات ويسيس عملها (إذا أوعز مثلاً بعض أعضاء البرلمان الناقدون إلى المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات بالتحقيق في مسألة لأسباب حزبية). لذلك يحد القانون في فرنسا من عدد الطلبات التي يمكن للبرلمان تقديمها ويترك الاحتمال مفتوحاً بأن ترفض محكمة تدقيق الحسابات واحداً أو أكثر من هذه الطلبات. وعلى النحو نفسه، يجيز القانون الألماني للبرلمان بطلب التحقيق من قبل المحكمة الاتحادية لتدقيق الحسابات إنما ينكر على البرلمان السلطة اللازمة ليفرض على المحكمة الاتحادية لتدقيق الحسابات إجراء التحقيقات، ما يصون بالتالي استقلالية هذه المحكمة.^{٣٣}

٦ المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات

في كل بلد ديمقراطي نوعٌ من أنواع المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات، وتكون هذه الأخيرة مستقلة ومسؤولة عن تدقيق حسابات الوكالات العامة ومن ضمنها أجهزة الاستخبارات. ومع أن المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات تركز بالدرجة الأولى على النواحي المالية للنشاط الحكومي، من الممكن أن تمتد عمليات التدقيق التي تنفذها إلى نواحي أخرى من الخدمة الحكومية. إلا أن مناقشة مختلف أنواع المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات بشكل كامل يتعدى نطاق هذه الأداة، ولكن يمكننا أن نلاحظ بإيجاز أن المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات تنتمي إلى فئتين واسعتين: فئة «المحاكم» (على غرار محكمة تدقيق الحسابات الفرنسية) وفئة «المكاتب» (على غرار مكتب التدقيق الوطني في المملكة المتحدة ومكتب المحاسبة الحكومي في الولايات المتحدة). وبغض النظر عن شكلها المحدد، تعدّ عادة المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات الهيئة الخارجية الرئيسية المسؤولة عن المراجعة بعد الوقائع لشؤون أجهزة الاستخبارات المالية. ونشير إلى أن النقاط المذكورة في هذا القسم تنطبق على نوعي المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات.

١.٦ الاستقلالية

كي تتمكن المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات من تأدية مهامها بكفاءة، عليها أن تستقل بالكامل عن السلطة التنفيذية وعن كافة الهيئات التي تدقق حساباتها. والواقع أن الجمعية العامة للأمم المتحدة أصدرت قراراً يسلم بأهمية استقلالية المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات.^{٣٤} وبالتحديد تتطلب المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات:

- الاستقلالية التنظيمية
يجب تشكيل المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات في القانون كمؤسسات مستقلة لها موازاتها الخاصة.
- الاستقلالية العمالية
يجب أن تتمتع المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات بالحرية اللازمة لتحديد ماذا تدقق وكيف ومتى تدقق، فضلاً عن الاكتشافات والتوصيات التي تستخلصها من هذه التدقيقات. كما ينبغي حماية عمل المدققين من تدخل أي هيئة كانت.
- الاستقلالية الشخصية
تشير الاستقلالية الشخصية إلى منصب مدققي الحسابات أنفسهم. إذ يجب تعيين كبار المسؤولين في المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات بطريقة تدعم اختيار الأشخاص الذين يتمتعون بالخبرة المؤاتية وبالاستقلالية عن أي انتماءات أو مصالح قد تضر بمنصبتهم كمدققي حسابات. وهذا الأمر يستلزم عملية شفافة وجامعة وقائمة علي الأهلية وتستوجب من المرشحين نيل دعم البرلمان والسلطة التنفيذية على حد

سواء. وعند تعيين المدققين، يجب أن تكون استقلاليتهم مضمونة بموجب القانون من خلال تثبيت الوظيفة وغيرها من التدابير التي تحميهم من الانتقام في حال تبين أن استنتاجاتهم لا تناسب السلطة التنفيذية القائمة. وأخيراً، يجب على كبار المدققين تجنب الأنشطة السياسية أو التجارية التي قد تضر باستقلاليتهم و/أو قد تعتبر كتضارب في المصالح.

٢-٦ المهام

إن المهام الرئيسية للمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات هي:

- كشف المشاكل على مستوى القانونية والفعالية والكفاءة في الإدارة المالية، وكذلك الانحرافات الأخرى عن المعايير المعتمدة
- تقديم التوصيات لتحسين الإدارة المالية - بما في ذلك الضوابط الداخلية وإدارة المخاطر وأنظمة المحاسبة
- طمأنة البرلمان إلى دقة وانتظام الحسابات الحكومية، بما يساهم في ضمان امثال السلطة التنفيذية لمشيئة البرلمان
- طمأنة الشعب إلى أن ماله يُنفق بصورة شرعية ومناسبة وكفاءة وفعالة
- محاسبة الوكالات العامة على استخدامها للمال العام

في حين أن العديد من هذه المهام يتم بعد الوقائع، ويترتب عنها مراجعة الأنشطة المالية بعد وقوعها، قد تضطلع المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات بدور قبل الوقائع. بوجه الخصوص، يمكن تفويض المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات (على غرار المحكمة الاتحادية لتدقيق الحسابات في ألمانيا، راجع المربع ٧) بإبداء رأيها في مشروع الموازنة.^{٣٥} ويمكن اعتبار ذلك مهمة وقائية هدفها تحديد المشاكل المالية ومعالجتها قبل وقوعها. قد توصي مؤسسة عليا لتدقيق الحسابات مثلاً بتخصيص تمويل إضافي لنشاط معين أو نوع معين من النفقات في حال كشفت تدقيقاتها السابقة بشكل ثابت عن فائض في الإنفاق على هذه المسائل.

وليس من واجب المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات أن تنظر في قضايا الاحتيال أو الفساد؛ لكن في حال اكتشاف الأدلة على ممارسات مماثلة، يجب على المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات أن تبذل عنها للأعضاء المناسبين من السلطة التنفيذية و/أو وكالات تنفيذ القانون المناسبة.

٣-٦ تدقيق حسابات أجهزة الاستخبارات

يجب على المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات أن تدقق حسابات أجهزة الاستخبارات مستخدمةً المعايير نفسها التي تطبقها على تدقيقات الوكالات العامة الأخرى، كما يجب أن يمتد اختصاص المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات إلى كافة جوانب الشؤون المالية لأجهزة الاستخبارات. ولا يجوز السماح للسلطة التنفيذية باستثناء أي مجال من مجالات عمل الاستخبارات من الإشراف المالي الخارجي لأن ذلك يحد من استقلالية المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات من جهة ويزيد من جهة أخرى خطر التستر على استعمال الأموال بأوجه غير شرعية وغير مناسبة.^{٣٦}

تقوم بعض الدول (كفرنسا والولايات المتحدة) بإعفاء الحسابات التشغيلية لأجهزة الاستخبارات من تدقيق المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات. في هذه الحالات، تستوجب الممارسات الجيدة تعيين هيئة مستقلة أخرى لتدقيق الحسابات المعفاة. في فرنسا، تتولى لجنة الأموال الخاصة (Special Funds Committee) تدقيق الحسابات المعفاة، وهي مجموعة مختلطة من أعضاء البرلمان

المربع ٧: المحكمة الاتحادية لتدقيق الحسابات في ألمانيا

تتولى المحكمة الاتحادية الألمانية لتدقيق الحسابات تدقيق حسابات كافة الهيئات الحكومية الاتحادية بما فيها أجهزة الاستخبارات الاتحادية.^{٥٦}

الوظائف

تشمل الوظائف التي تضطلع بها المحكمة الاتحادية لتدقيق الحسابات على مستوى الهيئات الحكومية الاتحادية:

- تدقيق مدخلها ونفقاتها وأصولها وخصومها، وتفحص كل الإجراءات التي تتخذها والتي قد تترك تأثيرات مالية
- دعم البرلمان في ممارسة حقه بوضع موازنات الوكالة بما في ذلك إبداء الرأي في مشروع الموازنة
- مساندة البرلمان في اتخاذ قرار الصرف للسلطة التنفيذية في إطار إدارة السلطة التنفيذية للأموال العامة^{٥٧}

نطاق تدقيق الحسابات

لا يفرض القانون النافذ أي قيود على نشاط المحكمة الاتحادية لتدقيق الحسابات. من هذا المنطلق تقرر هذه المحكمة وحدها أي الوكالات ستدقق في حساباتها ومتى وكيف سيجري تدقيق الحسابات. ويمكن للبرلمان - أي اللجنة السرية للبرلمان الألماني في هذا السياق- أن يطلب إجراء تدقيق للحسابات من قبل المحكمة الاتحادية لتدقيق الحسابات ولكنه لا يستطيع إرغام المحكمة على التصرف. وتحدد تدقيقات المحكمة ما إذا كانت الوكالات قد احترمت القوانين والأنظمة التي ترعى النشاط المالي. كما تحدد بشكل خاص ما إذا نُفذت الأعمال التالية:

- احترام أحكام قانون الموازنة.
- تنظيم سجلات الوكالة الخاصة بالدخل والنفقات والأصول والخصوم وإثباتها بالوثائق.
- إدارة الأموال العامة بفعالية.
- إنجاز المهام الموكلة إليها بكفاءة.

أما القضايا الاستخباراتية التي تطرحها المحكمة الاتحادية لتدقيق الحسابات فتعالجها اللجنة السرية (راجع المربع ٥) كجزء من عملية صرف الموازنة وخلال المناقشات اللاحقة للموازنة. من هنا، غالبًا ما يشارك ممثلون عن المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات في اجتماعات اللجنة الخصوصية، ما يرسى رابطًا مفيدًا بين عمليتي التدقيق والتخصيص.^{٥٨}

تشكيلة المحكمة

يرأس المحكمة الاتحادية لتدقيق الحسابات رئيسٌ ونائب رئيس. وكلاهما ترشّحهما السلطة التنفيذية وينتخبهما البرلمان. أما مدة الخدمة القصوى لكل منهما فتبلغ اثنتي عشرة سنة. تنقسم المحكمة الاتحادية لتدقيق الحسابات إلى أقسام مواضيعية يرأس كل واحد منها مدير ونائبه. ويعتبر كل أولئك الأشخاص «أعضاء في المحكمة»، ما يعني أنهم يتمتعون باستقلالية قضائية. ويتم اتخاذ معظم القرارات المتعلقة بتدقيق الحسابات من قبل «هيئات» مؤلفة من عضوين في المحكمة (المدير ورئيس القسم المعني)؛ وعند نشوء خلاف ينضم الرئيس إليهما لتشكيل هيئة من ثلاثة أعضاء.^{٥٩}

الوصول إلى المعلومات

يفرض القانون على كافة الوكالات الحكومية ومن بينها أجهزة الاستخبارات أن تزود المحكمة الاتحادية لتدقيق الحسابات بأي وثيقة تراها ضرورية لاستكمال عملها. وما من قيود على هذا الواجب.^{٦٠}

التقارير

في حين أن المحكمة الاتحادية لتدقيق الحسابات تعمم عادةً تقاريرها على العلن، لا يتم الإعلان عن تقاريرها المتعلقة بأجهزة الاستخبارات. عوضًا عن ذلك يتم تسليمها إلى اللجنة السرية، وهي لجنة الإشراف على أجهزة الاستخبارات التابعة للبرلمان الألماني، وإلى الهيئات التنفيذية المختصة.^{٦١}

ومدققي الحسابات.^{٣٧} أما في الولايات المتحدة، فلا يمكن لمكتب المحاسبة الحكومي أن يتفحص «الحسابات غير المصدقة بإيصال» المعفاة (النفقات المسجلة فقط بشهادة عضو الفرع التنفيذي) إنما يمكن إخضاعها للتدقيق من قبل لجان الإشراف على أجهزة الاستخبارات التابعة للكونغرس.^{٣٨}

بصرف النظر عن كيفية إجراء المراجعة، يجب إخضاع كل الأنشطة المالية الخاصة بأجهزة الاستخبارات للتدقيق على يد هيئة خارجية لا تنتمي إلى المجتمع الاستخباراتي ولا إلى السلطة التنفيذية. وبالإجمال، تعتبر المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات الهيئات الأكثر أهلية لتنفيذ هذا التدقيق.

٤-٦ أنواع تدقيق الحسابات

تختلف أنواع تدقيق الحسابات التي تجريها المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات من دولة إلى أخرى لكن الأنواع الثلاثة التالية تعتبر تقريباً عالمية:

- التدقيق المالي
يحدد هذا النوع دقة ونزاهة البيانات المالية التي تعدها الوكالات العامة.
- تدقيق الإمتثال
يحدد ما إذا كان دخل الوكالة ونفقاتها متوافقة مع القوانين والأنظمة المرعية الإجراء بما فيها قوانين الموازنة السنوية.
- تدقيق الأداء أو تدقيق القيمة مقابل المال
يحدد ما إذا كانت الوكالات فعالة وكفاءة في تنفيذ تفويضها وأهدافها - أي ما إذا كان المكلفون بدفع الضريبة قد حصلوا على القيمة مقابل الأموال العامة المستثمرة في الوكالة.

في ما يخص أجهزة الاستخبارات، تجري المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات بالمقام الأول تدقيقاً مالياً وتدقيقاً للإمتثال مع التركيز على الضوابط المالية الداخلية وإدارة المخاطر وأنظمة المحاسبة.

وبما أن المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات لا تستطيع مراجعة كل معاملة مالية قامت بها الوكالة، يستخدم معظمها أسلوباً مستنداً إلى المخاطر من أجل تقييم صحة استنتاجاتها. وهي تقيم بالتحديد خطر أن تكون البيانات المالية المرفوعة إليها غير دقيقة. وتقوم بذلك عبر تقييم، من بين أمور أخرى، إجراءات المحاسبة وإعداد التقارير المتبعة في الوكالة، ومكامن الضعف في ضوابطها الداخلية، ومكامن الضعف في إجراءات الكشف الخاصة بالمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات.

قد يكون تدقيق الأداء لأجهزة الاستخبارات حافلاً بالتحديات بفعل الأسباب التي تمت مناقشتها في القسم الثاني من هذه الأداة، لا سيما عدم التأكد من النتائج وعدم القدرة على لمس الفوائد التي يتصف بها العمل الاستخباراتي. وقد تجد المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات صعوبة مثلاً في تقدير قيمة الأنشطة العملية (على غرار تشغيل العملاء والمراقبة) التي يصعب تحديد حجم نجاحها أو فشلها. بالنتيجة تمتنع بعض المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات عن تقييم الأداء من هذه النواحي.

إلا أن تدقيق الأداء قد يعطي استنتاجات يتعذر على التدقيق المالي وتدقيق الإمتثال إعطاؤها. لأن أخذ على سبيل المثال حالة مشروع رأسمالي كبير أو برنامج تموين واسع النطاق يمر بالتدقيق المالي وتدقيق الإمتثال بنجاح لأنه تم تسجيل حساباته بالشكل السليم ولأنه يمثل لكافة القوانين والأنظمة المرعية الإجراء. ولكنه قد يجسد قيمة متدنية مقابل المال الذي يتم إنفاقه، وهذا إخفاق قد لا يكشف عنه إلا من خلال تدقيق الأداء.

المربع ٨: تدقيق الأداء في كندا

في العام ٢٠٠٤، أجرى مدقق الحسابات العام في كندا تدقيق أداء لجهاز الأمن والاستخبارات الكندي وغيره من الوكالات المتعلقة بالاستخبارات. وقد نظر هذا التدقيق في «الإدارة الكلية لمبادرة الأمن العام ومكافحة الإرهاب» [و] تنسيق الاستخبارات بين الدوائر والوكالات وقدرتها على تقديم معلومات مؤاتية لموظفي تنفيذ القانون.^{٣٩} أجرى هذا التدقيق في أعقاب الاستثمارات المهمة التي قامت بها الحكومة الكندية في مجال مكافحة الإرهاب بعد أحداث ١١ سبتمبر.

في تقرير المدققين النهائي، استنتج مدقق الحسابات العام من جملة أمور أن «الحكومة لم تملك إطارًا للإدارة من شأنه أن يوجّه قرارات الاستثمار والإدارة والتطوير وأن يتيح توجيه الإجراءات المكتملة في الوكالات المستقلة.»^{٤٠} بالإضافة إلى ذلك، وبحسب المدقق العام، «فشلت الحكومة ككل في تحسين قدرة أنظمة المعلومات الأمنية على التواصل في ما بينها.»^{٤١} وعلى صعيد أكثر شمولاً، وجد المدقق العام «نواقص في طريقة إدارة الاستخبارات في كامل الحكومة.»^{٤٢}

في إطار إجراء تدقيق الأداء لأجهزة الاستخبارات من قبل المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات، تركز عادة هذه المؤسسات على مسائل أو مواضيع محددة في وكالات متعددة (راجع المربع ٨) - على غرار أنظمة تكنولوجيا المعلومات أو إجراءات التصريح الأمني.

٥.٦ الوصول إلى المعلومات

تحتاج المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات إلى قدرة غير مقيدة على الوصول إلى المعلومات باعتبارها أحد متطلبات التدقيق العالي المستوى وضمانة للاستقلالية العملية. والواقع أن رغبة جهاز الاستخبارات المفهومة بحماية المعلومات الخصوصية من انكشافها بطريقة غير مرخصة لا تضعف حاجة المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات. على هذا الأساس، تعتبر ممارسة جيدة أن يمنح القانون المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات حق الوصول إلى كل المستندات والأشخاص والمواقع المادية التي يعتبرها المدققون ضرورية لعملهم. وهذا هو مثلاً الحال في جنوب أفريقيا (راجع المربع ٩) وكذلك في ألمانيا (راجع المربع ٧)، حيث يشمل حق الوصول هذا العمليات الاستخباراتية الجارية. ومن الضروري إنما غير الكافي تكريس هذا الحق في القانون أو القوانين التي تنظم المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات. ويجب كذلك على صانعي القوانين أن يحرصوا على ألا تتعارض القوانين الخاصة بأجهزة الاستخبارات والمعلومات المصنفة مع هذه الأحكام المتعلقة بحق المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات في الوصول إلى المعلومات. كما يجب أن يمنح القانون المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات الصلاحيات الآيلة إلى دعم وصولها إلى المعلومات. وقد تتضمن هذه الصلاحيات صلاحية الاستدعاء، وصلاحية التفتيش والمصادرة، وصلاحية أخذ الإفادات تحت القسم أو الشهادة (راجع المربع ٩).

في بعض الدول، يفرض القانون قيوداً على حق المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات في الوصول إلى المعلومات. ويصحّ هذا الأمر مثلاً مع مكتب التدقيق الوطني في المملكة المتحدة الذي تم تقييد حقه بالوصول إلى المعلومات المتعلقة بمصادر الاستخبارات ووسائلها. هذا التقييد ضيق ومحدد بوضوح، ولا يُعتبر بأنه يعيق عمل مكتب التدقيق الوطني. لكن القيود المفروضة في مناطق أخرى على حق المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات في الوصول إلى المعلومات أكبر بكثير. في الولايات المتحدة على سبيل المثال، يعطي القانون للمجتمع الاستخباراتي حرية استثنائية مهمة ليقرر أي المعلومات سيتشاركها مع مكتب المحاسبة الحكومي وفق كل حالة على حدة.^{٤٥} فضلاً عن ذلك، يُمنع على مكتب المحاسبة الحكومي الوصول إلى المعلومات المتعلقة بمصادر «الحسابات غير المصدقة بإيصال» ووسائلها وأعمالها السرية.^{٤٦} والواقع أن القيود المفروضة على إمكانية الوصول إلى المعلومات تعيق عمل مكتب المحاسبة الحكومي

المربع ٩: صلاحيات مدقق الحسابات العام في جنوب أفريقيا^{٤٣}

يتمتع مدقق الحسابات العام في جنوب أفريقيا بصلاحيات كبيرة يمكنه استخدامها للوصول إلى المعلومات اللازمة. ويلخص هذا المربع هذه الصلاحيات. لكن تجدر الإشارة من حيث التطبيق إلى أن إدراج هذه الصلاحيات في الإطار القانوني للمدقق العام لا يضمن بالضرورة أن تفصح أجهزة الاستخبارات المتكتمة عن المعلومات ذات الصلة^{٤٤}.

الوصول إلى المعلومات

يمنح القانون مدقق الحسابات العام، في سياق إجراء التدقيق، حق الوصول الكامل وغير المقيد وفي كافة الأوقات المعقولة إلى:

- أي وثيقة أو سجل خطي أو إلكتروني أو أي معلومات أخرى تملكها الجهة الخاضعة للتدقيق وتبين أعمال هذه الجهة أو نشاطها المالي أو مركزها المالي أو أداءها
- أي أصول تابعة للجهة الخاضعة للتدقيق أو تحت سيطرتها
- أي ممثل عن الجهة الخاضعة للتدقيق أو أي فرد من طاقم عملها

صلاحيات التدقيق

عند إجراء تدقيق للحسابات، يحق للمدقق العام:

- توجيه شخص ما ليفصح تحت القسم أو الشهادة سواء خطيًا أو شفهيًا عن معلومات قد تكون ذات صلة بتدقيق الحسابات - بما فيها المعلومات الخصوصية أو السرية أو المصنفة.
- استجواب أي شخص حول هذه المعلومات.
- بالإضافة إلى ذلك، يحق للمدقق العام خلال تدقيق الحسابات أن يستحصل من القاضي أو الحاكم على مذكرة من أجل:
- دخول أي ملكية أو موقع أو سيارة استنادًا إلى الاشتباه المنطقي بوجود معلومات ذات صلة محفوظة أو مخبأة فيها.
- تفتيش أي ملكية أو موقع أو سيارة وأي شخص موجود في الموقع أو في السيارة بحثًا عن معلومات يُحتمل أن تكون ذات صلة.
- مصادرة أي معلومات يُحتمل أن تكون ذات صلة بهدف استكمال التدقيق.

بشكل عام، يتجاوز حق المدقق العام في الوصول إلى المعلومات اللازمة واجبات أجهزة الاستخبارات بالحفاظ على الخصوصية. على سبيل المثال، يمكن أن يطلب من شخص ما الكشف عن معلومات للمدقق العام مع العلم بأنه يحظر عليه بالعادة الإفصاح عن معلومات متعلقة بمسألة استخباراتية. في هذه الحالات، لا يعتبر الإمتثال لطلب المدقق العام بمثابة مخالفة لواجب الشخص المعني بعدم الكشف عن المعلومات.

ونظرائه في الدول الأخرى؛ فمن شأنها أن تنقص كفاءة وشمول الإشراف المالي المستقل.

وحتى حين يمنح القانون المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات حقًا كليًا بالوصول إلى المعلومات وصلاحيات تنفيذ قوية، قد لا تكفي هذه الصلاحيات لضمان الوصول إلى كل المعلومات التي تعتبرها المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات ذات صلة. وبحكم الطبيعة الخصوصية للعديد من المسائل المتعلقة بالاستخبارات، تواجه المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات عوائق عملية أمام وصولها إلى أنواع معينة من المعلومات. وقد تواجه بالتحديد صعوبة في استجواب المخبرين المأجورين والحصول على المعلومات حول العمليات السرية إلى جانب التحقق من وجود الأصول التي يستخدمها العملاء الخصوصيون.

إن التأثير المترتب على تدقيق القيود القانونية والعملية المفروضة على الوصول إلى المعلومات يعتمد، من جملة أمور أخرى، على نوع التدقيق المنتهج وعلى استعداد جهاز الاستخبارات للتعاون. في بعض الظروف، يمكن للقيود المفروضة على إمكانية الوصول إلى المعلومات أن تعيق بشكل كبير قدرة المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات على تأدية عملها، ما يقلل من نزاهة عملية التدقيق ويؤدي إلى مستوى تأكيد أقل من المطلوب. بالفعل تنشأ معضلة خاصة إذا لم يعلم المدققون أنه تم كتم عنهم معلومات ربما كانت لتؤثر على استنتاجاتهم. وفي غياب هذه المعلومات، قد يبديون آراء غير متحفظة تنم خطأ عن التأكيد والمساءلة.

والأرجح أن هذا النوع من المشاكل ينشأ بمعظمه في الدول التي لم تقر فيها بالكامل سلطة واستقلالية المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات و/أو التي تربط فيها علاقة معاداة بين المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات وأجهزة الاستخبارات الخاصة للتدقيق. وفي حال وجدت المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات أن القيود المفروضة على إمكانية وصولها إلى المعلومات قد أعاققت قدرتها على إصدار رأي دقيق ومدقق الحسابات، تستلزم معايير التدقيق الدولية من المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات أن تبدي رأياً متحفظاً. والالتزام بهذا الواجب المهني يضمن اندراج أي قيود قانونية أو عملية على إمكانية الوصول إلى المعلومات في آراء وتقارير مدقق الحسابات.

٦.٦ حماية المعلومات

من أجل طمأننة كل من أجهزة الاستخبارات والسلطة التنفيذية إلى أن المعلومات المصرح بها إلى مدققي الحسابات ستبقى خصوصية، شكل العديد من المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات وحدات خاصة ذات مرافق أمنية وطاقم عامل حاصل على تصاريح أمنية من أجل تدقيق حسابات أجهزة الاستخبارات. (كقاعدة عامة، يجب إخضاع موظفي المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات الذين يدققون سجلات أجهزة الاستخبارات للمعايير الأمنية نفسها التي تطبق على موظفي الجهاز الذين يملكون حق الوصول إلى السجلات نفسها - بما في ذلك الواجب القانوني بحماية سرية المعلومات المصنفة وغيرها من المعلومات الخصوصية^{٥٢}). فالتعامل بمهنية مع المعلومات الخصوصية يبني الثقة بين المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات وأجهزة الاستخبارات كما يزيد احتمال أن يتم تزويد المعلومات بسرعة في المستقبل.

٧.٦ التقارير

تعتبر التقارير الوسيلة الأساسية التي يوصل مدققي الحسابات من خلالها استنتاجاتهم وتوصياتهم. وتشمل الأطراف التي تتلقى تقارير مدقق الحسابات كلاً من إدارة جهاز الاستخبارات والمسؤولون التنفيذيون وأعضاء البرلمان وأفراد العامة. وفي غالب الأحيان تتخذ هذه الأطراف المعنية إجراءاتها مستندة بالدرجة الأولى إلى تقارير المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات. والأهم من ذلك هو أن أعضاء البرلمان يستخدمون تقارير المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات كأساس لإشرافهم على شؤون أجهزة الاستخبارات المالية. فمن خلال القرارات البرلمانية بشأن الموازنات المستقبلية في المقام الأول، تستطيع استنتاجات وتوصيات المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات أن تؤثر على أجهزة الاستخبارات والسلطة التنفيذية.

١.٧.٦ السرية

بما أن تقارير المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات تتضمن إشارات مرجعية إلى معلومات مصنفة، يتم عادة التحفظ عن كشف النسخ غير المنقحة للعامة وحتى لمعظم أعضاء البرلمان. وبالعادة يحصر القانون و/أو الممارسات المعتمدة إمكانية تلقي التقارير (المصنفة) الكاملة بالإدارة العليا للجهاز وكبار المسؤولين التنفيذيين وأعضاء لجان الإشراف البرلمانية، وفي بعض الحالات بأعضاء لجان الموازنة/الشؤون المالية البرلمانية.

ومع أن المعلومات الحساسة المتعلقة بالأمن القومي والمدرجة في تقارير المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات يجب أن تبقى حتمًا ضمن «حلقة السرية»، ثمة أجزاء عدة من هذه التقارير يمكن ويجب تعميمها على العلن. في هذا الإطار، صرّح المدقق العام في جنوب أفريقيا أنه يجب الإعلان عن تقاريره حول أجهزة الاستخبارات لأن ما من شيء فيها قد يعرّض الأجهزة للخطر أو يمس بأمن الدولة إذا ما تم الكشف عنه.^{٤٨}

وجدير بالذكر أن الحظر الشامل على نشر تقارير تدقيق حسابات أجهزة الاستخبارات والتصنيف الروتيني لمحتوياتها لا يتوافق مع المبادئ الديمقراطية الأساسية المتمثلة بالشفافية والحوكمة المفتوحة وحرية المعلومات. إلا أن دستور جنوب أفريقيا يتمتع بتقدمية خاصة على صعيد هذه المسألة، إذ يستوجب الإعلان عن كافة التقارير التي يعدها المدقق العام بما فيها تلك المتعلقة بأجهزة الاستخبارات، شرط إزالة المعلومات الحساسة.^{٤٩} وبالإجمال يجب أن يكون التصنيف هو الاستثناء لقاعدة النشر العامة، فلا يُجاز إلا متى دعت الحاجة إلى حماية المصالح الشرعية للأمن القومي.

ولا يجوز في أي حال من الأحوال لأعضاء أجهزة الاستخبارات أو السلطة التنفيذية أن يلجأوا إلى أحكام السرية من أجل إخفاء الاستخدام غير القانوني للأموال العامة. ومن الممارسات الجيدة أن ينص القانون على حكم إبطال بتيح صراحة الإفصاح عن المعلومات المصنفة حين يكون ذلك ضروريًا لكشف الأعمال غير المشروعة. ويتم وصف هذا الإبطال في هذا النص القانوني من قانون تدقيق الحسابات العام في جنوب أفريقيا:

(١) يجب على المدقق العام أن يتخذ الخطوات الاحترازية لتجنب كشف المعلومات السرية أو المصنفة.

(٢) لا يجوز للخطوات المتخذة في إطار البند الفرعي رقم (١) أن تحول دون الكشف عن نتائج تدقيق الحسابات التي يتوصل إليها المدقق العام أو مدقق مرخص بشأن أي نفقات غير مرخصة أو نفقات غير نظامية أو نفقات عديمة الجدوى ومبذرة... أو بشأن أي سلوك غير نظامي أو إجرامي آخر يتعلق بالشؤون المالية للجهة الخاضعة للتدقيق، ولكن لا يجوز لهذا الكشف أن يتضمن وقائع قد يضر الإفصاح عنها بالمصلحة الوطنية.^{٥٠}

٢.٧-٦ تعميم المعلومات

يجب على المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات أن تعمم كحد أدنى أنواع المعلومات التالية بشأن تدقيقاتها/مراجعاتها لأجهزة الاستخبارات:

- لائحة بعمليات تدقيق الحسابات التي أجرتها أو سوف تجريها المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات يمكن أن يكون كل مرجع بسيطًا ومتمثلاً بعنوان وشرح موجز.^{٥١}
- الرأي الأساسي لمدقق الحسابات حول القوائم المالية للجهاز المعني يكون الرأي الأساسي عادةً عبارة عن وثيقة مقتضبة جدًا وتكشف معلومات قليلة إنما تؤكد على حدوث تفاعل مع الجهاز.
- النسخ العلنية من التقارير المصنفة يجب على المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات إصدار نسخ علنية عن تقاريرها، من ضمنها التدقيقات الدورية وتدقيقات الأداء التي تطل أجهزة الاستخبارات (راجع المربع ٨ على سبيل المثال). ويمكن ذلك عبر تنقيح (إزالة) المعلومات الحساسة من نسخ التقرير المصنفة وإعداد نسخة علنية منفصلة عن التقرير، أو عبر إدراج كل المعلومات المصنفة في ملحقات لا يتم تعميمها على العامة. وفي حين يصدر معظم أعضاء البرلمان وهيئات الإشراف الخبيرة نسخًا علنية عن تقاريرها، لم تنتشر هذه الممارسة بعد في صفوف المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات.

٨.٦ أهمية الشفافية في عمل المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات

بالتماشي مع مبادئ الحكم الديمقراطي، يحتاج عامة الشعب إلى أن يطلعوا قدر الإمكان على عمل المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات وعلى تقاريرها عن أجهزة الاستخبارات - مع مراعاة قيود الخصوصية السابقة الذكر. فإعلام العامة بعمليات التدقيق التي تجريها المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات لأجهزة الاستخبارات يساعد في توليد الثقة بالجهاز الخاضع للتدقيق وبالمؤسسة العليا لتدقيق الحسابات كما في دعم كلا الطرفين. أضف إلى أن طمأنة الشعب إلى أن المجتمع الاستخباراتي يخضع للتحقيق المناسب تساهم في إعطاء صورة مساعدة بأن أجهزة الاستخبارات تتصرف باحتراف وتستخدم المال العام على نحو مؤاتٍ وتعمل ضمن حدود القانون.

فضلاً عن ذلك، تساعد الشفافية في تبديد الخرافات حول أجهزة الاستخبارات - في ما يتعلق تحديداً باستخدامها للأموال العامة. وهذا ضروري بشكل خاص في الدول التي تتدنى فيها مستويات الثقة بأجهزة الاستخبارات والتي سبق لأجهزة استخباراتها أن أساءت استخدام الأموال. كما أنها تعمل على حث النقاش العام وإفادته بالمعطيات حول الدور الصحيح لأجهزة الاستخبارات. وتبرز أهمية ذلك حين تواجه الحكومات عجزاً كبيراً في الموازنة وتضطر إلى تقليص الخدمات العامة.

٧ التوصيات

مع أنه ما من أسلوب «أفضل» وحيد للإشراف على الشؤون المالية لأجهزة الاستخبارات، فإن التوصيات التالية المستقاة من القوانين والنماذج المؤسساتية والممارسات المذكورة في هذه الأداة تعتبر ممارسات جيدة يمكن تكييفها لتناسب عدة نماذج قانونية ومؤسساتية مختلفة. ويفترض معظم هذه التوصيات وجود الأطر القانونية والمؤسساتية لوضع الموازنة وتدقيق الحسابات واعتماد إطار قانوني لإدارة المال العام واستخدامه.

التوصيات بشأن وضع الموازنة وإعداد التقارير المالية

- يجب أن تكون موازنات أجهزة الاستخبارات «شاملة»، ما يعني أنها يجب أن تشمل كامل النشاط المالي لجهاز الاستخبارات. ولا بد من أن يحظر القانون تحديداً على أجهزة الاستخبارات الانخراط في نشاط مالي غير مدرج في ميزانيتها.
- يجب على الحكومات الإفصاح عن أكبر قدر ممكن من المعلومات حول موازنات أجهزة الاستخبارات بدون تعريض السلامة العامة أو الأمن القومي للخطر. وأقله ينبغي أن تكشف عن المبلغ الإجمالي الذي يتم تخصيصه لجهاز معين فضلاً عن المجموع الفرعي لفئات محددة من التكاليف، والأهداف المرتبطة بنفقات معينة. ولا يجوز أن تكون معلومات الموازنة مصنفة إلا متى كانت السرية ضرورية تماماً لحماية المصالح المشروعة للأمن القومي.
- على البرلمان أن يسنّ التشريعات التي تنظّم أيّ المعلومات المالية (بما فيها الموازنات والقوائم المالية) يجب الكشف عنها وأيّها يجب أن يبقى خصوصياً و/أو يخضع لإجراءات محاسبة وتدقيق استثنائية.
- على أجهزة الاستخبارات إعداد نسخ علنية عن قوائمها المالية تتضمن أكبر قدر ممكن من المعلومات.

التوصيات بشأن الضوابط المالية الداخلية

- يجب ألا تُستثنى أجهزة الاستخبارات من القوانين التي تنظّم الضوابط المالية الداخلية وآليات تدقيق الحسابات لدى الوكالات العامة.

- في حال السماح لجهاز الاستخبارات بشذوذ عرضي عن القوانين والأنظمة الراعية لإدارة وأستخدام الأموال العامة، يجب أن تكون السلطة اللازمة للسماح بهكذا شذوذ مشرعة في القانون.

التوصيات بشأن الإشراف المالي الخارجي

- يجب أن يفرض القانون على المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات أن تدقق الشؤون المالية لأجهزة الاستخبارات من أجل تحديد ما إذا كانت القوائم المالية للجهاز المعني دقيقة ومنصفة، وما إذا كانت معاملاتته المالية متوافقة مع القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، وما إذا كانت الأموال العامة قد استخدمت بكفاءة بشكل يوفر القيمة مقابل المال. وفي إطار السعي إلى تحقيق هذه الأهداف، يجب تمكين المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات من تدقيق كافة جوانب نشاط الجهاز، بما في ذلك الحسابات الخاصة للعمليات الخفية أو الحساسة.
- يجب على البرلمانات والمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات أن تخضع الشؤون المالية لأجهزة الاستخبارات لمستوى التمحيص نفسه الذي يطبق على الشؤون المالية الخاصة بالوكالات الحكومية الأخرى. وينبغي أن يجري هذا التمحيص طيلة دورة الموازنة، بحيث يبدأ مع تفحص كامل للأقسام المصنفة من اقتراحات الموازنة ويخلص إلى مراجعة بعد الوقائع وتدقيق سجلات الجهاز المالية.
- يجب أن يمنح القانون هيئات الإشراف الخارجية حق الوصول إلى كل المعلومات التي تراها ضرورية لاستكمال عملها، سواء كانت هذه المعلومات في يد جهاز الاستخبارات الذي يخضع للتدقيق أم في يد هيئة حكومية أخرى. كما يجب تدعيم حق الوصول هذا بصلاحيات التحقيق المناسبة والكافية لفرض الإفصاح عن المعلومات.
- على البرلمانات والمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات التي تملك صلاحية الوصول إلى المعلومات الخصوصية أن تتخذ الخطوات اللازمة لحماية هذه المعلومات من انكشافها بشكل غير مرخص. ولا بد أن تحرص هذه الخطوات على توفير هذه المعلومات للموظفين الذين يحتاجون إلى معرفتها لا غير، وعلى أمان هذا الأمر من الناحية المادية والتكنولوجية، وعلى وجود العقوبات الكفيلة بردع الكشف غير المرخص.
- يجب على أعضاء اللجان البرلمانية المسؤولة عن الإشراف المالي أن يملكوا الموارد البشرية والتكنولوجية الكافية ليتمكنوا من استيعاب الشؤون المالية لأجهزة الاستخبارات ومن إجراء تمحيص بناء.
- يجب أن تحرص البرلمانات على أن تتمتع المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات بالسلطة والموارد اللازمة لاستكمال عملها. وعليها كذلك أن تشجع أجهزة الاستخبارات على تنفيذ توصيات هذه المؤسسات.
- يجب أن تحرص البرلمانات على وجود روابط مناسبة بين هيئات الإشراف الخارجية بما يتيح استخدام نتائج المراجعات بعد الوقائع والتدقيقات من أجل تأمين المعلومات اللازمة لتمحيص اقتراحات الموازنة في السنوات اللاحقة.
- يجب على اللجان البرلمانية المسؤولة عن الإشراف المالي على أجهزة الاستخبارات أن تنخرط بشكل ناشط في عمل المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات. ويجب أن يتضمن ذلك: مراجعة تقاريرها، وعقد اجتماعات متابعة، واتخاذ التدابير للحرص على تمتع المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات بالصلاحيات والموارد الملائمة لتدقيق حسابات أجهزة الاستخبارات.
- تقع على عاتق البرلمانات والمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات مسؤولية إقناع الشعب على اطلاع على عمليات إشرافها على أجهزة الاستخبارات. وعليها أن تعدّ نسخاً علنية عن استنتاجاتها وتصدر تقارير دورية عن أنشطتها للشعب.

ملاحظات هامشية

١. تستند هذه الأداة إلى وقائع ورشة العمل حول الإشراف المالي على أجهزة الاستخبارات وإلى الطلبات الخطية المقدمة إلى ورشة العمل هذه التي أقامها مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF). وقد تألف المشاركون من كبار أعضاء المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات، وممثل عن برلمان وطني، وأعضاء سابقين في أجهزة الاستخبارات، وأكاديميين من عدد مختلف من البلدان. جرت كل الوقائع بدون أن يتم تدوينها في السجلات، لذلك لم يتم اقتباسها بشكل مباشر. وقد أعطى المشاركون ملاحظات مفيدة حول مسودة هذه الأداة. ويود الكاتب أن يعرب عن امتنانه لكافة أعضاء هذه المجموعة وأن يتوجه بالشكر إلى زملائه في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، هانس بورن (Hans Born) وبنجامين س. باكلاوند (Benjamin S. Buckland) وغابرييل جيسلر ميسيفاج (Gabriel Geisler Mesevage) على تعليقاتهم القيّمة على المسودات السابقة.
٢. تشير عبارة «القيمة مقابل المال» إلى الاقتصاد والكفاءة والفعالية التي تستعمل بها منظمة ما مواردها الخاصة في سياق تأدية مهامها؛ راجع أيضاً «تدقيق الأداء» في: المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات، المبادئ الإرشادية للتدقيق المالي - مسرد المصطلحات الخاصة بالمبادئ الإرشادية للتدقيق المالي لدى المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات.
٣. الولايات المتحدة الأمريكية، وكالة الاستخبارات المركزية؛ المخصصات؛ النفقات؛ القانون رقم ٥٠، الفقرة ٤٠٣ ر (متوفر على الرابط التالي: <http://us-code.vlex.com/vid/central-intelligence-agency-expenditures-19266900>).
٤. للاطلاع على أمثلة عن هذه الاستثناءات، راجع «المملكة المتحدة، الأنظمة المتعلقة بال عقود العامة للدفاع والأمن» لسنة ٢٠١١، رقم ١٨٤٨، القسم ٧ (متوفر على الرابط: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2011/1848/made>).
٥. مدقق الحسابات العام في كندا، «تقرير مدقق الحسابات العام في كندا» (١٩٩٦)، الفصل ٢٧ - المجتمع الاستخباراتي الكندي - الرقابة والمساءلة، القسم ٢٧، ١٠٧ (متوفر على الرابط: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_199611_27_e_5058.html).
٦. للمزيد من التفاصيل، راجع «نافذة على تبني وكالة الاستخبارات المركزية للسجون السرية» (A Window Into C.I.A.'s Embrace of Secret Jails) (Johnston) ومارك ماتزي (Mark Mazze)، نيويورك تايمز، ١٢ آب/أغسطس ٢٠٠٩؛ و«مسؤول سابق في وكالة الاستخبارات المركزية يعترف بالفساد» (Ex-C.I.A. Official Admits Corruption) (Johnston) ومارك ماتزي (Mark Mazze)، نيويورك تايمز، ٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨؛ و«العملاء الفيدراليون: سوء سلوك عميل وكالة الاستخبارات المركزية فوغو امتد على عقود من الزمن» (Feds: Misconduct on CIA's Foggo spanned decades) (Mathew Barakat)، أسوشياتد برس (Associated Press)، ٢٥ شباط/فبراير ٢٠٠٩؛ والقضية بحق فوغو (Foggo) وويلكس (Wilkes)، المحكمة المركزية الأمريكية لكاليفورنيا الجنوبية، قرار الاتهام الصادر عن هيئة المحلفين الكبرى، حزيران/يونيو ٢٠٠٥.
٧. البنك الدولي، دليل إدارة النفقات العامة (Public Expenditure Management Handbook) (واشنطن: البنك الدولي، ١٩٩٨)، مدونة قواعد الممارسات المتعلقة بالشفافية المالية (Code of Practices on Fiscal Transparency)، الملحق «ر».
٨. تودور تاجاريف (Todor Tagarev) (محرر)، «بناء النزاهة والحد من الفساد في مجال الدفاع: خلاصة من الممارسات الفضلى» (Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices) (جنيف: منظمة حلف شمال الأطلسي/ مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٠)، ص ٦٤. للاطلاع على مثل من القانون الوطني، راجع قانون إدارة المالية العامة في جنوب أفريقيا رقم ١ لسنة ١٩٩٩، القسم ٣٨ (٢).
٩. لمناقشة أكثر تفصيلاً عن الأساليب المختلفة لوضع الموازنة، راجع البنك الدولي، دليل إدارة النفقات العامة (Management Handbook) (واشنطن: تاجاريف (Tagarev)، «بناء الشفافية»، ص ٥٩؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، «إعداد موازنة الأداء: دليل الاستعمال»، موجز

- المادة ٥٤.
١٠. السياسة (آذار/مارس ٢٠٠٨).
١١. يجمع « حساب الاستخبارات الموحد » موازنات أجهزة الاستخبارات المدنية الثلاثة في المملكة المتحدة.
١٢. لمناقشة أكثر تفصيلاً، راجع نيكولاس ماسون (Nicolas Masson) ولينا أندرسون (Lena Andersson)، كتيب إرشادي: تقوية الإشراف المالي في القطاع الأمني (Security Sector Strengthening Financial Oversight in the Security Sector) (جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠١٢).
١٣. فرنسا، المهمة الوزارية لمشاريع الأداء السنوية (Mission Ministérielle Projets) (Annuels de Performances)، « ملحق مشروع قانون المالية للدفاع » (Annexe au projet de loi de finance pour Défense) (٢٠١٠)، ص ٣٦-٣٧.
١٤. حول أهمية وصول صانعي القرار إلى كل المعلومات المتعلقة بالموازنة، راجع: البنك الدولي، دليل إدارة النفقات العامة (Public Expenditure Management Handbook)، ص ٣-١.
١٥. مكتب المحاسبة الحكومي في الولايات المتحدة الأمريكية (GAO)، « وكالة الاستخبارات المركزية: ملاحظات حول قدرة مكتب المحاسبة الحكومي على الوصول إلى المعلومات المتعلقة ببرامج وأنشطة وكالة الاستخبارات المركزية » (Central Intelligence Agency: Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities)، مكتب المحاسبة الحكومي (١٠-١٩٧٥-١٠ يوليو ٢٠٠١)، ص ١٠؛ والولايات المتحدة الأمريكية، وكالة الاستخبارات المركزية؛ المخصصات: النفقات، القانون الأمريكي رقم ٥٠ الفقرة ٤٠٣.
١٦. للأمثلة، راجع: أستراليا، قانون الإدارة المالية والمحاسبة ١٩٩٧، القسم ٤٩.
١٧. منظمة الأمن والاستخبارات الأسترالية، القوائم المالية، في « التقرير السنوي ٢٠١٠-٢٠١١ » (كانبيرا: ٢٠١١)، ص ١٣٣-١٥١ (متوفر على الرابط: <http://www.asio.gov.au/img/fi/les/Report-to-Parliament-2010-11.pdf>).
١٨. فرنسا، القانون الأساسي بشأن قوانين المالية (LOLF) رقم ٢٠٠١-٦٩٢ بتاريخ ١ أغسطس ٢٠٠١، ص ٢٤٥.
١٩. هنغاريا، القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٩٥ بشأن أجهزة الأمن الوطنية، المادة ١٤ (خ).
٢٠. ريتشارد بست (Richard Best)، عملية التخصيص الاستخباراتي: المسائل التي تواجه الكونغرس (The Intelligence Appropriations Process: Issues for Congress) (واشنطن: جهاز أبحاث الكونغرس، ٢٧ أكتوبر ٢٠١١)؛ انظر أيضاً ريتشارد بست (Richard Best) وإليزابيث بزان (Elizabeth Bazan)، « نفقات الاستخبارات: قضايا الإفصاح العلني » (Intelligence Spending: Public Disclosure Issues) (واشنطن: جهاز أبحاث الكونغرس، ١٥ فبراير ٢٠٠٧)، ص ٥؛ وفريدريك كايسر (Frederick Kaiser) ووالتر أولزيك (Walter Oleszeck) وتود تاتلمن (Todd Tatelman)، دليل إشراف الكونغرس، جهاز أبحاث الكونغرس (Tatelman Congressional Oversight) (Manual, Congressional Research Service) (واشنطن: جهاز أبحاث الكونغرس، يونيو ٢٠١١)، ص ١٦-١٩؛ وإريك روزنباخ (Eric Rosenbach) وأكي بيريتز (Aki Peritz)، « المواجهة أو التعاون؟ الكونغرس والمجتمع الاستخباراتي » (Confrontation or Collaboration? Congress) (واشنطن: كامبريدج، ماساتشوستس: هارفرد، ٢٠٠٩)، ص ٢٤-٢٨؛ وجايمس ساتورنو (James Saturno)، إجراءات الموازنة في الكونغرس: لمحة موجزة (The Congressional Budget Process: A Brief Overview) (واشنطن: جهاز أبحاث الكونغرس، ٢٠٠٤).

٢١. قانون الموازنة الاتحادي الألماني، المادة ١٠(أ). انظر أيضًا هانز دي ويد (Hans De With) وإرهارد كاتمان (Erhard Kathmann)، «الإشراف البرلماني والمتخصص على أجهزة الأمن والاستخبارات في ألمانيا»، في «الإشراف البرلماني على أجهزة الأمن والاستخبارات في الاتحاد الأوروبي»، ويلز وفيرمولن (Wills and Vermeulen)، الملحق أ ص. ٢٢٥-٢٢٦.
٢٢. لمناقشة أكثر تفصيلاً، راجع ويلز وفيرمولن (Wills and Vermeulen)، ص ١٢٩-١٣١.
٢٣. إيطاليا، القانون ١٢٤/٢٠٠٧، المادة ٣٣(٨) و ٣٩(٢).
٢٤. إسبانيا، القانون ١١/١٩٩٥، المادة ٢،٢. راجع أيضًا سوزانا سانشيز فيرو (Susana Snachez Ferro)، «الإشراف البرلماني والمتخصص على أجهزة الأمن والاستخبارات في إسبانيا»، في «الإشراف البرلماني على أجهزة الأمن والاستخبارات في الاتحاد الأوروبي»، ويلز وفيرمولن (Wills and Vermeulen)، الملحق أ ص ٢٧١.
٢٥. دائماً ما يكون رئيس لجنة الحسابات العامة عضواً في المعارضة.
٢٦. المملكة المتحدة، قانون أجهزة الاستخبارات ١٩٩٤، القسم ١٠(١).
٢٧. للأمثلة، انظر المملكة المتحدة، لجنة الاستخبارات والأمن، التقرير السنوي ٢٠١٠-٢٠١١، وثيقة التعليمات رقم ٨١١٤ (٢٠١١)، ص ١٢-١٦.
٢٨. إيان ليه (Ian Leigh)، «الإشراف البرلماني والمتخصص على أجهزة الأمن والاستخبارات في المملكة المتحدة»، في «الإشراف البرلماني على أجهزة الأمن والاستخبارات في الاتحاد الأوروبي»، ويلز وفيرمولن (Wills and Vermeulen)، الملحق أ ص ٢٩٨.
٢٩. المرجع نفسه، ص ٢٩٧؛ أمثلة عن عمل المحققين في المملكة المتحدة، لجنة الاستخبارات والأمن، التقرير السنوي ٢٠١٠-٢٠١١، ص ٧، ١٦، ١٧، ٧٩.
٣٠. منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، «العلاقات بين المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات واللجان البرلمانية»، وثائق سيفغا (برنامج دعم تحسين الحوكمة والإدارة) رقم ٣٣ (باريس: دار النشر التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يناير ٢٠٠٢)، ص ١٩-٢٠.
٣١. في بعض الدول، تحدد أيضاً المراجعة البرلمانية بعد الوقائع ما إذا أجرت المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات تدقيقاتها بالشكل المناسب.
٣٢. فرنسا، وزارة الموازنة، الحسابات العامة والخدمة المدنية، «دليل إلى اللوائح الدستورية لقوانين الموازنة» (٢٠٠٨)، ص ٣٢؛ فرنسا، القانون الأساسي بشأن قوانين المالية، المادة ٥٤ والمادة ٥٨؛ الولايات المتحدة، الموقع الإلكتروني لمكتب المحاسبة الحكومي (متوفر على الرابط: <http://www.gao.gov/about/index.html>).
٣٣. وزارة المالية الاتحادية الألمانية، «نظام الموازنة في جمهورية ألمانيا الاتحادية» (برلين: ٢٠٠٨)، ص ٤٧.
٣٤. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن «تعزيز الفعالية والمساءلة والكفاءة والشفافية في الإدارة العامة عبر تقوية المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات»، وثيقة الأمم المتحدة / قرار ٢٠٩/٦٦/٢٠٩ (١٥ مارس ٢٠١٢).
٣٥. المرجع نفسه، ص ١٨.
٣٦. يبقى الوضع على هذه الحال في الولايات المتحدة، حيث تقيّد سلطة مكتب المحاسبة الحكومي في تدقيق مجالات عديدة من عمل وكالة الاستخبارات المركزية في التطبيق كما في القانون. راجع «الأمر التوجيهي رقم ١١٤ للمجتمع الاستخباراتي بتاريخ ٣٠ يونيو ٢٠١١»؛ وجين دورادو (Gene Dorado) (المراقب العام الأمريكي)، كتاب إلى مدير الاستخبارات الوطنية جايمس كلابر (James Clapper) بشأن «ملاحظات مكتب المحاسبة الحكومي حول الأمر التوجيهي رقم ١١٤ الخاص بالمجتمع الاستخباراتي: وصول المراقب العام إلى المعلومات الخاصة بالمجتمع الاستخباراتي»، ٢٨ أبريل ٢٠١١؛ ومكتب المحاسبة الحكومي الأمريكي، «وكالة الاستخبارات المركزية: ملاحظات حول قدرة مكتب المحاسبة الحكومي على الوصول إلى المعلومات المتعلقة ببرامج وأنشطة وكالة الاستخبارات المركزية»، مكتب المحاسبة الحكومي ١٠-٩٧٥٠-١٠١ (يوليو ٢٠١٠)، ص ٤-٨.
٣٧. فرنسا، قانون رقم ٢٠٠١-١٢٧٥ بتاريخ ٢٨ ديسمبر ٢٠٠١ بشأن مالية العام ٢٠٠٢، المادة ١٥٤؛ فرنسا، الجمعية الوطنية الفرنسية، «تقرير باسم لجنة المالية والاقتصاد العام

الأداة ٩

التعامل مع الشكاوى على أجهزة الاستخبارات

كريغ فورسي (Craig Forcece)

٩

التعامل مع الشكاوى على أجهزة الاستخبارات

كريغ فورسيزي (Craig Forcece)

١ مقدمة

تركز هذه الأداة على دور هيئات الإشراف في التعامل مع الشكاوى على أجهزة الاستخبارات من العامة وكذلك الشكاوى التي يرفعها أعضاء في هذه الأجهزة. وتبرز الحاجة لنظام تعامل مع الشكاوى بشكل خاص بالنسبة لأجهزة الاستخبارات لأنها في الغالب «مؤتمنة على صلاحيات استثنائية كالمراقبة وإصدار التصاريح الأمنية، إذا استخدمت بطريقة خاطئة أو غير مناسبة تتسبب بخطر إجحاف حقيقي بحق الأفراد.»^١ إلا أن تبرير نظام التعامل مع الشكاوى يذهب أبعد من مجرد انتهاكات الحقوق. ويمكن أيضاً لآليات التعامل مع الشكاوى على أجهزة الاستخبارات «تعزيز المساءلة بتسليط الضوء على الإخفاقات الإدارية والدروس التي يمكن تعلمها مما يؤدي إلى تحسين الأداء.»^٢

لهذه الأسباب وغيرها أيضاً، تعتبر آليات التعامل مع الشكاوى جزءاً أساسياً من إدارة الاستخبارات. في هذا السياق، يحض المقرر الخاص للأمم المتحدة من خلال دليل «الممارسات الجيدة» لأجهزة الاستخبارات والإشراف عليها^٣ على ضرورة وجود إجراءات لإحالة «الشكاوى إلى محكمة أو هيئة إشراف كأمين المظالم أو مفوض حقوق الإنسان أو مؤسسة حقوقية وطنية» حين يعتبر شخص ما أن حقوقه قد انتهكت. كما أنه يجب على ضحايا الأعمال غير القانونية «اللجوء إلى مؤسسة قادرة على توفير علاج فعال بما في ذلك التعويض الكامل عن الأذى الذي ألحق به»^٤ ويستند هذا الحق بتصويب انتهاكات حقوق

الإنسان إلى قانون حقوق الإنسان الذي ينص على حق الأشخاص بالحصول على « حل فعال »^٥. وتجدر الإشارة إلى أن « الحل الفعال » في هذا السياق يفسر على أنه أكثر من مجرد تعويض عن انتهاك حقوق مقررّة. ويشمل هذا الحل الحق باللجوء إلى مؤسسة قادرة على الحكم إذا تم انتهاك حق بالفعل.^٦

ويحض تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة على وجوب أن تكون المؤسسات المعنية بمعالجة الشكاوى والطلبات مستقلة عن جهاز الاستخبارات والسلطة التنفيذية السياسية « وأن يكون لديها وصولاً كاملاً ومن دون عوائق إلى كافة المعلومات ذات الصلة، والموارد الضرورية لإجراء التحقيقات والقدرة على إصدار أوامر ملزمة ».^٧

تفرض مسائل التصميم المرتبطة بهذه الأخيرة التحديات الأكثر تعقيداً. وتتوفر الآن كمية وافرة من البيانات القابلة للمقارنة في ما يتعلق بتصميم ونطاق هيئات التعامل مع الشكاوى في قطاع الاستخبارات. وفيما يستحيل مع الموارد المتوفرة لهذا المشروع تقييم العمل الفعلي لهذه الهيئات، يمكن استخلاص بعض الاستنتاجات من بنية هذه الأنظمة ونطاقها وصلاحيتها. ومن الواضح من خلال هذه المراجعة أنه فيما الحاجة لأنظمة تعامل مع الشكاوى ملحة، إلا أن تصميم نظام فعال قد يكون أقرب إلى الفن من العلم. على الدول أن تقرر إذا كانت ستعتمد على المحاكم التقليدية أو تصمم هيئات خاصة بالتعامل مع الشكاوى. وقد تتمكن في الحالة الأخيرة الدول من تصميم أنظمة خاصة بالتعامل مع المعلومات تعالج مشاكل السرية والأمن الفريدة الناتجة عن الشكاوى المرتبطة بالاستخبارات. وفي الوقت نفسه، يرتبط اللجوء إلى هيئات التعامل مع الشكاوى المختصة بمسائل تصميمية أخرى، ليس أقلها مسائل الاختصاص القضائي والعضوية وصلاحيات تقديم الحلول.

تغطي هذه الأداة هذه المسائل من خلال تقسيم النقاش إلى أجزاء عدة مختلفة: رفع الشكاوى، مواقع تقديم الشكاوى، إجراءات الشكاوى والرقابة على المعلومات، حلول الشكاوى.

٢ رفع الشكاوى

تحدد القواعد القائمة من هي الجهة المؤهلة لرفع الشكاوى. ويمكن تقسيم الشكاوى المرتبطة بأجهزة الاستخبارات إلى فئتين: أولاً، الشكاوى من طرف « داخلي »، وثانياً، الشكاوى « العامة ». وفي هذه الأداة الشكاوى من طرف « داخلي » هي الشكاوى المرفوعة لهيئة مستقلة من قبل موظفين استخباراتيين أو موظفين حكوميين آخرين متضررين من جراء بعض أعمال جهاز الاستخبارات. أما الشكاوى العامة فهي تلك التي يرفعها أفراد من العامة وترتبط بمجتمع الاستخبارات أو الحكومة.

١.٢ شكاوى الأطراف الداخلية

في بعض الولايات القضائية، قد يشتكي موظفو جهاز الاستخبارات وموظفو الحكومة الآخرون ضد جهاز الاستخبارات. وترتبط شكاوى الأطراف الداخلية أحياناً بمعاملة جهاز الاستخبارات لصاحب الشكاوى. فعلى سبيل المثال، يؤدي جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (CSIS) تقريباً كافة تحقيقات التمحيص الأمني الخاصة بالحكومة الكندية من أجل منح موظفي الحكومة التصاريح الأمنية. ويحق للموظف غير الراضي عن نتيجة عملية التصريح

أن يتقدم بشكوى لهيئة إدارية مستقلة (أو هيئة إشراف خبيرة) تُعرف بلجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC).^٨

في حالات أخرى، قد تكون شكاوى «الأطراف الداخلية» أكثر عمومية وتمثل تبليغًا بأخطاء أو مبالغات جهاز الاستخبارات. في بلجيكا مثلاً يحق لجهاز استخبارات لجنة مراجعة وكالات الاستخبارات القائمة (المعروفة باللجنة ١):

معاينة الشكاوى والتبليغ عن الأفراد المعنيين مباشرة بعملية جهاز استخبارات... ويحق لأي موظف حكومي وأي شخص يقوم بوظيفة رسمية وأي عنصر في القوات المسلحة معني مباشرة بالتوجيهات والقرارات والقواعد القابلة للتطبيق عليهم بالإضافة إلى الأساليب وإجراءات التقدم بشكوى... من دون طلب الإذن من المسؤولين عنه.^٩

يتوجب على موظف أو متعاقد في وكالة الاستخبارات المركزية (CIA)، ووفق القانون الأميركي، اتباع عملية تبليغ داخلية قبل إحالة الشكوى إلى لجان الإشراف التابعة للكونغرس. وينص القانون المرعي الإجراء على أنه على الطرف الداخلي «الذي ينوي على تبليغ الكونغرس عن شكوى أو معلومة مرتبطة بمخاوف ملحة يمكنه القيام بذلك أمام المفتش العام»^{١٠} وفي هذا السياق تعني «المخاوف الملحة» ما يلي:

- مشكلة جدية أو بارزة أو استغلال أو انتهاك للقانون أو لأمر تنفيذي أو عجز في التمويل أو الإدارة أو عمليات نشاط استخباراتي يشمل معلومات مصنفة لكن لا يشمل الفوارق في الآراء حول مسائل السياسة العامة
- تصريح خاطئ للكونغرس أو إخفاء معلومات إرادي عن الكونغرس حول حقيقة ملموسة مرتبطة بالتمويل أو الإدارة أو عمليات نشاط استخباراتي^{١١}

تعتبر الشكاوى من طرف داخلي من هذا النوع شكل من أشكال «التبليغ عن الممارسات غير القانونية» لأنها تكشف عن الممارسات الخاطئة في سلسلة القيادة العادية ضمن أجهزة الاستخبارات ولكن من دون تشارك الأسرار بالضرورة خارج الإطار الضيق للوكالات الحكومية وهيئات الإشراف الأخرى الموافق عليها. وقد يحد توفر آليات الشكوى من احتمال لجوء موظف إلى أشكال أكثر تطرف من الإفصاح، كالإعلام مثلاً.

تشجع بعض الولايات القضائية على اللجوء إلى هذا النوع من التبليغ عن الممارسات غير القانونية، وهو أمر منطقي. ويقدم بعضها مثلاً الحماية للطرف الداخلي الذي يرفع الشكوى من خلال القنوات المجازة. في نيوزيلندا مثلاً «إذا لفت أي موظف في وكالة استخبارات وأمن نظر المفتش العام للاستخبارات والأمن إلى أي مسألة، لن يخضع هذا الموظف إلى أي عقوبة أو معاملة تمييزية من قبل أي وكالة استخبارات أو أمن من أي نوع كان في ما يتعلق بوظيفته لأنه لفت نظر المفتش العام لهذه المسألة» إلا إذا قام بذلك عن سوء نية.^{١٢} في الولايات المتحدة، «لا يتخذ أي إجراء يشكل تآراً أو تهديداً بالتأثر للتقدم بهذه الشكوى من قبل أي موظف في وكالة الاستخبارات المركزية قادر على اتخاذ مثل هذا الإجراء إلا إذا تم تقديم هذه الشكوى أو الكشف عن المعلومة مع العلم أنها خاطئة أو مع تجاهل متعمد لحقيقتها أو خطأها»^{١٣}.

في بعض الولايات القضائية، يعتبر التبليغ الداخلي عن الممارسات غير القانونية شرطاً مسبقاً لأشكال خارجية أكثر علنية من التبليغ. في كندا على سبيل المثال، يصعب الفشل في القيام

بالإفصاح من خلال القنوات الداخلية على صاحب الشكوى الدفاع عن نفسه بنجاح ضد التهم الجنائية بالإفصاح غير المصرح عن معلومات مصنفة.^{١٤}

٢.٢ الشكاوى العامة

الشكاوى العامة هي إجراءات يبادر بها أشخاص غير مرتبطين بالحكومة. ويختلف هذا النوع من الشكاوى عن الشكاوى الداخلية. أولاً، صاحب الشكوى العامة قد لا يكون على دراية كافية بالتصرف الخاطئ الحاصل. كما أن الفرد من العامة الذي لا يخضع لمراقبة صحيحة مثلاً يكتشف عن المشكلة بالصدفة وقد لا يكون على العلم بالهوية الدقيقة للوكالة التي تقوم بالمراقبة. لهذه الأسباب، من المرجح ألا يعرف هذا الشخص معلومات ملموسة كافية ليبنى عليها شكوى. كما أن هذا الشخص قد يأتي من مجموعة اجتماعية أو إثنية أو دينية لا تميل أو لديها روادع للتقدم بالشكاوى. ومن بين الأمثلة الكلاسيكية، قد يكون شخص ما مهاجرًا حديث العهد ولا يعرف المؤسسات وممارسات المجتمع المضيف الجديد.

بالتالي يجب أن يأخذ أي نظام شكاوى عامة بعين الاعتبار عدم اليقين وأن يكون متاحًا على نطاق واسع. مما يعني أنه يجب توفر أسس كافية للشكاوى العامة وعواقب محدودة لبدء التحقيقات استجابة للشكاوى.

تتبنى بعض الولايات القضائية هذه الممارسة من خلال ضمان عدم وجود أي قيود على فئة الأشخاص الذين يحق لهم القيام بهذه الشكاوى وبالسماح للمتقدمين بالشكوى بلفت النظر إلى مجموعة كبيرة من المواضيع. في هولندا مثلاً، بعد تبليغ الوزير المعني لتمكينه من تقديم وجهة نظره، يحق «لأي شخص» تقديم الشكاوى لمؤسسات أمناء المظالم الوطنية المرتبطة بتطبيق الأجهزة الأمنية لقوانينهم المرعية.^{١٥} أما في إيرلندا، يحق للجنة أمين المظالم (Garda Síochána) «استلام الشكاوى التي يقدمها أفراد العامة حول سلوك أعضاء في اللجنة (Garda Síochána)» (أي الشرطة).^{١٦} وكذلك في كندا، إن أكثر شكوى عمومية يمكن لمقدم الشكاوى العامة التقدم بها ضد جهاز استخبارات أمني تتعلق «بأي فعل أو أمر قام به الجهاز».^{١٧} وأخيراً، في الولايات المتحدة، إن المفتش العام لوكالة الاستخبارات المركزية «مجاز بتلقي والتحقيق في الشكاوى أو المعلومات من أي شخص في ما يتعلق بوجود نشاط يشكل انتهاكاً للقوانين والقواعد والأنظمة أو سوء إدارة أو هدر فادح وانتهاك للسلطة أو خطر ملموس ومحدد للصحة العامة والأمان».^{١٨}

تبدو هذه الصيغ الواسعة لتقدم العامة بالشكاوى مرغوبة إذا كانت الغاية من نموذج التعامل مع الشكاوى تتفوق على طرق أخرى لتنظيم قانونية ونزاهة سلوك جهاز الاستخبارات. مع ذلك، ينطلق عدد من الولايات القضائية الأخرى من مبادئ الجمهور العريض القائمة وتقيد القدرة على جمع الشكاوى بفئة من الأفراد أضيق من «أي شخص». قد تبدو بعض هذه الحدود متواضعة لكن نطاقها غير مؤكد. مثلاً، قد تتلقى لجنة الشكاوى الكينية شكاوى من «أي شخص متضرر» من جهاز استخبارات من جراء ممارسته لصلاحياته أو أدائه لوظائفه.^{١٩} أما في جنوب أفريقيا، فيمكن «لأي فرد من العامة» التقدم بشكوى للجنة القائمة المشتركة للاستخبارات «في ما يتعلق بأي أمر يعتبر الفرد أن الجهاز تسبب به لشخصه أو ملكه».^{٢٠}

وتبدو المقاربتان خاصتان بشكاوى استباقية ووقائية تحركها ممارسة جهاز استخبارات محدد. قد لا تملك جمعية إثنية مثلاً تشبه بتحديد نمطي لمواصفات الأشخاص على أساس

إثني في التحقيقات الاستخباراتية الأساس الكافي لرفع شكوى، من دون ممثل ذات خبرة شخصية في هذه الممارسات. من الصعب رؤية القيمة المضافة عن هذا القيد، إذا كانت غاية نظام الشكاوى تنظيم قانونية ونزاهة جهاز الاستخبارات.

يكون الوضع أكثر إشكالية حين تفرض الولايات القضائية قواعد الجنسية على بعض أنواع الشكاوى. فيتلقى مثلاً المفتش العام في نيوزيلندا للاستخبارات والأمن الشكاوى فقط «من شخص نيوزيلندي» (مواطن أو مقيم دائم) أو شخص كان أو لا يزال موظفًا من قبل واحدة من وكالات الاستخبارات.^{٣١} ولا يتلقى المفتش العام الأسترالي للاستخبارات والأمن (IGIS) إلا الشكاوى المتعلقة بجهاز استخبارات أجنبي أسترالي من «شخص هو مواطن أسترالي أو مقيم دائم».^{٣٢} (لكن هذه القيود ليست مطبقة في ما يتعلق بالشكاوى حول جهاز استخبارات أمني محلي).

تعتبر قواعد الجنسية (أو الإقامة الدائمة) حاجزًا تعسفيًا أمام الشكاوى. وقد تكون النتيجة الحد من تدفق المعلومات حول جهاز استخبارات من مجموعات يحتمل أن تكون مستهدفة بشكل خاص كطالبي اللجوء وغيرهم من الأجانب الذين لم يصبحوا بعد مقيمين. وطالما أن الشكاوى تمثل مؤشرات تحذير مبكرة للأخطاء، يصعب رؤية المكاسب الناتجة عن القيود على الأسس بهذه الطريقة.

٣ مواقع تقديم الشكاوى

يتعلق هذا القسم بالمكان الذي يمكن تقديم الشكاوى فيه. وتختلف المؤسسات التي تقدم لها الشكاوى. بشكل عام، يمكن تقسيم هذه المؤسسات إلى فئتين كبيرتين: المواقع العامة والمواقع المختصة. وتشير هذه الأداة بـ «المواقع العامة» إلى المؤسسات من دون تفويض إشراف على الاستخبارات أو الأمن مختص. وتشمل الأمثلة عن المواقع العامة المحاكم ومؤسسات أمناء المظالم ولجان حقوق الإنسان الوطنية وغيرها من الهيئات النازمة كمفوضي البيانات. أما «المواقع المختصة» فهي من الجهة الأخرى مؤسسات مفوضة بشكل خاص للتعامل مع مسائل الأمن أو الاستخبارات. وتشمل الأمثلة على ذلك هيئات الإشراف الخبيرة كاللجنة ١ في بلجيكا ولجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC) في كندا.

١.٣ المواقع العامة

١.١.٣ المحاكم العادية

في بعض الولايات القضائية، تكون المحاكم المدنية العادية كفاءة للاستماع للشكاوى المرتبطة بأجهزة الاستخبارات على أساس كونها أشكالاً قابلة للتعرف عليها من الأخطاء المدنية (بما في ذلك أشكالاً مختلفة من الإساءات). وفي ولايات قضائية أخرى، تعالج المحاكم الإدارية قضايا ضمن اختصاصها القضائي (مثلاً القانون الإداري) تختص بأعمال أجهزة الاستخبارات.^{٣٣}

في الواقع، وعلى الأقل في بعض (وربما معظم) الولايات القضائية، تشكل محاكم ما الموقع الوحيد المؤهل لتلقي الشكاوى عن أجهزة الاستخبارات.^{٣٤} لا يُسمح لأي هيئات إشراف على الاستخبارات مختصة بتلقي الشكاوى. لكن هذا الخيار يمثل تحديًا. فكما يرد في ما يلي، قد تكون المحاكم مؤهلة لمنح الحلول الناجعة ولكن لأسباب عملية قد يكون من شبه

المستحيل لصاحب الشكوى الحصول على هذا الحل: يتم دمج الشكاوى الفريدة أحياناً عن أجهزة الاستخبارات ضمن الاختصاص التقليدي للمحاكم العادية (مثلاً خطأ مدني قابل للعمل) أو لا يتم الاستماع إليها أبداً.

٢.١.٣ الهيئات الناظمة التقليدية

وتجدر الإشارة إلى أنه كالمؤسسات الحكومية الأخرى، تقع أجهزة الاستخبارات ضمن اختصاص المؤسسات ذات التفويض العام للتعامل مع الشكاوى عن الهيئات العامة أو ذات التفويض المختص غير المحدد لأجهزة الاستخبارات. وتشمل هذه المؤسسات مؤسسات أمناء المظالم ولجان حماية البيانات ولجان حقوق الإنسان. فقد تكون مثلاً مؤهلة للاستماع للشكاوى حول استخدام البيانات من قبل أجهزة الاستخبارات أو التزامها بحقوق الإنسان بشكل عام. في هولندا على سبيل المثال، تحال الشكاوى إلى أمين المظالم الوطني عن الأعمال من بين أمور أخرى والوزراء المعنيين ورؤساء جهاز الأمن والاستخبارات العام أو استخبارات الدفاع والجهاز الأمني والأشخاص العاملين لدى هذه الهيئات.^{٢٥} كذلك في فنلندا والسويد، يمكن رفع الشكاوى المتعلقة بالشرطة الأمنية إلى مؤسسة أمناء المظالم البرلمانية.^{٢٦} في بلجيكا وفنلندا وكندا، قد يتلقى مفوض الخصوصية (أو البيانات) الشكاوى المرتبطة بمعالجة المعلومات الشخصية من قبل أجهزة الاستخبارات.^{٢٧}

في بعض الولايات القضائية، يُطلب من الهيئات الناظمة المختصة قانوناً التشاور مع هيئات الإشراف على الاستخبارات المختصة وهيئات التعامل مع الشكاوى التي يغطيها القسم التالي، إذا كانت الشكاوى متعلقة بأجهزة الاستخبارات و/أو مسائل الأمن القومي. في كندا مثلاً، على لجنة حقوق الإنسان الكندية أن تحيل الشكاوى المرتبطة بالممارسات «بالاستناد إلى اعتبارات مرتبطة بأمن البلد» للجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC). ثم تحقق هذه الأخيرة وترفع التقارير للجنة حقوق الإنسان التي تقرر إذا كان يجب الاستمرار بالشكوى.^{٢٨} لا بد من أن يعقد هذا التشعب القضية، لكنه يساعد على مركزية التعامل مع المعلومات المصنفة من قبل جهات أقل. في الوقت نفسه، ليس من المرجح للتعامل مع الشكاوى أن يعيقه عدم استعداد أجهزة الاستخبارات لتشارك المعلومات المصنفة مع الهيئات الناظمة التقليدية.

٣.١.٣ مساوئ المواقع العامة

يشكل الوصول إلى المعلومات المصنفة همًا مشتركاً للمواقع العامة، أكانت محاكم أو هيئات ناظمة تقليدية. قد تتمكن في بعض الولايات القضائية المحاكم المدنية من منح المدعين الناجحين التعويضات في الحالات التي تكون فيها أجهزة الاستخبارات قد ارتكبت أخطاءً مدنية، لكن عملياً القضايا المدنية في المحاكم العادية تصبح صعبة بسبب طلبات السرية من قبل الحكومة. بما أن المدعي يتحمل مسؤولية إثبات الخطأ المدني، إلا أن تحكم الحكومة بالوقائع ذات الصلة قد تجعل المحكمة المدنية الناجحة شبه مستحيلة.^{٢٩} وكذلك الهيئات التنظيمية التقليدية التي لا تتولى بشكل محدد مسائل الاستخبارات والأمن القومي قد تعاني من عدم القدرة على الوصول ومراجعة المعلومات المصنفة لدى التحقيق في الشكاوى المرتبطة بأجهزة الاستخبارات. وعلى سبيل المثال، اشتكت هيئة التعامل مع الشكاوى العامة والعننية للشرطة الوطنية الكندية، شرطة الخيالة الكندية الملكية الأمنية، علنيًا مرارًا من عدم مقدرتها على مراقبة أنشطة الشرطة المرتبطة بالأمن القومي بسبب السرية.^{٣٠}

وقد تكون المواقع العامة عامة جدًا، وبالتالي هي تفتقر للخبرة في التعامل مع أجهزة الاستخبارات والأمن. ونتيجة لذلك قد تكون أكثر مراعاةً لطلبات أجهزة الاستخبارات بالسرية وأشكال أخرى من الظروف الخاصة بالمقارنة مع هيئات الإشراف الخبيرة التي تتمتع بخبرة طويلة في الإشراف على هذه الخدمات.

أخيرًا، إن طبيعة الشكاوى عن أجهزة الاستخبارات قد تجعل المحاكم التقليدية أو الهيئات الناظمة غير مجهزة بما فيه الكفاية للتعامل معها. وغالبًا ما سيكون الشاكون مرغمين على وضع بعض الشكاوى الخاصة عن القانونية والنزاهة في إطار أسس معايير مدنية وناظمة. لكن هذا التأطير قد لا يكون جيدًا، وبالتالي يتم إسقاط شكاوى تستحق النظر فيها، ليس لأنها لا تثير شكاو حقيقية عن أجهزة الاستخبارات، بل لأن هذه الشكاوى لا يمكن ترجمتها إلى اللغة القضائية الخاصة بهيئة التعامل مع الشكاوى العامة. فالمراقبة غير الشرعية مثلًا قد لا يُعترف بها كإساءة مدنية في بعض الولايات القضائية وبالتالي قد لا تقع ضمن اختصاص المحاكم التقليدية.

٢.٣ المواقع المختصة

تقضي الاستجابة البديهية لنقاط ضعف المواقع العامة باستحداث مرافق أكثر اختصاصًا في التعامل مع الشكاوى. وتقع المواقع المختصة في واحدة من الفئات الثلاثة؛ أولاً، داخلية في السلطة التنفيذية (مثلًا المفتش العام)، ثانيًا، شكلاً مستقلاً من السلطة التنفيذية والبرلمان، وأخيرًا، هيئات برلمانية.

١.٢.٣ هيئات التعامل مع الشكاوى الداخلية

لدى بعض الولايات القضائية مراقبون داخليون تشكل وسيلة للسلطة التنفيذية السياسية للإشراف على أجهزة الاستخبارات. قد تكون الهيئات ببساطة وزيرًا فرديًا أو مندوبًا وزاريًا خاصًا يُسمى أحيانًا المفتش العام. وتجدر الإشارة إلى أنه في بعض الولايات القضائية، يكون المفتش العام هيئة مستقلة حقيقية ولديه ضمان البقاء في منصبه واستقلالية العملية التي تضع المفتش في مكانة أعلى من سيطرة ورقابة السلطة التنفيذية وأجهزة الاستخبارات. في بعض الحالات، قد تكون الهيئات الداخلية مؤهلة لتلقي الشكاوى العامة^{٣١} من وجهة نظر السلطة التنفيذية، تحد هذه المقاربة من الحاجة لتشارك المعلومات المصنفة التي قد تشكل مشكلة في الشكاوى خارج الأطر الضيقة جدًا لها. في الوقت نفسه، تفتقر هيئات التعامل مع الشكاوى الداخلية للاستقلالية والسيادة من تلك المسؤولة عن أجهزة الاستخبارات. قد تعتبر العامة هذه الهيئات على أنها عرضة لتضارب في المصالح ناتج عن «حماية الثعلب لحظيرة الدجاج» مما قد يولد الشكوك حول مشروعية عملية التعامل مع الشكاوى الداخلية.

٢.٢.٣ هيئات التعامل مع الشكاوى المستقلة

البنية

تمثل هيئات التعامل مع الشكاوى الأكثر استقلالية لكن ذات الاختصاص الأضيق تسوية واضحة بين الحاجة للحد من نشر المعلومات المصنفة وفي الوقت نفسه لتحقيق الشرعية العامة. وأسس عدد من الولايات القضائية هيئات إشراف خبيرة تحظى بموظفين وتشغيل مستقل عن أجهزة الاستخبارات وباقي السلطة التنفيذية. مع ذلك قد تكون

على مقربة كافية من الحكومة ليحصل أعضائها على التصريح الأمني ويؤتمنوا على المعلومات المصنفة. هذه كانت الممارسة التي نص عليها القانون الراعي لأولى هذه الهيئات، لجنة مراجعة الاستخبارات والأمن الكندية (SIRC)، في مسعى للحد من مخاوف جهاز الاستخبارات حول تدفق المعلومات المصنفة. فيتم تعيين أعضاء اللجنة من قبل السلطة التنفيذية الفدرالية لكن بعد استشارة أحزاب المعارضة في البرلمان. ويتمتع الأعضاء بقدر عالٍ من ضمان البقاء في المنصب لولايات من خمس سنوات قابلة للتجديد ويوظفون موظفيهم وإن كانوا بحاجة لموافقة الإدارة المالية في السلطة التنفيذية في الحكومة. يؤدي كل عضو قسمًا بالسرية ويخضع لقانون الأسرار الرسمية الكندي.^{٣٢}

فيما لا يلزم القانون الكندي بتعيين الأفراد ذوي خبرة معينة، تطبق ولايات قضائية أخرى مقاربة مختلفة. فيتأس مثلًا لجنة الشكاوى في جهاز الاستخبارات الكيني قاض وهي تتضمن أربعة أعضاء آخرين أحدهم «مدافع» لا تقل خبرته عن سبع سنوات وآخر يكون «قائدًا روحيًا» ذات «شهرة وطنية». يتم تعيين أعضاء اللجنة من قبل الرئيس، «بناءً على نصيحة لجنة الجهاز القضائية» و«يتولون مناصبهم لمدة ثلاث سنوات» يمكن إعادة تعيينهم لولايتين كحد أقصى.^{٣٣} من جهتها يتم تعيين لجنة ١ البلجيكية من قبل مجلس الشيوخ لولاية من ست سنوات قابلة للتجديد وعلى أعضائها أن يستوفوا معايير مؤهلة على مستوى المعرفة القانونية والخبرة ذات الصلة وقد لا يكونون أعضاء في جهاز الاستخبارات أو الشرطة.^{٣٤}

يصعب تقييم حسن نية أنظمة التعيين هذه عن بعد، لكن المبدأ سليم. كما أن أنظمة التعيين التي تفرض معايير للمؤهلات والخلفية المهنية تكون مضمونة، إذا لم يكن لديها أثر خلق مجموعة حصرية من المعينين. إلا أن معايير التعيين الضيقة والمتطلبة قد تحصر فئة الأشخاص المناسبين بذوي الخلفية الاستخباراتية، مما قد يؤدي إلى انطباع (أو واقع) بـ«سطوة» جهاز الاستخبارات الخاضع للإشراف على هيئة الإشراف.

تجسد محكمة الصلاحيات التحقيقية البريطانية مثالاً عن مجموعة مختلفة من التوقعات المهنية: فموظفوها هم حصراً من الأشخاص ذوي المناصب القضائية العالية أو كانوا محامين لعشر سنوات أقله.^{٣٥} إلا أن كون الأعضاء من المحامين والقضاة السابقين قد يكون مبالغاً به. فمن المهم شغل المناصب في هيئة تخدم مصلحة الشعب العامة بما يعكس وجهات النظر والسجلات المهنية.

هذه هي الفلسفة التي يبدو أنها تحرك لجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC) الكندية: ما من شروط مسبقة مهنية للعضوية، لكن على الأعضاء أن يكونوا أعضاء في المجلس الخاص في كندا وليسوا مشرعين فدراليين. عملياً، تشمل مجموعة المرشحين للمناصب سياسيين رفيعي المستوى وقضاة رائدين و«أعياناً» يتم اختيارهم لهذا الامتياز. من الممكن لشخص أن يتم تعيينه في المجلس الخاص ليصبح في ما يلي في لجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC) الكندية. بتعبير آخر، العضوية في اللجنة مفتوحة وتتيح للهيئة (على الأقل مبدئياً) لتمثيل أوسع للجمهور الذي تخدمه.

قد تذهب مرونة المقاربة الكندية بعيداً. فيبدو من غير الحكيم توظيف أعضاء في هيئة تعامل مع شكاوى بالكامل لوظيفة شبه قضائية وهم ليسوا محامين، وهذا هو الحال في الوعد الراهن في لجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC). مهما كانت المؤهلات الأخرى

للأعضاء، إلا أن غياب التدريب القانوني قد يجعل الهيئة معتمدةً على الموظفين القانونيين فيها. ويتطلب ذلك تقييماً متأنيباً للمسيرة المهنية للموظفين القانونيين وتحركاتهم بين الهيئات الحكومية (بما في ذلك ربما أجهزة الاستخبارات). وتكون (أو تبدو) استقلالية هيئة التعامل مع الشكاوى مضعفة حين يعتمد الأعضاء على موظفين رسميين يدخلون ويخرجون من السلطة التنفيذية. في هذا السياق، قد يكون النموذج المثالي هيئة تعامل مع الشكاوى متعددة الأعضاء توظف أشخاص من خلفيات متنوعة لكن تضمن حد أدنى من الأعضاء ذوي التدريب القانوني مثلاً.

الوظيفة

أسست بعض الولايات القضائية هيئات إشراف تكون وظيفتها الوحيدة استلام الشكاوى والتحقيق فيها. ففي بريطانيا مثلاً يمكن لمحكمة الصلاحيات التحقيقية «التحقيق في الشكاوى عن سلوك يدعى بأنه صادر عن أجهزة الاستخبارات - الجهاز الأمني (الذي يُسمى أحياناً MI5) وجهاز الاستخبارات السرية (الذي يُسمى أحياناً MI6) ومقر اتصالات الحكومة (GCHQ)».^{٢٦}

في حالات أخرى، تكون الوظيفة الرئيسية في هيئات الإشراف الخبيرة هذه هي مراجعة أداء أجهزة الاستخبارات إما بشكل مستقل أو بتوصية من الوزراء أو البرلمانين.^{٢٧} وقد يُسمح لهذه الهيئات بتلقي (والتحقيق) في شكاوى مرتبطة بأجهزة الاستخبارات التي تفوض بالإشراف عليها.^{٢٨} في النرويج مثلاً، لجنة الإشراف على الاستخبارات البرلمانية هي هيئة أعضاؤها منتخبون من البرلمان لكنهم لا ينتمون مؤسسياً للسلطة التشريعية. وبالإضافة إلى التحقيق في أنشطة أجهزة الاستخبارات بمبادرة منها، تتلقى وتحقق اللجنة في شكاوى من أفراد العامة.^{٢٩} كذلك اللجنة ١ في بلجيكا «تتولى الشكاوى والتبليغات التي تتلقاها في ما يتعلق بعمليات أو تدخل أو أعمال أو الإخفاق في العمل من قبل أجهزة الاستخبارات ووحدة التنسيق لتقييم التهديدات والأجهزة الداعمة الأخرى وموظفيها».^{٤٠} ويؤدي المفتش العام للاستخبارات في جنوب أفريقيا (IGI) وظائف مشابهة، وهو منصب مستقل عن السلطة التنفيذية ويسأل من قبل لجنة الإشراف البرلمانية المذكورة أدناه. ويحق للمفتش العام «باستلام والتحقيق في الشكاوى المرفوعة من العامة وأعضاء الأجهزة حول سوء الإدارة واستغلال السلطة وخرق الدستور والقوانين والسياسات (حول الاستخبارات والمضادة للاستخبارات) والفساد والإثراء غير المشروع لأي شخص من خلال فعل أو إغفال أي عضو».^{٤١}

في بعض الولايات القضائية، يجب على هذه الشكاوى لهيئات الإشراف الخبيرة أن تكون مسبقة بإشعار لجهاز الاستخبارات. في كندا مثلاً، يجب توجيه الشكاوى العامة أولاً إلى مدير جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (CSIS). ويحق للجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC) الكندية عندها بالتحقيق في الشكاوى غير العيانية وحسنة النية إذا لم يتمكن المدير من الاستجابة في الفترة الزمنية التي تعتبرها اللجنة منطقية أو إذا قدم استجابة غير مناسبة.^{٤٢}

٣.٢.٣ هيئات التعامل مع الشكاوى البرلمانية

يملك عدد من الولايات القضائية هيئات برلمانية تشرف على الاستخبارات والأجهزة. وكما هو حال بعض هيئات الإشراف الخبيرة المذكورة أعلاه، قد تتولى هذه اللجان البرلمانية

أيضاً استلام والتحقيق في الشكاوى المرتبطة بأنشطة أجهزة الاستخبارات.^{٤٢} في ألمانيا مثلاً، قد تستمع لجنة الرقابة البرلمانية للشكاوى.^{٤٣} في جنوب أفريقيا، اللجنة المشتركة القائمة للاستخبارات (هيئة تشمل ١٥ عضواً من البرلمان يؤدون وظيفة الإشراف على أجهزة الاستخبارات) لا تحقق في الشكاوى مباشرة ولكن يحق لها:

أن تطلب التحقيق وأن تستلم تقريراً من رئيس الجهاز أو المفتش العام حول أي شكاوى تم استلامها من قبل اللجنة من أي فرد من الشعب حول أي مسألة يعتبر فيها الفرد أن الجهاز تسبب بها له أو لملكه: على أن تتأكد أن الشكاوى ليست عديمة الأهمية أو كيدية أو نابعة عن سوء نية.^{٤٤}

يتيح توكيل اللجان البرلمانية بوظائف الإشراف والتعامل مع الشكاوى تركيز الخبرة المرتبطة بالجهاز الأمني في هيئة واحدة مع الحد من نشر المعلومات المصنفة في الوقت نفسه. لكن هناك بعض المساوئ المرتبطة بإعطاء هيئات الإشراف البرلمانية وظيفة التعامل مع الشكاوى. أولاً، قد لا يكون للبرلمانيين الخبرة أو الوقت الكافي للتحقيق والفصل في الشكاوى. ثانياً، البرلمانيين هم بطبيعة الحال محازبين. وهذا قد يهدد قدرتهم على التحقيق والفصل بشكل مناسب في الشكاوى التي تثير الحساسيات بشكل خاص عن سلوك الحكومات الحالية. ثالثاً، قد يتطلب التعامل مع الشكاوى تمحيصاً في التفاصيل وقواعد العدل الإجرائي واعتبارات الإثباتات المرتبطة بمصادقية الشهود مثلاً وهذه أمور يتم توليها بشكل أفضل في بيئة شبه قضائية. أخيراً، غالباً ما يكون للجان البرلمانية عضويات كبيرة تجعل الوصول وإصدار الأحكام صعبين.

٤ إجراءات التعامل مع الشكاوى والرقابة على المعلومات

ليس من الممكن في هذه الأداة القصيرة وصف إجراءات التعامل مع الشكاوى بالتفصيل. وسيكون التركيز بالتالي على اعتبارات إجرائية عامة قليلة بالإضافة إلى إجراءات متبعة لحماية المعلومات المصنفة. بما أن الإجراءات المستخدمة من قبل الهيئات ذات التفويضات العامة (أي تفويضات تذهب أبعد من أجهزة الاستخبارات) متغيرة جداً، سيكون التركيز في هذا الجزء على الإجراءات المطبقة من قبل هيئات التعامل مع الشكاوى المختصة (المرتبطة بالاستخبارات والأمن القومي) التي تمت مناقشتها في الجزء ٢.٣ أعلاه.

١.٤ القواعد الإجرائية العامة

تنص التشريعات الحاكمة في بعض الولايات القضائية أن الشكاوى يجب أن تكون خطية.^{٤٥} وقد تمكن هيئات التعامل مع الشكاوى من إسقاط الشكاوى التي تعتبر غير هامة أو كيدية أو نابعة عن سوء نية أو التي لا تستوفي الشروط الدنيا اللازمة لفتح تحقيق.^{٤٦} وتحد هذه الحدود بالطبع من أثر القواعد الواسعة النطاق التي تتيح للهيئة إسقاط الشكاوى التي لا تستحق المعالجة. وإذا تم تطبيق هذه القواعد بشكل شامل جداً للتهرب من القضايا الصعبة، فهي قد تجعل هيئات التعامل مع الشكاوى غير فعالة في أداء وظائف الإشراف والتعامل مع الشكاوى. وفي نهاية المطاف، إن الإجراءات الوقائية للاستخدام الملائم لقواعد الاختيار هذه تكمن في استقلالية الهيئة نفسها. إذا تمتعت هذه الهيئات بموظفين متأين وذوي مهارات ومستقلين عن الحكومة، لن يكون هناك محفز كافٍ لتجنب القضايا الشائكة على أسس إجرائية وهمية. ومن الأهمية بما كان ألا تخلط هيئات التعامل مع الشكاوى بين الشكاوى «غير المهمة

ويخضعون للملاحقة القضائية إذا كشفوا عن معلومات سرية بشكل خاطئ.^{٥٦}

وتتوفر أيضًا بروتوكولات للرقابة على التدفق المادي للمعلومات. يراجع الباحثون في لجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC) مثلًا المعلومات المصنفة في مكاتب اللجنة الأمنية في مرافق جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (CSIS). لكن ستكون هناك حالات حيث ستُنقل المعلومات إلى مرافق اللجنة الأمنية، ليس أقله في الحالات التي تكون فيها تلك المعلومات ضمن شكاوى تنظر فيها اللجنة. وقد يتطلب استحداث هذه البنية التحتية للتعامل مع المعلومات استثمار بارز وفي الدول الكبيرة المساحة (ككندا) قد يحد ذلك من الأماكن التي ستنفذ فيها اللجنة إجراءاتها.

٣.٤ سرية الأمن القومي

كما تبين المناقشة أعلاه، إن التعامل المهني مع المعلومات المرتبطة بالأمن القومي مهمة أساسية في أي نظام يُعنى بالتعامل مع الشكاوى. وتحدد التشريعات التي تحكم عدد من هيئات التعامل مع الشكاوى أن الاستقصاءات و/أو الإغفاء للإفادات يجب أن يحصل بخصوصية.^{٥٧} بالإضافة إلى ذلك، يمكن صياغة اكتشافات الهيئات و/أو حصر نشرها. فعلى سبيل المثال، لا يمكن للمفتش العام للاستخبارات والأمن (IGIS) في أستراليا تزويد الشاكي بالاكشافات «حتى يتفق رئيس وكالة الاستخبارات المعنية والمفتش العام على أن إعطاء الشاكي إجابة بالشروط المقترحة لن يشكل تهديدًا على أمن أستراليا ودفاعها أو على علاقاتها مع دول أخرى».^{٥٨} ولا يحق للمفتش العام للاستخبارات في جنوب أفريقيا أيضًا إعطاء المعلومات المحصورة من دون إذن خاص من الحكومة.^{٥٩} كذلك في كينيا، على لجنة الشكاوى «أن تأخذ بعين الاعتبار متطلبات الأمن القومي» في أدائها لمهامها. ولهذه الغاية عليها استشارة المدير العام لجهاز الاستخبارات الأمنية (ومجلس الأمن القومي على المستوى الوزاري) «لتحديد المعلومات أو الظروف التي لا يمكن فيها لمعلومات محددة أن تُكشف في سياق أو في ما يتعلق بأي استقصاء وذلك لصالح الأمن القومي».^{٦٠} أما في النروج فيجب لبيان اللجنة للشاكي «أن يكون كاملاً قدر المستطاع لكن من دون الكشف عن معلومات مصنفة».^{٦١}

بما أن السرية قد تعيق قدرة الشاكي على رفع الشكاوى بنجاح، تستخدم بعض الولايات القضائية إجراءات خاصة في الأجزاء المغلقة من الاستماع للإفادات لمساعدة الشاكي. في كندا مثلاً، يتولى محامو لجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC):

القرارات الصعبة حول عدم الكشف عن المعلومات المتوفرة في مواد مغلقة والمشاركة في معاينة شهود الحكومة في الإجراءات المغلقة. ... ويمكن الإبقاء على مستشارين خارجيين (أو «عملاء قانونيين») في بعض الحالات حيث لا يمكن للمستشارين الداخليين، وبسبب حجم العمل، التصرف في إجراءات منازعة. وفي حالات أخرى، يتم الاحتفاظ بالعملاء القانونيين لأن المستشارين الداخليين يحكمون أن الحاجة ستحتاج استجوابًا معمقًا بشكل خاص لجهاز الاستخبارات والأمن الكندي (CSIS).

٥ الحلول

كما ذكر أعلاه، إن الغاية المركزية من أي نظام شكاوى هي «الحل الفعال». وبشكل عام، إن الحلول التي تقدمها هيئات التعامل مع الشكاوى في جهاز الاستخبارات غالبًا ما تكون توصيات وليس قرارات قانونية ملزمة ترتبط مثلًا بالتعويض عن الأضرار.^{٦٢} وتنعكس هذه الصلاحيات

المحدودة التفويض المزدوج لعدد من هيئات التعامل مع الشكاوى؛ أي أن الهيئة التي تستمع للشكاوى هي نفسها الهيئة التي تجري أنشطة الإشراف المستقلة على أجهزة الاستخبارات. وتولد عمليات الإشراف هذه عادةً توصيات لجهاز الاستخبارات المعني والسلطة التنفيذية حول السياسات والممارسات الإصلاحية. وفي الحالات حيث يشكل الإشراف الوظيفة الأولية لهيئات التعامل مع الشكاوى، لا شك في أن المشرعين الذين استحدثوا هذه المؤسسات اعتبروا توفر صلاحيات التعويض القصيرة كاستجابة للشكاوى غير متمشية مع الصفات الأقل نزاعية الضرورية للإشراف الفعال.

لكن عملياً، إن حصر هيئات التعامل مع الشكاوى بالتوصيات قد يحد من قدرتها على القيام بأكثر من إلقاء اللوم على جهاز الاستخبارات لحمله على الالتزام. وتصبح هذه المقاربة صعبة بشكل خاص حين تكون نتائج التحقيقات في الشكاوى مصنفة، وهي ممارسة شائعة مذكورة أعلاه. لهذا السبب، من المهم أن تنتج الهيئات نسخ منقحة للنتائج التي تخلص إليها في التقارير السنوية المتوفرة علنيًا أو غيرها. والمفاجئ هو أنه حتى هذه قد لا تُلَفَّت انتباه البرلمانين والإعلام كثيرًا. فلجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC) في كندا مثلاً قد أصدرت موجزات لاكتشافات هامة أحياناً لم تثر اهتماماً مستداماً كبيراً.

في أسوأ الحالات، صلاحيات التوصية فقط قد يكون تأثيرها الحد من أي ميزات تملكها الهيئة. إذا شك الشاكون المحتملون بأن أعمالهم لن تؤدي إلى استجابات ذات جدوى أو تغيير أو تعويض قد لا يكون لديهم دافعاً بالاستمرار بالشكاوى مع الهيئة. نتيجة لذلك، قد يسعى الشاكون لحمل شكاوهم إلى قنوات أخرى (كالمحاكم العامة التي ليست في مكانة مناسبة للتعامل معها) أو الكشف عنها في الإعلام بهدف الحصول على استجابة أو يتخلون عنها ببساطة. وكافة هذه الاستجابات تعيق منطق هيئات التعامل مع الشكاوى، ألا وهو الكشف والاستجابة لأخطاء أجهزة الاستخبارات.

تمتتع الهيئات الأخرى بصلاحيات «أشبه بالقضائية». وينطبق ذلك بشكل خاص على الهيئات التي يشكل التعامل مع الشكاوى فيها الوظيفة الحصرية. وبالتالي، تتمتع الهيئات الشبه قضائية كمحكمة الصلاحيات التحقيقية في بريطانيا بالقدرة على فرض «إجراءات تصحيحية كإلغاء أي مذكرة أو إتلاف أي سجلات محتفظ بها أو التعويض المالي».^٤

٦ التوصيات

ينتج عدد من التوصيات عن هذا المسح لهيئات التعامل مع الشكاوى، وهي مختصرة في ما يلي وواردة في الجدول ١ كـ «ممارسات فضلى».

▪ على الدول أن تنشئ هيئات التعامل مع الشكاوى التي تكون مهمتها استلام والتحقيق في الشكاوى الداخلية والشكاوى العامة.

تشكل أنظمة التعامل مع الشكاوى الداخلية طريقة لتوجيه «التبليغ عن الممارسات غير القانونية» من خلال إطار مؤسستي يستجيب للشكاوى التي تستحق استجابة ويراعي في الوقت نفسه مخاوف الحكومة في ما يتعلق بحماية المعلومات المصنفة. لكن على هذا النظام أن يوسع حمايته أيضاً إلى من يتبعه.

▪ على نظام الشكاوى الداخلية أن يشمل ضمانات عدم الثأر ليرفع الموظفين شكاوى نابعة

عن حسن نية للهيئات المجازة.

من جهتها، تعتبر أنظمة الشكاوى العامة أوسع أو أكثر انفتاحًا للجميع. ويفرض عدد قليل من الولايات القضائية متطلبات الجنسية مع أنها ترتبط عادةً بعمليات الاستخبارات الأجنبية فقط، ويتطلب عدد أقل أن يكون الشاكي متأثرًا شخصيًا بطريقة ما بالشكوى. ويصعب رؤية أي فائدة من فرض الحدود بهذه الطريقة.

▪ على هيئات التعامل مع الشكاوى أن تملك صلاحيات واسعة باستلام الشكاوى من العامة.

تعني القواعد الواسعة حول من يحق له رفع الشكاوى أنه يمكن توجيه المزيد من الشكاوى إلى هيئة التعامل مع الشكاوى. وتزيد هذه القواعد من العبء المحتمل على عاتق هذه الهيئة. وقد يكون من الملائم الحد من هذه القضايا بتلك التي تستحق فقط. لكن يجب إيلاء أهمية إلى كيفية تحديد ذلك.

▪ يمكن حل المخاوف حول الشكاوى غير المهمة أو الكيدية بقواعد تتيح لهيئة التعامل مع الشكاوى إسقاط هذه الأخيرة في مرحلة مبكرة من العملية. لكن ينبغي الحذر لتجنب إسقاط الشكاوى الصعبة والتي تطرح إشكالية أو التي رفعها أشخاص يطرحون صعوبات.

أما في ما يتعلق بالموقع، فعلى الدول أن تنظر بتأن في المحاكم العامة أو الهيئات الناظمة التقليدية المجهزة بشكل مناسب للتعامل مع الشكاوى المرتبطة بأجهزة الاستخبارات. عمليًا، قد لا تكون هذه الهيئات قادرة على التعامل مع مواد الأمن القومي و/أو الاستخبارات مما يعيق فعاليتها ويجعلها غير قادرة على التحقيق بالشكاوى بالشكل المناسب. وقد تفتقر الهيئات الأكثر عمومية إلى الخبرة المختصة الضرورية للتحقيق في هذه المسائل بدرجة عالية من التعمق.

بالمقارنة، قد تكون هيئات التعامل مع الشكاوى المختصة بالاستخبارات ذات هيكلية مناسبة لاحتضان المخاوف حول حماية المعلومات المصنفة. في الوقت نفسه، إن مخاوف السرية هذه لا يجب أن تحد من وظائف الهيئة المختصة لدرجة تقضي على سمعتها. ويجب أن تكون الشفافية هي العادة، مع حصر السرية بطروف خاصة وناבעة عن حسن نية. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون هناك مساع تضمن التوازن بين قدرات الحكومة والشاكي على تقديم قضيتهم. قد تخفي الحكومة بعض المسائل من خلال السرية، لذا على الهيئة نفسها أن تركز على درس المسألة بطريقة تحقيقية. كما أن أعضاء هيئة الإشراف أنفسهم يجب أن يكونوا حاصلين على تصريح أمني ويجب أن يملكو نفاذًا واسعًا إلى المعلومات بحوزة الحكومة وأجهزة الاستخبارات.

▪ في معظم الحالات، لا يتم تفضيل هيئات التعامل مع الشكاوى المختصة عن تلك الأكثر عمومية في التحقيق في الشكاوى المرتبطة بأجهزة الاستخبارات. فعلى هذه الهيئات أن تجهز بصلاحيات واسعة جدًا للوصول إلى المعلومات المصنفة وسيكون عليها تطبيق إجراءات وقائية للحد من احتمال حصول أي تسريب (إرادي أو غير إرادي). وتشمل النماذج عن هذه الإجراءات الوقائية بروتوكولات التعامل مع المعلومات الخاصة ووجوب الحصول على تصريح أمني.

عليه، لن تكون هيئات التعامل مع الشكاوى ذات مصداقية إلا إذا كان موظفوها وعملياتها مستقلة عن الحكومة وذات موارد مناسبة. ومع أنه لا يجب لهذه الهيئات أن تشمل أصحاب

مؤهلات مهنية معينة (كالمحامين مثلاً)، إلا أنه يجب أن يكون هناك تمثيل قانوني بين الأعضاء. وتحد الكفاءة القانونية المستقلة ما قد يشكل في غير ذلك اعتماداً مفرطاً على أفراد فريق العمل ذوي التدريب القانوني (وقد لا يكونون على القدر نفسه من الاستقلالية).

▪ على هيئات التعامل مع الشكاوى أن تكون مستقلة عن الحكومة. عملياً، هذا يعني انه يجب تعيينها بطريقة لا تشكل تعييناً احادي الجانب من قبل الحكومات الحالية وانها حرة بالعمل باستقلالية عن الحكومة مع تمتعها بضمانة البقاء في منصبها. وعلى بعض الأعضاء على الأقل أن يكونوا حاضرين بتدريب قانوني لتجنب الاعتماد على موظفي جهاز الاستخبارات في الحكم على الشكاوى.

تعتبر مسألة الحلول القضية الأصعب في أنظمة التعامل مع الشكاوى. بشكل عام، إن الهيئات ذات القدرة الأقوى على التعويض عن أخطاء جهاز الاستخبارات (المحاكم) هي الأقل استعداداً للتعامل مع شكاوى مرتبطة بظروف أجهزة الاستخبارات الخاصة لاسيما طلب السرية وحماية المعلومات المصنفة. وغالباً ما تكون هيئات الإشراف الخبيرة أكثر تجهيزاً لاختراق ضبابية السرية لكنها لا تملك صلاحيات القيام بأكثر من إصدار التوصيات عادة. على الدول أن تفكر بشكل متأن في إذا ما كانت هيئات الإشراف الخبيرة التي تحظى بمهام التعامل مع الشكاوى يجب أن تحظى أيضاً بصلاحيات الحلول شبه القضائية كصلاحيات منح التعويض المالي للمتضررين.

▪ إن منح هيئات التعامل مع الشكاوى مجرد صلاحيات التوصية غير كافٍ ولا يشكل «حلاً فعالاً». بل يجب على الهيئات الحصول على صلاحيات شبه قضائية كصلاحيات منح التعويض المالي.

وأخيراً، على الدول تجنب الاعتماد الحصري على نموذج مبني على الشكاوى لضمان مساءلة جهاز الاستخبارات. بالطبع للتعامل مع الشكاوى مكانته في العملية، لكن تجربة بعض الدول التي تعتمد بشكل حصري على هيئات التعامل مع الشكاوى لأداء هذه المهمة لم تكن إيجابية. في كندا مثلاً، إن وظائف الأمن القومي التي تقوم بها الشرطة الفدرالية (شرطة الخيالة الكندية الملكية الأمنية) تخضع لنظام مساءلة ضعيف قائم على الشكاوى فقط. وأوصى استقصاء قضائي في الممارسات الخاطئة للشرطة في مجال مكافحة الإرهاب غداة أحداث ١١ سبتمبر بتعزيز صلاحية التعامل مع الشكاوى ونظام مراجعة تدقيق الأداء. وخلص الاستقصاء إلى أن «الحاجة لمراجعات ذات مبادرة ذاتية ناتج عن واقع أن معظم أنشطة شرطة الخيالة الكندية الملكية الأمنية المرتبطة بالأمن القومي تتم في السرية وتحظى بتمحيص قضائي محدود جداً، إذا توفر، ومع ذلك لديها إمكانية التأثير بشكل بارز على حقوق وحرريات الفرد».^{٦٥}

إن التركيز غير السليم على أنظمة مساءلة تستند إلى الشكاوى قد يؤدي إلى نوع من «مسرح» المساءلة: فوجود الهيئة يولد مظهر ضوابط وموازين لكنها لا تستطيع العمل بشكل فعال بسبب السرية المحيطة بأنشطة أجهزة الاستخبارات. وقد تعرض هذه السرية هؤلاء الذين تستهدفهم أجهزة الاستخبارات إلى انتهاك غير مجاز للخصوصية مثلاً. لهذا السبب، إن أنظمة التعامل مع الشكاوى التي لا ترافقها أشكال أخرى من المراجعة والإشراف القادرة على الكشف عن الأخطاء تمثل مقارنة ضعيفة لإدارة الاستخبارات.

▪ إن الاعتماد الحصري على نموذج مساءلة لأجهزة الاستخبارات مبني على الشكاوى غير ملائم. يجب أن يتم هذه المقارنة نظام مراجعة و/أو إشراف مستقل.

الجدول ١: قائمة التدقيق للممارسات الفضلى حول التعامل مع الشكاوى

الممارسة	تبعات الإخفاق في تطبيق الممارسات
هل هيئة التعامل مع الشكاوى مجهزة بشكل مناسب بالخبرة المختصة والقانونية؟	قد تُطرح الأسئلة حول قدرة الهيئة بالفصل في الشكاوى بشكل فعال وذات مصداقية.
هل تتمتع هيئة التعامل مع الشكاوى بوصول كامل إلى المعلومات السرية الخاصة بجهاز الاستخبارات؟	ومن المخاطر التي تواجهها هيئة التعامل مع الشكاوى انها قد لا تتمكن الهيئة من تحديد صلاحية الشكاوى وتقييم سلوك الجهاز.
هل تتمتع هيئة التعامل مع الشكاوى بالاستقلالية عن الحكومة وأجهزة الاستخبارات في عملية التعيين وضمان الحفاظ على المنصب وإدارة العمليات؟	من المرجح أن تفتقر الهيئة للمصداقية وقد لا تصدر قرارات مستقلة.
هل تتيح هيئة التعامل مع الشكاوى الداخلية والعامّة؟	قد يميل الأعضاء الداخليون إلى اللجوء إلى التبليغ عن الممارسات غير القانونية في الإعلام مثلاً فيما يُضطر أفراد العامة إلى رفع الشكاوى إلى المحاكم العامة أو هيئات أخرى غير مجهزة بالشكل المناسب للفصل في مسائل الأمن القومي.
هل يتمتع الشاكون الداخليون بالحماية من الإجراءات التأريية لدى رفع الشكاوى النابعة عن حسن نية، إما بموجب قانون عمل و/ او قانون أسرار رسمية؟	لن يكون للأعضاء الداخليين محفزاً لاتباع عملية هيئة التعامل مع الشكاوى أو سيكون هناك ما يردعها عن الكشف عن الأخطاء بالمطلق.
هل الاختصاص القضائي بالشكاوى العامة مصمم للسماح كافة أو أي فرد من العامة برفع شكوى عن كافة أنشطة جهاز الاستخبارات؟	المخاوف المشروعة حول سلوك جهاز الاستخبارات قد تتعرض للإهمال.
حين يكون إسقاط شكاوى لا تستحق النظر فيها ملائماً، هل تحرص هيئة التعامل مع الشكاوى على ممارسة هذه الصلاحية بحذر ومن دون الأخذ بالاعتبارات الاستثنائية كالتبعات السياسية للشكاوى أو صفات الشاكي غير ذات الصلة؟	قد تسقط المخاوف المشروعة حول سلوك جهاز الاستخبارات بسرعة.
هل تتمتع هيئة التعامل مع الشكاوى بصلاحية إصدار حلول شبه قضائية كالتعويض المالي؟	قد تكون قرارات الهيئة ذات أثر محدود عن سلوك أجهزة الاستخبارات فيما قد يردع ذلك الشاكين من رفع الشكاوى بالمطلق.

ملاحظات هامشية

١. هانس بورن وإيان ليه (Hans Born and Ian Leigh)، مساءلة الاستخبارات معايير قانونية وممارسات فضلى للإشراف على وكالات الاستخبارات (جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة جامعة درهام وبرلمان النرويج)، ص ١٠٥.
٢. هانس بورن (Hans Born)، المساءلة الديمقراطية لأجهزة الاستخبارات، دراسة سياسية رقم ١٩ (جنيف: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٢٠٠٦)، ص ١٧.
٣. مجلس الامم المتحدة لحقوق الإنسان، تقرير مقرر الأمم المتحدة الخاص حول تحفيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الإرهاب كتيّباً للممارسات الجيدة للأطر القانونية والمؤسسية والإجراءات التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في الإرهاب بما في ذلك الإشراف، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/14/46 (١٧ أيار/مايو ٢٠١٠)، ص ١٠.
٤. تقرير شينين (Scheinin)، ص ١٠.
٥. تقرير شينين (Scheinin)، ص ١١ (المادة ٢ من المعاهدة الدولية حول الحقوق المدنية والسياسية).
٦. كلاس ف (Klass v. FRG, A 28) (١٩٧٩)، 2 EHHR 214 فقرة ٦٤ (تفسير المادة ١٣ من الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان (ECHR)).
٧. تقرير شينين (Scheinin)، ص ١١.
٨. قانون جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (٣١ أغسطس ٢٠٠٤)، R.S.C. الفصل 23-C، القسم ٤٢ (متوفر على <https://www.csis-scrc.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp>).
٩. بلجيكا، قانون مراجعة الشرطة وأجهزة الاستخبارات ووحدة التنسيق لتقييم التهديدات (١٨ يوليو ١٩٩١)، المادتين ٢٨ و ٣٠؛ راجع أيضاً الموقع الإلكتروني للجنة مراجعة وكالات الاستخبارات القائمة في بلجيكا (متوفر على <http://www.comiteri.be/images/pdf/engels/w.toezicht%20-%20I.contrle%20-%20engelseversie.pdf>).
١٠. الولايات المتحدة الأمريكية، المفتش العام لوكالة الاستخبارات المركزية، القانون ٥٠ الفقرة 403 2 (e) q (متوفر على <http://codes.lp.fpi.ndlaw.com/uscode/50/15/1/403q>).
١١. الولايات المتحدة الأمريكية، المفتش العام لوكالة الاستخبارات المركزية، القانون ٥٠ الفقرة 403 (5) G (q) (d).
١٢. نيوزيلندا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١ يوليو ١٩٩٦)، القسم ١٨ (متوفر على <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1996/0047/latest/whole.html> (dlm392526)).
١٣. الولايات المتحدة الأمريكية، المفتش العام لوكالة الاستخبارات المركزية، القانون ٥٠ الفقرة 403 (3) B (e) q.
١٤. كندا، قانون أمن المعلومات (١٩٨٥)، R.S.C. الفصل 5-O، القسم ١٥ (متوفر على <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/O-5/>).
١٥. هولندا، قانون أجهزة الأمن والاستخبارات (٧ فبراير ٢٠٠٢) المادة ٨٣ (كما تم تعديله) (متوفر على http://www.ctivd.nl/download=WIV2002_Engels.pdf).
١٦. إيرلندا، قانون لجنة أمين المظالم (Garda Síochána) رقم ٢٠ للعام ٢٠٠٥، القسم ٦٧.
١٧. قانون جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (٣١ أغسطس ٢٠٠٤)، R.S.C. الفصل 23-C، القسم ٤١ (متوفر على <https://www.csis-scrc.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp>).
١٨. الولايات المتحدة الأمريكية، المفتش العام لوكالة الاستخبارات المركزية، القانون ٥٠ الفقرة 403 (3) e) q.
١٩. كينيا، قانون جهاز الاستخبارات والأمن الوطني (٣١ ديسمبر ١٩٩٨)، القسم ٢٤ (متوفر على <http://www.nsis.go.ke/act.pdf>).
٢٠. جنوب أفريقيا، قانون الإشراف على أجهزة الاستخبارات (٢٣ نوفمبر ١٩٩٤) القسم ٣ (١) f) (متوفر على http://www.acts.co.za/intelligence_services_oversight_act_1994.htm).
٢١. نيوزيلندا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١ يوليو ١٩٩٦)، القسم ١١.
٢٢. أستراليا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١٧ أكتوبر ١٩٨٦)، القسم ٨ (متوفر على <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2011C00349>).
٢٣. مجلس الامم المتحدة لحقوق الإنسان، تقرير مقرر الأمم المتحدة الخاص حول تحفيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الإرهاب كتيّباً للممارسات الجيدة للأطر القانونية والمؤسسية والإجراءات التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في الإرهاب بما في ذلك الإشراف، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/14/46/Add.1 (٢٦ أيار/مايو ٢٠١٠) ص ٥٠ (مناقشة فنلندا).
٢٤. مجلس الامم المتحدة لحقوق الإنسان، تقرير

- ٢١ القسم ٢٩ (متوفر على <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-21/index.htm>).
٢٨. قانون حقوق الإنسان الكندي (١٩٨٥). R.S.C. الفصل H-6 القسمين ٤٥-٤٦ (متوفر على <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/H-6/page-15.html>).
٢٩. في القضايا القانونية حيث أعقت (أو على الأقل عقدت) السرية الحكومية قدرة المدعي على الحصول على حلول مدنية، راجع محمد ووزير الدولة للشؤون الأجنبية والكونمولث (٢٠٠٩) EWHC 152 (إداري) (بريطانيا)؛ محمد ووزير الدولة للشؤون الأجنبية والكونمولث (٢٠٠٩) EWHC 2549 (إداري) (بريطانيا)؛ كندا (المدعي العام) والملكي، ٢٠١١، FCA 199 (كندا)؛ محمد وجيسين داتابلان (Jeppesen Dataplan) 614 F.3d 1070 (التعميم التاسع ٢٠١٠) (الولايات المتحدة).
٣٠. لجنة استقصاء في أفعال المسؤولين الكنديين في قضية ماهر عرار، آلية مراجعة جديدة للأنشطة الأمنية شرطة الخيالة الكندية الملكية الأمنية (RCMP) (٢٠٠٦) ص ٤٩٢-٣ (متوفر على http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco_bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/eng/EnglishReportDec122006.pdf).
٣١. مجلس الامم المتحدة لحقوق الإنسان، تقرير مقرر الأمم المتحدة الخاص حول تحفيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الإرهاب كتيّبًا للممارسات الجيدة للأطر القانونية والمؤسسية والإجراءات التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في الإرهاب بما في ذلك الإشراف، وثيقة الأمم المتحدة A/14/46/Add.1 (٢٦ أيار/مايو ٢٠١٠)، ص ٤٩ (عن فنلندا)؛ لجنة استقصاء في أفعال المسؤولين المنديين في قضية ماهر عرار، آلية مراجعة جديدة للأنشطة الأمنية شرطة الخيالة الكندية الملكية الأمنية (RCMP) (مايو ٢٠٠٥) ص ١٤ (متوفر على http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/eng/IntlModels_may26.pdf).
٣٢. مجلس الامم المتحدة لحقوق الإنسان، تقرير مقرر الأمم المتحدة الخاص حول تحفيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الإرهاب كتيّبًا للممارسات الجيدة للأطر القانونية والمؤسسية والإجراءات التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في الإرهاب بما في ذلك الإشراف، وثيقة الأمم المتحدة A/14/46/Add.1 (٢٦ أيار/مايو ٢٠١٠)، الفقرة ٢٨٠ (تصف كفاءة الوزير المجري المسؤول) الفقرات ٥٢١-٥٢٣ (عن نظام التحكم الداخلي في مقدونيا)؛ الولايات المتحدة، المفتش العام لوكالة الاستخبارات المركزية، الولايات المتحدة، القانون ٥٠ الفقرة 403q.
٣٣. قانون جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (٣١ أغسطس ٢٠٠٤)، R.S.C. الفصل C-23، القسم ٣٥-٣٧.
٣٤. كينيا، قانون جهاز الاستخبارات والأمن الوطني (٣١ ديسمبر ١٩٩٨) القسم ٢٥.
٣٥. بلجيكا، قانون مراجعة الشرطة وأجهزة الاستخبارات ووحدة التنسيق لتقييم التهديدات (١٨ يوليو ١٩٩١)، المادتين ٢٨ و ٣٠.
٣٥. بريطانيا، موقع محكمة الصلاحيات التحقيقية (متوفر على <http://www.ipt-uk.com/default.asp?sectionID=1>).
- مقرر الأمم المتحدة الخاص حول تحفيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الإرهاب كتيّبًا للممارسات الجيدة للأطر القانونية والمؤسسية والإجراءات التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في الإرهاب بما في ذلك الإشراف، وثيقة الأمم المتحدة A/14/46/Add.1 (٢٦ أيار/مايو ٢٠١٠) الفقرة ١٢١ (عن آليات الشكاوى للبينان كالمحكمة الدستورية)؛ الفقرة ٢٩٤ (عن موقع الشكاوى الرئيسي في الإكوادور كالمحكمة الدستورية)؛ الفقرة ٢٤٣ (الأمر نفسه في كوستاريكا)؛ الفقرة ٣٠٧ (عن المحاكم كاليات رئيسية للشكاوى للأشخاص المتأثرين من مراقبة الجهاز الأمني)؛ الفقرة ٣٥٣ (عن دور المحاكم في الأخطاء المدنية المرتكبة من قبل أجهزة الاستخبارات في جورجيا والمدعي الرئيسي في الارتكابات الجنائية) الفقرتان ٥٥٦-٥٥٧ (عن النظام في مدغشقر).
٢٥. هولندا، قانون أجهزة الأمن والاستخبارات المادة ٨٣.
٢٦. مجلس الامم المتحدة لحقوق الإنسان، تقرير مقرر الأمم المتحدة الخاص حول تحفيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الإرهاب كتيّبًا للممارسات الجيدة للأطر القانونية والمؤسسية والإجراءات التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في الإرهاب بما في ذلك الإشراف، وثيقة الأمم المتحدة A/14/46/Add.1 (٢٦ أيار/مايو ٢٠١٠)، ص ٤٩ (عن فنلندا)؛ لجنة استقصاء في أفعال المسؤولين المنديين في قضية ماهر عرار، آلية مراجعة جديدة للأنشطة الأمنية شرطة الخيالة الكندية الملكية الأمنية (RCMP) (مايو ٢٠٠٥) ص ١٤ (متوفر على http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/eng/IntlModels_may26.pdf).
٢٧. مجلس الامم المتحدة لحقوق الإنسان، تقرير مقرر الأمم المتحدة الخاص حول تحفيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الإرهاب كتيّبًا للممارسات الجيدة للأطر القانونية والمؤسسية والإجراءات التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في الإرهاب بما في ذلك الإشراف، وثيقة الأمم المتحدة A/14/46/Add.1 (٢٦ أيار/مايو ٢٠١٠)، الفقرات ٦٤ و ٧٥ و ٨٢ (عن بلجيكا)؛ الفقرة ٣٢٧ (عن فنلندا)؛ الفقرة ٣٧٤ (عن أدوار مؤسسة أمناء المظالم اليونانيين) راجع أيضًا قانون الخصوصية الكندي R.S.C. الفصل

خلال مكافحة الإرهاب كتيبًا للممارسات الجيدة للأطر القانونية والمؤسسية والإجراءات التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في الإرهاب بما في ذلك الإشراف، وثيقة الأمم المتحدة A/14/46/Add.1 (٢٦ أيار/مايو ٢٠١٠) الفقرة ٢٧٠ (تصف دور اللجنة البرلمانية الكرواتية للسياسة الداخلية والأمن القومي)؛ الفقرة ٣٨٠ (تصف دور لجنة الأمن القومي البرلمانية في المجر)؛ والفقرات ٦٠٩-٦١١ (تصف اللجان البرلمانية المشتركة الرومانية، لكن تشير إلى تحقيق الشكاوى بموافقة اللجان البرلمانية الأخرى)؛ لاري واتس (Larry Watts) الرقابة والإشراف على جهاز الاستخبارات في رومانيا، في الرقابة الديمقراطية لأجهزة الاستخبارات، لهانس بورن ومارينا كاباريني (Hans Born and Marina Caparini) (ألدرشوت، بريطانيا: أشغيات، ٢٠٠٧، ص ٦٠) (حول الشكاوى التي تتلقاها اللجان البرلمانية الرومانية).

٤٤. مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، موجز: الإشراف البرلماني لأجهزة الاستخبارات (٢٠٠٦) (يشير إلى أن لجنة الرقابة البرلمانية الألمانية قد تصغي إلى شكاوي المواطنين)؛ ألمانيا، قانون لجنة الرقابة (٢٩ يوليو ٢٠٠٩) الجريدة الرسمية للقانون الفدرالي، ص ٢٣٤٦، القسم ٨.

٤٥. جنوب أفريقيا، قانون الإشراف على أجهزة الاستخبارات (٢٣ نوفمبر ١٩٩٤)، القسم ٣(١)(f).

٤٦. أستراليا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١٧ أكتوبر ١٩٨٦) القسم ١٠، نيوزيلندا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١ يوليو ١٩٩٦)، القسم ١٦.

٤٧. أستراليا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١٧ أكتوبر ١٩٨٦) القسم ١١؛ جنوب أفريقيا، قانون الإشراف على أجهزة الاستخبارات (٢٣ نوفمبر ١٩٩٤)، القسم ٣(١)(f)؛ نيوزيلندا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١ يوليو ١٩٩٦)، القسم ١٧. بلجيكا، قانون مراجعة الشرطة وأجهزة الاستخبارات ووحدة التنسيق لتقييم التهديدات (١٨ يوليو ١٩٩١)، المادة ٣٤.

٤٨. أستراليا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١٧ أكتوبر ١٩٨٦) القسم ١٩ (كما يتم تعديله).

٤٩. أستراليا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١٧ أكتوبر ١٩٨٦)، القسم ١٨ (كما تم تعديله)؛ النرويج، قانون حول رصد الاستخبارات والمراقبة والأجهزة الأمنية (٣ فبراير ١٩٩٥)، القسم ٤ و٥؛ ألمانيا، قانون

٣٦. بريطانيا، موقع محكمة الصلاحيات التحقيقية، عن محكمة الصلاحيات التحقيقية: ما تستطيع المحكمة التحقيق به (متوفر على <http://www.ipt-uk.com/sectons.asp?sectionID=22&type=top>).

٣٧. هولندا، قانون أجهزة الأمن والاستخبارات المادة ٦٤ و٧٨.

٣٨. مجلس الامم المتحدة لحقوق الإنسان، تقرير مقرر الأمم المتحدة الخاص حول تحفيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الإرهاب كتيبًا للممارسات الجيدة للأطر القانونية والمؤسسية والإجراءات التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في الإرهاب بما في ذلك الإشراف، وثيقة الأمم المتحدة A/14/46/Add.1 (٢٦ أيار/مايو ٢٠١٠)، الفقرتان ٢٧٠ و٢٧١ (وصف وظائف المجلس الكرواتي للإشراف المدني على وكالات الاستخبارات الأمنية؛ الفقرة ٢٧٩ (وصف وظائف الهيئة المستقلة القبرصية للتحقيق في الاتهامات والشكاوى ضد الشرطة)؛ الفقرة ٣٩٦ (وصف وظائف لجنة أمناء المظالم الأيرلندية (Garda Síochána)؛ الفقرة ٤١٠ (وصف وظائف لجنة السلامة العامة الإقليمية)؛ أستراليا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١٧ أكتوبر ١٩٨٦)، القسم ٨ (وفق ما تم تعديله).

٣٩. مجلس الامم المتحدة لحقوق الإنسان، تقرير مقرر الأمم المتحدة الخاص حول تحفيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الإرهاب كتيبًا للممارسات الجيدة للأطر القانونية والمؤسسية والإجراءات التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في الإرهاب بما في ذلك الإشراف، وثيقة الأمم المتحدة A/14/46/Add.1 (٢٦ أيار/مايو ٢٠١٠)، الفقرة ٥٨٥؛ النرويج، قانون حول رصد الاستخبارات والمراقبة والأجهزة الأمنية (٣ فبراير ١٩٩٥)، القسم ٣ (متوفر على <http://www.eos-utvalget.no/fi/lestore/EOSAct.pdf>).

٤٠. بلجيكا، قانون مراجعة الشرطة وأجهزة الاستخبارات ووحدة التنسيق لتقييم التهديدات (١٨ يوليو ١٩٩١)، المادة ٣٤.

٤١. جنوب أفريقيا، قانون الإشراف على أجهزة الاستخبارات (٢٣ نوفمبر ١٩٩٤)، القسم ٧(٧)(CA).

٤٢. قانون جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (٣١ أغسطس ٢٠٠٤)، R.S.C، الفصل C-23، القسم ٤١.

٤٣. مجلس الامم المتحدة لحقوق الإنسان، تقرير مقرر الأمم المتحدة الخاص حول تحفيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية

- ٧ في ٣ فبراير ١٩٩٥ عن قانون حول رصد الاستخبارات والمراقبة والأجهزة الأمنية، القسم ٨؛ راجع أيضاً نيوزيلندا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١ يوليو ١٩٩٦)، القسم ٢٥.
٦٢. كريغ فورسيزي (Craig Forcece) ولورن فالدمان (Lorne Waldman)، السعي للعدالة في عملية غير عادلة: دروس من كندا والمملكة المتحدة ونيوزيلندا حول استخدام المدافعين الخاصين في الإجراءات الأمنية الوطنية (دراسة من طلب المركز الكندي للدراسات الاستخباراتية والأمنية مع دعم مادي من خدمة إدارة المحاكم) أغسطس ٢٠٠٧، ص ٧-٨.
٦٣. قانون جهاز الاستخبارات والأمن الكندي (٣١ أغسطس ٢٠٠٤)، R.S.C.، الفصل C-23، القسم ٥٢ (حول صلاحيات لجنة مراجعة الاستخبارات والأمن (SIRC)؛ هولندا، قانون أجهزة الأمن والاستخبارات، المادة ٨٤ (حول صلاحيات أمين المظالم الوطني)؛ مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، تقرير مقرر الأمم المتحدة الخاص حول تحفيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال مكافحة الإرهاب كتيباً للممارسات الجيدة للأطر القانونية والمؤسسية والإجراءات التي تضمن احترام حقوق الإنسان من قبل وكالات الاستخبارات في الإرهاب بما في ذلك الإشراف، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/14/46/Add.1 (٢٦ أيار/مايو ٢٠١٠) الفقرة ٧٧ (حول صلاحيات مفوض الخصوصية البلجيكية)؛ والفقرة ٥٨٥ (وصف صلاحيات لجنة الإشراف النرويجية)؛ أستراليا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١٧ أكتوبر ١٩٨٦) القسم ٢٤ (كما تم تعديله)؛ النرويج، تعليمات لرصد الرقابة على الاستخباراتية والأجهزة الأمنية (EOS)، صادرة بموجب القسم ١ من القانون رقم ٧ في ٣ فبراير ١٩٩٥ عن قانون حول رصد الاستخبارات والمراقبة والأجهزة الأمنية، القسم ٨؛ راجع أيضاً نيوزيلندا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١ يوليو ١٩٩٦)، القسم ٢٥؛ كينيا، قانون جهاز الاستخبارات والأمن الوطني (٣١ ديسمبر ١٩٩٨)، القسم ٢٦.
٦٤. بريطانيا، موقع محكمة الصلاحيات التحقيقية، عملية الشكاوى: ماذا يحل بشكاوي؟ <http://www.ipt-uk.com/sections/>
٦٥. لجنة استقصاء في أفعال المسؤولين المنديين في قضية ماهر عرار، آلية مراجعة جديدة للأنشطة الأمنية شرطة الخيالة الكندية الملكية الأمنية (RCMP) (٢٠٠٦)، ص ١٨.
- لجنة الرقابة (٢٩ يوليو ٢٠٠٩) الجريدة الرسمية للقانون الفدرالي، ص ٢٣٤٦، القسم ٨؛ نيوزيلندا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١ يوليو ١٩٩٦)، القسم ٢٠ و٢٣؛ كينيا، قانون جهاز الاستخبارات والأمن الوطني (٣١ ديسمبر ١٩٩٨) القسم ٢٦؛ بلجيكا، قانون مراجعة الشرطة وأجهزة الاستخبارات ووحدة التنسيق لتقييم التهديدات (١٨ يوليو ١٩٩١)، المادة ٤٨.
٥٠. أستراليا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١٧ أكتوبر ١٩٨٦)، القسم ١٨ (كما يتم تعديله).
٥١. الولايات المتحدة الأمريكية، المفتش العام لوكالة الاستخبارات المركزية، القانون ٥٠ الفقرة 403 (e) q راجع أيضاً الفقرتين ٤ و ٥.
٥٢. جنوب أفريقيا، قانون الإشراف على أجهزة الاستخبارات (٢٣ نوفمبر ١٩٩٤)، القسم ٥.
٥٣. جنوب أفريقيا، قانون الإشراف على أجهزة الاستخبارات (٢٣ نوفمبر ١٩٩٤)، القسم ٧.
٥٤. جنوب أفريقيا، قانون الإشراف على أجهزة الاستخبارات (٢٣ نوفمبر ١٩٩٤)، القسم ٧؛ ألمانيا، قانون لجنة الرقابة (٢٩ يوليو ٢٠٠٩) الجريدة الرسمية للقانون الفدرالي، ص ٢٣٤٦، القسم ١٠.
٥٥. جنوب أفريقيا، قانون الإشراف على أجهزة الاستخبارات (٢٣ نوفمبر ١٩٩٤) القسم ٧؛ راجع الانتقادات المماثلة في النرويج قانون حول رصد الاستخبارات والمراقبة والأجهزة الأمنية (٣ فبراير ١٩٩٥)، القسم ٩؛ نيوزيلندا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١ يوليو ١٩٩٦)، القسم ١٣.
٥٦. كندا، قانون أمن المعلومات (١٩٨٥)، R.S.C.، الفصل O-5، الجدول.
٥٧. أستراليا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١٧ أكتوبر ١٩٨٦) القسم ١٧ (كما يتم تعديله)؛ نيوزيلندا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١ يوليو ١٩٩٦)، القسم ١٩؛ كينيا، قانون جهاز الاستخبارات والأمن الوطني (٣١ ديسمبر ١٩٩٨)، القسم ٢٦.
٥٨. أستراليا، قانون المفتش العام للاستخبارات والأمن (١٧ أكتوبر ١٩٨٦)، القسم ٢٣ (كما يتم تعديله).
٥٩. جنوب أفريقيا، قانون الإشراف على أجهزة الاستخبارات (٢٣ نوفمبر ١٩٩٤)، القسم ٥.
٦٠. كينيا، قانون جهاز الاستخبارات والأمن الوطني (٣١ ديسمبر ١٩٩٨)، القسم ٢٦.
٦١. النرويج، تعليمات لرصد الرقابة على الاستخباراتية والأجهزة الأمنية (EOS)، صادرة بموجب القسم ١ من القانون رقم

قائمة المساهمين

هانس بورن (Hans Born) عضو مخضرم في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF). يركز حاليًا على الإشراف على الاستخبارات ودور البرلمانات ومؤسسات أمناء المظالم في حكم القطاع الأمني. أما اختصاصه الإقليمي فهو جنوبي شرقي آسيا (بما في ذلك كمبوديا وإندونيسيا والفيليبين وتايوان). أجرى دراسات حول الأبحاث السياسية في مجالات حقوق الإنسان والمساءلة وحكم القطاع الأمني للأمم المتحدة ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومجلس أوروبا والبرلمان الأوروبي. وشارك في إطلاق المنتدى بين البرلمانات لحكم القطاع الأمني في جنوبي شرقي آسيا (www.ipf-ssg-sea.net) والمؤتمر الدولي لمؤسسات أمناء المظالم للقوات المسلحة (www.icoaf.org). أصدر الكثير من المنشورات حول إصلاح القطاع الأمني والحكم. وتشمل آخر أعماله «إدارة القنبلة: المسألة الديمقراطية والرقابة المدنية على السلاح النووي» (أكسفورد يونيفرسيتي برس - Oxford University Press، ٢٠١١) و«مسألة التعاون الاستخباراتي الدولي» (روتليدج - Routledge، ٢٠١١) والإشراف البرلماني للقطاع الأمني: المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS)، دليل البرلمان - مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) للبرلمانيين في غرب أفريقيا (المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، ٢٠١١). هو حائز على شهادة ماجستير في الإدارة العامة من جامعة تونتي (Twente) ودكتوراه في العلوم الاجتماعية من جامعة تيلبرغ (Tilburg University) في هولندا.

أيدان ويلز (Aidan Wills) منسق مشاريع في قسم الأبحاث في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) حيث عمل على إدارة الاستخبارات والأمن لمدة ست سنوات. كان ويلز الاستشاري الرئيسي في صياغة دليل الأمم المتحدة للممارسات الجيدة في أجهزة الاستخبارات والإشراف عليها. مؤخرًا، شارك أيدان في كتابة دراسة كبرى للبرلمان الأوروبي عن الإشراف البرلماني لأجهزة الاستخبارات والأمن في الاتحاد الأوروبي، وشارك في تحرير كتاب عن التعاون الاستخباراتي الدولي والمساءلة. قدم تدريبات لهيئات الإشراف على الأمن والاستخبارات في كامل أنحاء أوروبا والشرق الأوسط وساهم في عمليات تشريعية مختلفة. عمل أيدان كاستشاري لمجلس أوروبا والبرلمان الأوروبي والمقرر الخاص للأمم المتحدة (لحقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب) لمختلف أوجه حكم القطاع الأمني وحقوق الإنسان. ويشارك حاليًا في عملية تجميع دليل المبادئ العالمية حول الأمن القومي والحق بالمعلومات بقيادة مؤسسة أوبن سوسايتي (Open Society Foundation).

مونیکا دن بوير (Monica Den Boer) تشغل منصبًا في أكاديمية الشرطة الهولندية وهي عضو في لجنة الاندماج الأوروبي للمجلس الاستشاري حول الشؤون الدولية. حازت على شهادة دكتوراه سنة ١٩٩٠ من معهد الجامعة الأوروبية وعملة في جامعة إينبره ومركز الدراسات الهولندي للجرائم وتنفيذ

القانون والمعهد الأوروبي للإدارة العامة وجامعة تلبيرغ (Tilburg) والمعهد الأوروبي للتعاون على تنفيذ القانون. وبين مارس ٢٠٠٤ ويناير ٢٠١٢ عملت كأستاذة في الإدارة العامة القائمة على المقارنة في جامعة في يو (VU) في أمستردام بالنيابة عن أكاديمية الشرطة في هولندا. كانت عضو في لجنة التحقيق العراقية الهولندية في العام ٢٠٠٩، وفي ٢٠٠٩-٢٠١٠ شاركت في مجموعة استبيان مستقبل الدفاع. أصدرت منشورات عدة عن التعاون الأمني الداخلي الأوروبي. لديها الكثير من المنشورات عن التعاون الأمني الداخلي الأوروبي وتشارك في التعليم والتدريب والإشراف أيضًا.

ستوارت فارسون (Stuart Farson) محاضر مساعد للعلوم السياسية في جامعة سايمن فرايزر (Simon Fraser University). عمل في ١٩٨٩-٩٠ كمدير أبحاث للمراجعة البرلمانية القانونية الأولى والوحيدة لقانون جهاز الاستخبارات الأمني الكندي. كان شاهدًا خبيرًا للجنة الاستقصاء في أفعال المسؤولين الكنديين في قضية ماهر عرار. مؤخرًا شارك رغب وإيتاكر (Reg Whitaker) في كتابة "المساءلة في ومن أجل الأمن القومي"، معهد الأبحاث للسياسة العامة (IRPP) (٢٠٠٩). وساهم في تحرير لجان الاستقصاء والأمن القومي (٢٠١١) وكتيب "براجر سكيوريتي إنترناشنل" (PSI) للأمن العالمي والاستخبارات: المقاربات الوطنية (٢٠٠٨) الذين نشرنا من قبل براجر (Praeger).

كريغ فورسيزي (Craig Forcese) نائب عميد ومحاضر مشارك في كلية الحقوق (قسم القانون العام) جامعة أوتاوا. يدرس القانون العام الدولي وقانون الأمن القومي والقانون الإداري والتشريع. يرتبط جزء كبير من أبحاثه ودراساته الحالية بالأمن القومي وحقوق الإنسان والمساءلة الديمقراطية. كريغ حاليًا رئيس المجلس الكندي للقانون الدولي. وهو كاتب قانون الأمن القومي: الممارسة الكندية من وجهة دولية (قانون إروين (Irwin) ٢٠٠٨) من بين غيره من الكتابات وشارك في تحرير حقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب (قانون إروين (Irwin) ٢٠٠٨).

غابرييل جيسلر مسيفاج (Gabriel Geisler Mesevage) مرشح لدكتوراه في معهد الخريجين للدراسات الدولية والتنمية حيث يعمل كمساعد مدرس. عمل أيضًا كمساعد أبحاث في معهد الخريجين ودرس عن الفساد في القطاع الخاص. من ٢٠١٠ إلى ٢٠١١ عمل في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) في قسم الأبحاث حيث ركزت أبحاثه على إدارة الشرطة وأجهزة الاستخبارات. خلال فترة عمله في المركز، ساهم في قسم الإشراف الخارجي من رزمة الأدوات حول نزاهة الشرطة. هو حائز ماجستير مع رتبة شرف في العلاقات الدولية في علم الإناسة الاجتماعي من جامعة ساينت أندروز (St Andrews) وشهادة ماجستير في الدراسات الدولية من جامعة الخريجين للدراسات الدولية والتنمية.

لورن هاتون (Lauren Hutton) تعمل كباحثة وممارسة حول إصلاح القطاع الأمني وفي أفريقيا في دول المرحلة الانتقالية ما بعد النزاع منذ ٢٠٠٥. وتعمل حاليًا كاستشارية لدى مجموعة إزالة الألغام الدنماركية ومجلس اللاجئين الدنماركي في جنوب السودان وتركز على حساسية النزاعات والحد من العنف المسلح. عملت لورن سابقًا في سايفرورد (Saferworld) ومعهد الدراسات الأمنية (ISS). وفيما كانت في المعهد، طورت لورن مشروعًا حول الإدارة الديمقراطية للاستخبارات في أفريقيا. ومن خلال هذا المشروع قدمت مساهمة في عملية مراجعة الاستخبارات ٢٠٠٧ وعمليات صياغة التشريعات في ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ في جنوب أفريقيا، وقدمت التدريب للبرلمانيين في جنوب وشرقي أفريقيا حول الإشراف على الاستخبارات. ونقحت أيضًا كتابًا عن الاستخبارات والديمقراطية في جنوب أفريقيا، نتجس أو لا نتجس، ونشرت مقالات عدة ودراسات فردية حول إدارة الاستخبارات في هذا الوقت. لورن حائزة على شهادة ماجستير في الدراسات السياسية من جامعة وسترن كايب (Western Cape) في جنوب أفريقيا.

إيان ليه (Ian Leigh) محاضر في القانون في جامعة درهام (Durham University) وهو عضو في معهد الأمن العالمي في درهام. ومن بين كتبه، إلى الطريق الصحيح: الأمن القومي والديمقراطية البرلمانية (أكسفورد يونيفرسيتي برس - Oxford University Press، ١٩٩٤)، مع لورانس لستغارت (Laurence Lustgarten)، من يراقب الجواسيس: إرساء مساءلة أجهزة الاستخبارات (بوتوماك بوكس - Potomac Books، ٢٠٠٥) مع هانس بورن ولوك جونسون (Hans Born and LochJohnson)، تعاون ومساءلة استخباراتيان دوليان (روتلدج - Routledge، ٢٠١١) مع هانس بورن وأيدان ويلز (Hans Born and Aidan Wills). وتمت ترجمة تقريره السياسي مساءلة الاستخبارات (مع د. هانس بورن (Hans Born) الذي نشر من قبل دار نشر البرلمان النرويجي سنة ٢٠٠٥) إلى ١٤ لغة. ساهم أيضًا في كتابة كتيب المنظمة الأوروبية للتعاون والأمن (OSCE)/مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) حول حقوق الإنسان والحريات الأساسية لعناصر القوات المسلحة (وارسو ٢٠٠٨) وعمل كاستشاري لمكتب المنظمة من أجل المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان ولجنة البندقية (فينيسيا) للرقابة الديمقراطية لوكالات الأمن والاستخبارات في مجلس الدول الأوروبية وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية لإصلاح القطاع الأمني.

لوري نايتن (Laurie Nathan) محاضر غير دائم ومدير مركز الوساطة في جامعة بريتوريا (University of Pretoria). كما أنه محاضر زائر في جامعة كرانفيلد (Cranfield University) حيث يدرس الإصلاح الاستخباراتي لطلاب شهادة الماجستير. آخر كتبه 'انعدام الأمان في المجتمع: صراع المجتمع التنموي الجنوب أفريقي (SADC) للسلام والأمن في جنوبي أفريقيا، أشغيت (٢٠١٢). شارك في لجنة المراجعة الوزارية حول الاستخبارات في جنوب أفريقيا (٢٠٠٦-٢٠٠٨) وصاغ الورقة البيضاء للدفاع في جنوب أفريقيا (١٩٩٦). كان عضوًا في اللجنة الاستشارية في قسم السلاح في منظمة هيومن رايتس ووتش (Human Rights Watch) والمجلس الدولي لفض النزاعات في مركز كارتر (Carter Center) والمجموعة الاستشارية الخبيرة في شبكة ممارسة الحكم الديمقراطي في برنامج الأمم المتحدة للتنمية. وهو في قائمة وسطاء الأمم المتحدة وقائمة خبراء إصلاح القطاع الأمني للأمم المتحدة.

كنت روتش (Kent Roach) محاضر في القانون في جامعة تورونتو حيث يشغل منصب بريتشارد ولسون (Prichard Wilson) في القانون والسياسة العامة. كان عضو في لجنة الأبحاث الاستشارية في لجنة الاستقصاء في أفعال المسؤولين الكنديين في قضية ماهر عرار ومدير أبحاث لجنة الاستقصاء في التحقيق في انفجار الرحلة ١٨٢ على متن الخطوط الجوية الهندية (Air India). آخر كتبه تأثير أحداث ١١ سبتمبر: مكافحة الإرهاب القائم على المقارنة، من نشر كايمبريدج (Cambridge) في ٢٠١١.

برت فان دلدن (Bert Van Delden) انضم إلى القضاء الهولندي في العام ١٩٦٦. كان رئيس محكمة منطقة لاهاي من ١٩٩٠ إلى ٢٠٠١ ثم عين رئيسًا لمجلس القضاء. بعد تقاعده عُين عضوًا في لجنة المراجعة الهولندية لأجهزة الاستخبارات والأمن (CTIVD). منذ ٢٠٠٩ خدم كرئيس للجنة.

ثيودور ه ونكلر (Theodor H. Winkler) مدير مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) منذ ٢٠٠٠، حين رقاها المجلس الاتحادي السويسري إلى مرتبة سفير وعينه في قيادة المركز الذي كان حديث العهد آنذاك. انضم إلى وزارة الدفاع السويسرية في أواخر ١٩٨١ كخبير أمن دولي. في العام ١٩٨٥ تم تعيينه ممثلًا لرئيس الشؤون العسكرية السياسية. وفي ١٩٩٥ بات رئيس القسم الجديد لسياسة الأمن الدولي. ثم تمت ترقيته إلى مرتبة نائب رئيس سياسة الأمن والدفاع. درس ونكلر العلوم السياسية والأمن الدولي في جامعة جنيف وجامعة هارفرد ومعهد الخريجين للدراسات الدولية في جنيف. حاز سنة ١٩٨١ على شهادة دكتوراه في العلوم السياسية مع أطروحة عن الانتشار النووي.



الإشراف على أجهزة الاستخبارات رزمة أدوات

إن رزمة الأدوات هذه هي خلاصة كتيبات من إصدار خبراء رائدين في إدارة الاستخبارات من حول العالم. توفر هذه الرزمة الإرشاد المرتبط بالسياسة حول إنشاء وجمع أنظمة الإشراف على الاستخبارات وعن الإشراف على مجالات محددة من عمل أجهزة الاستخبارات كجمع المعلومات واستخدام البيانات الشخصية وتشارك المعلومات مع شركاء محليين وأجانب والشؤون المالية الخاصة بأجهزة الاستخبارات. يعتمد هذا الإرشاد على أطر قانونية ومؤسسية وممارسات من دول عدة.

فيما تركز هذه الرزمة على هيئات الإشراف البرلمانية والمستقلة، تحتوي على أفكار عدة ترتبط بالسلطة التنفيذية والقضائية والإعلام والمجتمع المدني وأجهزة الاستخبارات نفسها. من المرجح أن تلفت رزمة الأدوات هذه أعضاء وموظفي هيئات الإشراف والفاعلين المعنيين في رصد أعمال المشرفين (أي الإعلام ومنظمات المجتمع المدني والبرلمانيين)؛ وللخاضعين للإشراف الخارجي: السلطة التنفيذية وأجهزة الاستخبارات.

إن مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) مؤسسة دولية مهمتها مساندة الأسرة الدولية في تحقيق الحكم الرشيد في القطاع الأمني وإصلاحه. يطور ويحفز المركز المعايير والقواعد كما يقود أبحاث سياسية مكثفة ويحدد الممارسات الفضلى والتوصيات لتحفيز حكم القطاع الأمني الديمقراطية وتوفير دعم استشاري وبرامج مساندة عملية داخلية.